



Políticas públicas:

Definições, interlocuções e experiências

Mara de Oliveira
Sandro Trescastro Bergue
Organizadores



POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, interlocuções e experiências

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE
DE CAXIAS DO SUL**

Presidente:

Roque Maria Bocchese Grazziotin

Vice-Presidente:

Orlando Antonio Marin

UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL

Reitor:

Prof. Isidoro Zorzi

Vice-Reitor:

Prof. José Carlos Köche

Pró-Reitor Acadêmico:

Prof. Evaldo Antonio Kuiava

Coordenador da Educs:

Renato Henrichs

CONSELHO EDITORIAL DA EDUCS

Adir Ubaldo Rech (UCS)

Gilberto Henrique Chissini (UCS)

Israel Jacob Rabin Baumvol (UCS)

Jayme Paviani (UCS)

José Carlos Köche (UCS) – presidente

José Mauro Madi (UCS)

Luiz Carlos Bombassaro (UFRGS)

Paulo Fernando Pinto Barcellos (UCS)

Mara de Oliveira
Sandro Trescastro Bergue
organizadores

POLÍTICAS PÚBLICAS:
definições, interlocuções e experiências



EDUCS

© dos organizadores

Revisão: Ivone Polidoro Franco

Editoração: Traço Diferencial

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade de Caxias do Sul
UCS – BICE – Processamento Técnico

P769 Políticas públicas [recurso eletrônico]: definições, interlocuções e experiências
/ org. Mara de Oliveira, Sandro Trescastro Bergue. – Dados eletrônicos.
Caxias do Sul, RS : Educs, 2012.

222 p.; 23 cm.

ISBN 978-85-7061-677-7

Apresenta bibliografia

Modo de acesso: World Wide Web.

1. Política Pública – Brasil. I. Oliveira, Mara de, 1955-. Bergue, Sandro
Trescastro, 1971-.

CDU 2. ed.: 304.4(81)

Índice para o catálogo sistemático:

1. Política pública – Brasil

304.4(81)

Catalogação na fonte elaborada pelo bibliotecário
Marcelo Votto Teixeira – CRB 10/1974

Direitos reservados à:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone / Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR: (54) 3218 2197

www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br



SUMÁRIO

Apresentação / 7

Mara de Oliveira e Sandro Trescastro Bergue

PARTE I

POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERLOCUÇÕES CONCEITUAIS, HISTÓRICAS E POLÍTICAS / 10

Estado, luta de classes e política social / 11

Ivete Simionatto

Carolina Rodrigues Costa

Aspectos gerais sobre “proteção social” e políticas sociais no capitalismo: das origens às tendências atuais / 27

Daniela Andrade da Anunciação

Concepções de bem-estar a partir de prismas diferenciados de análise / 41

Mara de Oliveira

Rene Keller

Isabel Nader Rodrigues

Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual / 81

Ramone Mincato

PARTE II

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS / 98

Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais: contribuições a partir do referencial teórico-metodológico / 99

Gissele Carraro

Avaliação de políticas públicas: uma revisão conceitual / 121

Lauren Lewis Xerxenevsky

PARTE III

POLÍTICAS PÚBLICAS: ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE / 139

As políticas públicas no contexto da lei de acesso à informação pública / 141

Evandro Homercher

Democracia, políticas públicas e controle / 165

César Luciano Filomena

PARTE IV

POLÍTICAS PÚBLICAS E METODOLOGIAS DE PESQUISA E ENSINO / 184

Perspectivas de utilização da pesquisa de usos do tempo em políticas públicas / 185

Magnus Luiz Emmendoerfer

Formação da agenda: método de *policy advocacy* para ensino de políticas públicas / 205

Leonardo Secchi

Os autores / 219

Apresentação

Essa coletânea objetiva socializar definições, problematizações e experiências acerca da temática *políticas públicas*, a partir de vários “olhares”, o que sugere concepções e interpretações variadas e, por que não, divergentes, tão necessárias ao debate plural e alimentador da discussão, da reflexão e da identificação de possibilidades.

A interlocução – através da veiculação dos textos aqui apresentados – entre assistentes sociais, advogados, administradores, cientista social, engenheiro e economista (professores, estudantes e profissionais) amplia a probabilidade do debate, o estímulo a discussões interdisciplinares e intersetoriais (uma vez que são sujeitos com experiências sociais e profissionais em vários espaços socio-ocupacionais).

Muitas são as dúvidas, e muito é necessário ainda pesquisar, sistematizar e avaliar relativamente à temática, mas, com certeza, se está caminhando, e várias são as áreas de conhecimento envolvidas nisso, como se demonstra nesta coletânea.

Apesar das divergências, os autores têm em comum um argumento em prol da defesa das políticas públicas, no entendimento de que – parafraseando Yamamoto¹ – a construção de propostas criativas e capazes de preservar e efetivar direitos somente são possíveis com o deciframento da realidade a partir das demandas emergentes, uma vez que as possibilidades estão colocadas na realidade, mas não se fazem conhecer autonomamente nem se transformam em propostas interventivas. Isso demanda trabalho e reflexões conjuntos, interdisciplinares, como meio de integração científico-profissional, os quais, mesmo com dificuldades em sua execução, são imprescindíveis para a efetivação de um trabalho coletivo, única maneira de se constituírem e operacionalizarem políticas públicas. Isso exige conhecimento científico através do qual os diferentes atores

¹ YAMAMOTO, Marilda V. O Serviço Social na contemporaneidade: *trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

sociais procuram “renovar-se e modificar-se continuamente, evitando a transformação das teorias em doutrinas, e destas em preconceitos sociais”.²

Assim, se espera que a presente produção, longe (muito longe) de ser finalística, signifique o início de um processo “paciente e lento de investigação e de pesquisa racional, aberto a mudanças, não sendo nem um mistério incompreensível nem uma doutrina geral sobre o mundo”,³ mas, com certeza, que continue se efetivando coletivamente.

Como forma de organização, diante das delimitações das sistematizações enviadas pelos autores, os organizadores desta coletânea optaram, a partir de sua interpretação (pela qual são totalmente responsáveis) por dividi-la em quatro partes, além desta apresentação.

A **Parte I – POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERLOCUÇÕES CONCEITUAIS, HISTÓRICAS E POLÍTICAS** – contempla quatro textos resultados de estudos teóricos relacionados ao conceito político-ideológico da construção e operacionalização de políticas públicas, assim como de análises históricas que envolvem a referida temática. O primeiro, escrito pela Professora de Serviço Social nos Programas de Mestrado e Doutorado da UFSC, Ivete Simionatto e a assistente social Carolina Rodrigues Costa, denomina-se *Estado, luta de classes e política social*. O segundo, da mestranda em Serviço Social pela PUCRS, Daniela Andrade da Anunciação tem o título *Aspectos gerais sobre proteção social e políticas sociais no capitalismo: das origens às tendências atuais*. O terceiro foi elaborado pela Professora Mara de Oliveira e por dois mestrandos: Isabel Nader Rodrigues e Rene Keller no programa ao qual essa coletânea se vincula, intitulado *Concepções de bem-estar a partir de prismas diferenciados de análise*. Por fim, compõe a Parte I o artigo da Professora Ramone Mincato da Universidade de Caxias do Sul: *Políticas públicas e sociais: uma abordagem crítica e processual*.

Na **Parte II AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, foram agrupados dois artigos: o primeiro intitulado *Monitoramento e avaliação de políticas e programas sociais: contribuições a partir do referencial teórico-metodológico*, elaborado por Gissele Carraro, assistente social, doutoranda em Serviço Social pela PUCRS e o segundo: *Avaliação de políticas públicas: uma revisão conceitual* pela economista, servidora pública, mestre em economia do desenvolvimento, Lauren Lewis Xerxenevsky. Os dois textos escritos, compondo uma revisão bibliográfica considerável – cuja preocupação central é de ordem conceitual – apontam dentre as definições, entre outros, as funções e diferenças/complementaridades entre monitoramento e avaliação; tipologias

² CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006., p. 219.

³ CHAUI, op. cit., p. 220.

de estudos de avaliação; e modelos analíticos existentes no campo de avaliação. Importa ressaltar que as duas autoras não se conhecem e são de áreas de conhecimento diferentes apesar de associadas às ciências sociais aplicadas demonstrando a interdisciplinaridade das discussões sobre políticas públicas.

A **Parte III: POLÍTICAS PÚBLICAS, ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE** é composta, também, de dois artigos: *As políticas públicas no contexto da lei de acesso à informação pública*, sistematizado pelo auditor Evandro Homercher e *Democracia, políticas públicas e controle* pelo auditor público externo e professor César Luciano Filomena, onde esses explicitam aspectos imprescindíveis à implementação e avaliação das políticas públicas seja no direito do cidadão a informações e à possibilidade de influenciar a condução das mesmas, seja no uso desse direito. Mas, para isso, é indicado ser necessário que essas informações sejam veiculadas, inclusive, em aspectos operacionais como aquelas produzidas pelo controle externo, pela *accountability* horizontal dos tribunais de contas (quer as relacionadas a aspectos da fiscalização das contas, quer as referentes à avaliação das políticas públicas).

Na **Parte IV: POLÍTICAS PÚBLICAS E EXPERIÊNCIAS DE METODOLOGIAS DE PESQUISA E ENSINO** são exibidos dois textos, cuja importância central, como o próprio título dessa parte diz é o relato/a proposição de metodologias de pesquisa e ensino. O primeiro cujo título é *Perspectivas de utilização da pesquisa de usos do tempo em políticas públicas* foi sistematizado pelo Professor, no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Magnus Luiz Emmendoerfer que se propõe a apresentar a questão de usos do tempo e suas aplicações efetivas e em potencial como auxílio na definição de agenda e formulação de políticas públicas no Brasil. O segundo artigo *Formação da agenda: o método de policy advocacy para o ensino de políticas públicas* formulado por Leonardo Secchi, Professor na Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc/Esag), delineia um método didático chamado “Trabalho de Formação da Agenda” como estratégia para reforçar a relação teoria e prática em disciplinas de políticas públicas: conceitos fundamentais sobre o tema, o planejamento do método didático e as estratégias de orientação dos trabalhos de campo.

Tomara este seja o primeiro de muitos outros “encontros” interdisciplinares que, ao serem socializados (como é aqui o caso), se submetam a críticas, sugestões, revisões, aprofundamentos referentes a aspectos inerentes à pesquisa científica.

Mara de Oliveira
Sandro Trescastro Bergue

Parte I

POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERLOCUÇÕES CONCEITUAIS, HISTÓRICAS E POLÍTICAS

1

ESTADO, LUTA DE CLASSES E POLÍTICA SOCIAL

Ivete Simionatto

Carolina Rodrigues Costa

1 Introdução

O papel do Estado e da política e seus modos de expressão, no âmbito da sociedade capitalista, têm se constituído, desde o século XIX, em um tema de preocupação e debate de inúmeros pensadores de tendências diversas. No âmbito da tradição marxista, as análises de Marx são tomadas como ponto fulcral para as discussões acerca da natureza de classe do Estado, percorrendo o pensamento de Engels, Lênin, Trotsky e Gramsci, num movimento de conservação/superação. Embora Marx não tenha desenvolvido uma teoria acerca do Estado, suas obras contêm diversos elementos que nos possibilitam compreender sua percepção sobre questões referentes à esfera estatal e a validade que ainda possuem no desvendamento da contemporaneidade.

Superando a perspectiva universalista formal de Hegel, nos *Manuscritos Econômico-filosóficos de 1844* (1987), Marx afirma que o Estado é, essencialmente, a expressão da sociedade dividida em classes antagônicas. Deixa de se configurar, assim, como a esfera alienada dos interesses universais, tornando-se um organismo voltado à garantia da propriedade privada e da reprodução, da divisão da sociedade entre proprietários dos meios de produção e proprietários da força de trabalho. Em *A ideologia alemã*, Marx (1972, p. 76) evidencia que o Estado “não é mais do que a forma de organização que os burgueses criam para si [...] com a finalidade de garantir reciprocamente suas propriedades e seus interesses”.

A concepção de Estado classista é ampliada no *Manifesto do Partido Comunista*, em que Marx e Engels demonstram como a burguesia promoveu o aperfeiçoamento dos instrumentos de produção e, conseqüentemente, arrastou as diferentes nações para o modo de produção burguês. O Estado moderno é lapidarmente sintetizado como “um comitê para gerir os negócios comuns de toda a classe burguesa” promovendo, ainda, a organização política de uma classe para oprimir a outra. (MARX; ENGELS, s/d, p. 23). Ainda que em *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*, Marx (1987) reconheça que a esfera estatal tenha se caracterizado pelo “equilíbrio das classes em luta”, adquirindo uma certa autonomia em relação às mesmas, seus escritos expressam a convicção de que o Estado sempre se manteve a serviço dos interesses das classes dominantes.

Na obra *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado*, Engels (1981) ratifica as bases de discussão presentes no *Manifesto do Partido Comunista*, apontando que: 1º) as relações materiais são a base da estrutura social e da consciência humana, ou seja, a configuração do Estado é resultado direto das relações de produção; 2º) o Estado representa um instrumento essencial para a dominação de uma classe sobre a outra; e 3º) o Estado possui um caráter amplamente repressivo. Assim, também para Engels (1981, p. 191), o Estado não pode ser considerado um poder imposto à sociedade de fora para dentro e não representa “a imagem e a realidade da razão”, como compreendia Hegel. Trata-se, na verdade, do produto de uma sociedade dividida em antagonismos de classes irreconciliáveis em suas diferentes fases de desenvolvimento. Acrescenta, ainda, que, nascendo da necessidade de conter os antagonismos de classes, o Estado acaba sendo o representante da classe economicamente dominante e, em decorrência, torna-se, também, a classe politicamente dominante. E, por fim, complementa: “O moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado” (ENGELS, 1981, p. 194), devendo esse ser superado através da perspectiva explosiva do processo revolucionário. Tal posição de Engels, contudo, aparecerá modificada na “Introdução” à reedição de sua obra *As lutas de classe na França*, de 1895, na qual prossegue defendendo o caráter de classe do Estado, mas observando agora que a transformação completa da sociedade, como tarefa das massas, exigiria “um trabalho longo e perseverante”. (ENGELS, s/d, p. 106).

Em *O Estado e a revolução*, Lênin, em concordância com Marx e Engels, entende o Estado como representante da dominação entre classes a partir de um duplo movimento: por um lado, legítima a submissão e, por outro, busca atenuar o conflito entre as classes sociais. Lênin (1987) entende que a essência do Estado burguês reside em seus aparelhos repressivos e coercitivos, sendo o Exército e a polícia as forças fundamentais do poder estatal. A concepção

“restrita” de Estado e a noção “explosiva” do processo revolucionário, presentes no pensamento de Marx e Engels, também caracterizam o conceito leniniano de Estado, próprio para entender as condições da realidade da Rússia czarista de seu tempo.

Se nas reflexões do último Engels encontramos as ideias iniciais da ampliação do fenômeno estatal, conforme acima apontado, as transformações político-econômicas e sociais que demarcam o último terço do século XIX serão desenvolvidas de forma sistemática na obra de Antonio Gramsci, em sua original elaboração sobre a “ampliação” do conceito marxista de Estado e suas expressões no capitalismo do século XX.

2 Da concepção de estado “restrito” ao estado “ampliado” ou integral

Conforme analisou Coutinho (1987), as reflexões relativas à “ampliação” da teoria do Estado presentes no último Engels e, em certa medida, retomadas por pensadores como Luxemburgo e os austromarxistas, ganhou certamente na obra de Gramsci um desenvolvimento mais orgânico e sistemático. O pensador italiano não viveu na mesma época histórica de Marx, Engels e Lênin e pôde perceber que Estado, no século XX, apresentava-se de forma mais complexa, permeado por um intenso processo de socialização da política, com uma nova esfera social portadora de elementos relativamente autônomos ante os aparelhos repressivos do Estado. É através da análise das novas determinações do capitalismo monopolista desenvolvido, que Gramsci formula sua teoria da “ampliação” do fenômeno estatal, formado pela sociedade política e a sociedade civil.

A concepção de Estado “ampliado”,¹ ou integral, antes mesmo das elaborações contidas em *Cadernos do cárcere*, aparece aliada ao tema dos intelectuais. Em uma carta enviada da prisão à sua cunhada Tatiana, em setembro de 1931, Gramsci escreveu:

Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercivo, para moldar a massa popular segundo um tipo de produção e a economia de um dado momento), e não como um equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil (ou a hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através das organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais. (2005, p. 84).

¹ A expressão “Estado ampliado” foi utilizada pela primeira vez por Cristine Buci-Gluksmann (1980).

Ao elaborar o conceito de Estado, Gramsci reafirma seu caráter de classe e não nega nem elimina as discussões presentes em Marx, Engels e Lênin; antes, ao contrário, fiel ao método dialético, é capaz de perceber as novas determinações do fenômeno estatal e suas características em países de capitalismo desenvolvido. A partir dessa análise, Gramsci apreende como o processo de “intensa socialização da política”, representada pela conquista do sufrágio universal, pela emergência de partidos políticos de massa, de numerosos sindicatos e movimentos sociais, evidencia que a luta política não se trava mais na esfera política “restrita”, própria dos Estados elitistas, mas através de uma “nova esfera pública ‘ampliada’ caracterizada pelo protagonismo político de amplas e crescentes organizações de massa”. (COUTINHO, 1987, p. 65).

As novas determinações do fenômeno estatal são teorizadas por Gramsci a partir de duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil. A primeira, comumente definida como sendo o próprio Estado, Estado em sentido estrito ou Estado-coerção a serviço da classe dominante, representa o monopólio legal da repressão e da violência sob o controle das burocracias executiva e policial-militar. Já a segunda, a sociedade civil, compreende o conjunto das organizações responsáveis pela construção e disseminação das ideologias: os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura, o sistema escolar, os movimentos sociais, dentre outras. É precisamente através do conceito de sociedade civil que Gramsci enriquece a teoria marxista do Estado.

Se em Marx a sociedade civil situa-se no terreno da produção e da reprodução material, ou ainda, da produção e da reprodução das necessidades sociais, e, por isso, cumpre um papel determinante na compreensão/explicação do processo histórico, em Gramsci a sociedade civil revela-se na esfera da superestrutura. Cabe alertar, no entanto, que Gramsci não retira a sociedade civil do campo da infraestrutura para inseri-la no da superestrutura. Negaria, se assim o fizesse, a teoria do pensador alemão. Fiel ao pensamento marxiano, concorda com o princípio básico do materialismo histórico de que a história se desenvolve a partir das relações materiais de produção, e quando se reporta à sociedade civil está, na verdade, tratando do problema do Estado e ampliando a perspectiva teórica presente tanto nas elaborações de Marx quanto nas de Lênin. (COUTINHO, 1999).

Para Gramsci,

na economia o centro unitário é o valor, ou seja, a relação entre o trabalhador e as forças industriais de produção (os que negam a teoria do valor caem no crasso materialismo vulgar, colocando as máquinas em si – como capital constante e técnico – como produtoras de valor,

independentemente do homem que as manipula). Na filosofia, é a práxis, isto é, a relação entre vontade humana (superestrutura) e a estrutura econômica. Na política, é a relação entre o Estado e a sociedade civil, isto é, intervenção do Estado (vontade centralizada) para educar o educador, o ambiente social em geral. (1999, p. 237).

Sendo a produção e a reprodução da vida material os fatores ontológicos primários de explicação da história, a original elaboração gramsciana está em buscar a forma como a base econômica determina as superestruturas da sociedade. Ou, melhor dizendo, se para Gramsci a sociedade civil insere-se no campo das superestruturas, a base econômica é considerada como fundante do desenvolvimento das transformações sociais, econômicas, políticas e culturais. Sociedade civil e sociedade política, entendidas como esferas situadas na superestrutura, são “distinções analíticas do conceito de Estado” (DURIGHETTO, 2007, p. 53), dialeticamente relacionadas à estrutura econômica e ao mundo produtivo.

Para Gramsci, as classes representantes de ambas as esferas podem cumprir um papel voltado a conservar ou a alterar a base econômica, por meio de estratégias de ação distintas e conforme seus interesses. No âmbito da sociedade civil, as classes buscam ganhar a hegemonia através da conquista da direção política e do consenso; contrariamente, no terreno da sociedade política, a conquista da direção é exercida através de uma dominação mediante coerção. As duas esferas distinguem-se ainda pelo fato de não exercerem a mesma função na organização da vida social e na articulação e reprodução das relações de poder, bem como por possuírem materialidades socioinstitucionais próprias. Tal materialidade, na sociedade política, é expressa nos aparelhos repressivos do Estado; já na sociedade civil, encontra-se nos aparelhos privados de hegemonia. Essa independência material é fator precípua para que a sociedade civil se fortaleça como uma esfera com legalidade própria e com a função de mediação entre a estrutura econômica e o Estado-coerção. Dessa forma, tanto a hegemonia quanto a direção política, na percepção gramsciana, não podem existir sem o conjunto de instituições ou de seus portadores materiais. (GRAMSCI, 2000).

Apesar da diversidade entre as duas esferas, Gramsci destaca a importância do momento unitário, ou seja, sua definição do Estado não perde de vista a unidade dialética entre sociedade política e sociedade civil, ambas permeadas por uma relação de identidade e distinção. A compreensão dessa dialética – unidade na diversidade – pressupõe que a direção intelectual e moral de uma classe sobre a sociedade, através de “equilíbrios” e compromissos, é também uma possibilidade de realizar a sua “hegemonia”. O que Gramsci pretende com

tais conceitos é desmistificar a compreensão do Estado como instrumento em posse de uma única classe dotada de vontade suprema, mas, ao contrário, representando um espaço de disputa de projetos societários.

A compreensão de Estado integral passa, necessariamente, pela compreensão da hegemonia, ponto de contato entre a sociedade política e a sociedade civil. Como totalidade, a hegemonia remete à unificação entre estrutura e superestrutura, atividade de produção e de cultura, do particular econômico e do universal político. Retomando Marx, para reafirmar que “os homens agem tomando consciência dos conflitos da estrutura no terreno das ideologias”, Gramsci (1999, p. 320) entende que a hegemonia é a síntese da esfera econômica e da consciência crítica e, portanto, “deve ser considerada como uma afirmação de valor gnosiológico e não puramente psicológico e moral”. Além disso, a concepção gramsciana de hegemonia não se restringe à esfera superestrutural, compreendendo, também, o domínio econômico, visto que “se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica, não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica”. (GRAMSCI, 2000, p. 48).

Ganha destaque, neste contexto, a análise da relação de forças que demarca o nexos entre estrutura e superestrutura ou, na esteira de Marx, a passagem da “classe em si” à “classe para si”. Gramsci (2000, p. 40) explicita a correlação de forças a partir de três momentos distintos, porém ligados dialeticamente, e a história desenvolve-se oscilando continuamente entre eles. Em primeiro lugar, situa a relação de forças sociais, estritamente ligada à estrutura e diretamente atrelada ao desenvolvimento das forças materiais de produção, expressa de forma objetiva e independente da vontade dos homens. Em segundo lugar se encontra a relação de forças políticas, que varia de acordo com o grau de consciência alcançado pelos diversos grupos sociais. Por fim, temos ainda a relação de forças militares, ou, mais precisamente, “político-militares”. A grande novidade dessa brilhante análise de conjuntura aparece no desdobramento das forças políticas em seus diversos momentos de “consciência coletiva”. Primeiramente, o momento econômico-corporativo ou “egoístico-passional”, vinculado aos interesses mais imediatos das classes sociais; a seguir, o momento que demarca certo grau de solidariedade de interesses entre grupos, próprio do sindicalismo, sem superar, entretanto, o campo econômico; e, por fim, o momento em que se percebe a satisfação das necessidades particulares e a superação do próprio círculo corporativo, com a agregação de outros grupos subordinados, mediante a realização da *catarse*.

Esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em “partido”, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma única combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unicidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano “universal”, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. (GRAMSCI, 2000, p. 41).

O momento catártico representa a compreensão da totalidade da vida social, a passagem do senso comum fragmentado e folclórico a uma visão mais orgânica de mundo, em que os interesses imediatos de uma classe universalizam-se em “vontade coletiva”. Aqui a *práxis* política ganha o sentido de “grande política” e, sendo sinônimo de *catarse*, permite reelaborar, dialeticamente, os momentos de estrutura em superestrutura, ou seja, a passagem do *objetivo* ao *subjetivo* e da *necessidade* à *liberdade*. Na formulação da *catarse*, como *hegemonia ético-política*, Gramsci também oferece elementos inovadores na construção de teoria democrática de transição ao socialismo (COUTINHO, 1994), indicando no *Caderno 8* a importante conexão entre os conceitos de hegemonia e democracia:

Entre os muitos significados de democracia, parece-me que o mais realista e concreto se possa deduzir em conexão com o conceito de hegemonia. No sistema hegemônico, existe democracia entre os grupos dirigentes e os grupos dirigidos na medida em que o desenvolvimento da economia e, por conseguinte, a legislação que expressa este desenvolvimento favorecem a passagem molecular dos grupos dirigidos para o grupo dirigente. (GRAMSCI, 2000, p. 287).

A concepção gramsciana de Estado *ampliado* (sociedade política+sociedade civil) é, portanto, um campo de intensas relações de força, espaço de disputa da hegemonia e de luta de classes. O momento unificador entre sociedade política e sociedade civil se expressa na realização da *supremacia* por um determinado grupo social, através do *domínio* ou da *direção intelectual e moral*. A relação de supremacia mais consensual e menos coercitiva é própria da correlação de forças entre as classes sociais na disputa pela hegemonia em diferentes conjunturas. Enquanto é *direção intelectual e moral*, a hegemonia manifesta-se na estratégia de *guerra de posição*, ou seja, na proposta de transição

ao socialismo entendido como processo, e não da forma violenta como se caracterizou à época histórica de Marx, Engels e Lênin. A sociedade civil definida por Gramsci (2000, p. 225) significa o espaço onde se alicerça o desenvolvimento da *práxis interativa*, de uma vontade coletiva nacional-popular, cuja síntese é “a hegemonia política e cultural de um grupo social sobre toda a sociedade como conteúdo ético do Estado”. Um espaço contraditório, atravessado por projetos de classe distintos, de organização de interesses e de construção de alianças entre classes e frações de classe em luta pelo mesmo projeto societário. Uma sociedade civil que não atua de costas para o Estado ou como substitutiva do mesmo, mas como *locus* de construção de uma contra-hegemonia direcionada à emancipação humana, com vistas à superação entre governantes e governados, entre dirigentes e dirigidos.

3 Ampliação do estado, política social e luta de classes

A discussão sobre políticas sociais não se refere tão-somente às formas de articulação do Estado com o capital, mas também às manifestações das forças sociais, da organização e da mobilização das classes subalternas na alteração da ordem estabelecida em uma conjuntura específica. Assim, “a análise de uma política deve levar em consideração as formas de organização do Estado e da sua relação com a sociedade civil no conjunto da dinâmica social e econômica”. (FALEIROS, 2010, p. 19). A partir das reflexões gramscianas, podemos afirmar que, no século XX, o *Welfare State*, ou Estado de Bem-Estar Social, representou uma forma de ampliação da esfera estatal mediante um maciço investimento público em áreas como saúde, previdência, educação e outros serviços sociais, em resposta às demandas da classe trabalhadora. Gramsci contribui para a compreensão do Estado visto como espaço de disputa entre os interesses de classe e a pressão exercida pelos grupos subordinados, pois

o Estado é certamente concebido como organismo próprio de um grupo, destinado a criar as condições favoráveis à expansão máxima desse grupo, mas este desenvolvimento e esta expansão são concebidos e apresentados como a força motriz de uma expansão universal, de um desenvolvimento de todas as energias “nacionais”, isto é, o grupo dominante é coordenado concretamente com os interesses gerais dos grupos subordinados e a vida estatal é concebida como uma contínua formação e superação de equilíbrios instáveis (no âmbito da lei) entre os interesses do grupo fundamental e os interesses dos grupos subordinados, equilíbrios em que os interesses do grupo dominante prevalecem, mas até um determinado ponto, ou seja, não até o estreito interesse econômico-corporativo. (GRAMSCI, 2000, p. 41- 42).

Ao assimilar em seu interior as diferentes camadas de classe, o Estado burguês amplia seu campo de ação, equalizando as classes juridicamente, a fim de evitar que a ordem seja colocada em perigo. No âmbito da sociedade civil, a classe dominante, através do uso do poder por meios não violentos, contribui para reforçar o conformismo, apostando na desestruturação das lutas das classes subalternas, reduzindo-as a interesses meramente econômico-corporativos. Nenhum grupo social tem condições de superar seus patamares de subalternidade até que seja capaz de “sair da fase econômico-corporativa para elevar-se à fase da hegemonia político-intelectual na sociedade civil e tornar-se dominante na sociedade política”. (GRAMSCI, 1977, p. 460).

Gramsci não se preocupava somente com as características “constitucionais e institucionais do governo, seus procedimentos de decisão formal”, ou seja, o Estado em sentido restrito. Sua ênfase está na relação orgânica entre o aparato governamental e a sociedade civil. As instituições não são apenas mecanismos ou instrumentos técnicos de governo, mas suas funções e efeitos estão entrelaçados ao sistema econômico e à sociedade civil, ou seja, ao conjunto das relações sociais. Nos *escritos do cárcere*, ao criticar as expressões do Estado liberal e fascista, Gramsci renega a concepção do Estado como “sustentáculo da ordem”, restrito à função de governo, “à tutela da ordem pública e ao respeito às leis”. A ideologia liberal, sobretudo, oculta o seu poder de classe apostando no Estado “vigilante” como “um mero zelador das regras do jogo”. (GRAMSCI, 2000, p. 244). Nessa crítica, está incorporada a concepção de que o poder de Estado representa, também, o poder político de uma determinada classe. (BUCCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 98).

Não raro, no campo das políticas sociais, confunde-se *Estado* com *governo*, praticamente eliminando os elementos ideológicos e políticos e sua relação com as classes sociais. O Estado, unicamente identificado com o governo, abre espaço para a dominação de classe por meio dos aparelhos clássicos: Exército, Polícia, administração, burocracia, dentre outros. No entanto, se as políticas sociais são entendidas a partir de seu caráter contraditório, também o Estado deve ser encarado para além do aparelho governamental, ou seja, como aparelho privado de hegemonia. (BUCCI-GLUCKSMANN, 1980, p. 99). Na compreensão das políticas sociais, não se pode desconsiderar a força desse complexo de instituições e organizações mediadoras, sua carga ideológica e seu entranhamento na sociedade civil, o que pode obstaculizar o reconhecimento da pertença e das diferenças de classe minadas pela ideologia dominante. Sendo assim, interesses difusos e dispersos do senso comum presentes na visão de mundo das classes subalternas são permeados pela ideologia dominante, por um conjunto de ideias e valores irradiados nos diversos espaços socioinstitucionais que obstaculizam a elevação da consciência crítica das massas.

Nesse eixo de reflexão, merece destaque a expansão das formas de dominação no contexto do capitalismo atual, provocando modalidades diversas de subalternização e de desmobilização das camadas de classe populares. Se as crises econômicas não têm repercussões imediatas no campo político e se “o Estado, em períodos de crise, consegue organizar muito mais fiéis ao regime do que se poderia supor” (GRAMSCI, 1977, p. 128), temos como consequência o “apassivamento das lutas sociais, encapsuladas em reivindicações de cunho imediato (corporativas) e circunscritas a níveis de consciência elementares”. (FONTES, 2008, p. 33).

Ao enfatizar a relação entre Estado e economia, Gramsci (2002) indica como os empresários e/ou o grande capital desenvolvem habilidades para que leis econômicas de seu interesse sejam asseguradas, mediante a formação de estratos de intelectuais recrutados nos campos social, econômico e político. Sua hegemonia é garantida por meio da coerção ou do consentimento dos diferentes aparatos ideológicos, incluindo a imprensa, as organizações corporativas, os sindicatos e os partidos políticos. Atualmente, isso também é possibilitado através do trabalho de diversas instituições e organizações, incluindo os chamados *think tanks*, os institutos de pesquisa, as escolas de negócios e as consultorias, atestando que a conquista do poder e o mundo produtivo são inseparáveis.

Ao entendermos que as políticas sociais “não são uma decorrência natural do Estado burguês” (NETTO, 1992, p. 29), mas uma concretização da mobilização e organização da classe trabalhadora, torna-se premente recuperar as formas de “adesão ativa ou passiva” das classes subalternas às políticas dominantes. Nesse caminho, é necessário trazer à luz a caracterização de suas reivindicações e as lutas que podem travar juntamente com outros institutos organizativos da sociedade civil, representantes dos interesses populares, como caminhos e possibilidades para ampliar o atendimento de suas demandas, afirmar sua autonomia e construir projetos societários para além dos limites postos pela hegemonia burguesa, nos marcos do capitalismo contemporâneo.

Se o *Welfare State* significou a redução das barreiras coercitivas do Estado e a incorporação das demandas da classe trabalhadora, através das políticas intervencionistas keynesianas e, ao mesmo tempo, a superação, por um período, da profunda crise capitalista ocorrida entre as duas Grande Guerras Mundiais, Coutinho afirma que

esta restauração se articulou com momentos de revolução, ou, mais precisamente, de reformismo no sentido forte da palavra, o que se manifestou não apenas na conquista de importantes direitos sociais por parte dos trabalhadores, mas também na adoção pelos governos

capitalistas de elementos de economia programática, que até aquele momento era defendida apenas por socialistas e comunistas. É certo que as classes dominantes continuaram a dominar, mas os subalternos foram capazes de conquistar significativas “vitórias da economia política do trabalho sobre a economia política do capital. (2008, p. 101).

As conquistas parciais dos trabalhadores representaram, no contexto do *Welfare State*, o aprofundamento dos direitos sociais, não obstante a permanência do domínio das velhas classes dominantes e a ausência do direito social à propriedade. O reformismo forte, característico dessa forma de Estado em boa parte dos países onde foi implantado, contudo, vem sendo substituído por processos de contrarreforma nessa época de domínio da ideologia neoliberal, da financeirização econômica e da supremacia dos mercados na regulação da vida social. Na contemporaneidade, a ênfase no crescimento econômico e no desenvolvimento tornou-se a mais alta prioridade política, integrando agentes políticos e condições econômicas e envolvendo poderes jurídico-políticos e político-militares em favor dos interesses econômico-corporativos da burguesia.

É na esteira dessas tendências que, a partir dos anos 80 (séc. XX), os Estados assumem um novo perfil: o *pinochismo* no Chile e o *thatcherismo* na Inglaterra, os quais, sob a bandeira da privatização, ganharam a simpatia e a adesão de grande parte dos países e de investidores privados, além do apoio do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BM). Tal projeto, como sabemos, não atingiu apenas a esfera econômica, mas, acima de tudo, serviu como “peça ideológica fundamental para a mídia de direita”, e a privatização “ganhou força com o novo capital privado, fortemente amparado pelo modismo ideológico” alastrado pelo tecido social. (THERBORN, 2012, p. 24). Nas décadas subsequentes, a política a ser seguida pelos Estados era “privatizar os lucros e socializar os riscos; salvar os bancos”, transferindo “os sacrifícios às pessoas”. O socorro do Estado aos bancos e ao capital privado é o mesmo na atualidade: ocorreu em 2008 nos Estados Unidos e agora se repete em boa parte dos países europeus em crise. (HARVEY, 2011, p. 16).

O século XX nos legou essa herança: a privatização e a ideologia neoliberal como os novos mantras do capitalismo contemporâneo, derivando deles as medidas dos ajustes estruturais e das orientações macroeconômicas vividas nas últimas décadas, bem como o formato do Estado e sua centralidade no apoio à tendência expansiva do capital. Corroboramos o pensar de Harvey (2011, p. 16) quanto ao significado que envolve a palavra *neoliberalismo*: “Se refere a um projeto de classe [...], mascarada por uma retórica sobre a liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal”, aliada às “virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio”, legitimando “políticas draconianas, destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista”.

Já conhecemos e acumulamos conhecimento sobre as consequências desse processo. No mundo do trabalho, a flexibilização e a precarização, pilares da reestruturação produtiva, caminharam *vis-à-vis* com o crescimento do desemprego, o aumento do exército industrial de reserva e a crise no movimento sindical, atingindo objetiva e subjetivamente a classe trabalhadora. No âmbito do Estado, as “contrarreformas” vêm incidindo diretamente no campo dos direitos sociais e das conquistas históricas dos trabalhadores. Em conjunturas recessivas como a que vivemos na atualidade, o Estado controla e limita a expansão de direitos por “se revelarem contrários à lógica capitalista da ampliação máxima da taxa de lucro”. (COUTINHO, 2008, p. 68).

Os fracassos do capital foram também contabilizados como fracassos do Estado, e mesmo nos países em que o *Welfare State* tem raízes fortes, como a Alemanha de Angela Merkel, seu modelo vem sendo crescentemente ameaçado. A crise cíclica do capitalismo que eclodiu em 2008, nos Estados Unidos, abalou também os países de capitalismo central e periféricos em proporções desiguais, como Espanha, Irlanda ou Islândia. As fortes tensões no comércio global atingiram ainda economias exportadoras, como a Alemanha e o Brasil, e produtores de petróleo, como a Rússia e a Venezuela. O desemprego global assumiu taxas alarmantes, a exemplo da China, dos Estados Unidos e, com maior gravidade, da Espanha, onde chegou a superar a casa dos 20% de desempregados. Especialmente no sul global, como Barbados, Bangladesh, Ciudad Juarez no México ou em cidades da China, as mulheres foram incorporadas à força de trabalho, num crescente processo de feminização da pobreza no mundo. Cresceram igualmente as favelas, os guetos e cortiços ao redor das grandes metrópoles, com famílias que sobrevivem com menos de dois dólares por dia. (HARVEY, 2011). Em contraposição, o número de bilionários nos últimos anos aumentou não só nos Estados Unidos, mas na Índia, na Rússia e no Brasil.

Essa realidade evidencia que, embora as “rachaduras no edifício ideológico” do capitalismo sejam visíveis, sua estrutura permanece sólida, e a aliança do Estado com a classe capitalista está longe de ser rompida. Se, por um longo tempo, “a política foi despolitizada e mercantilizada”, quando o Estado reapareceu na cena para socorrer as instituições financeiras, tornou-se mais evidente para todos que “Estado e capital estão mais ligados um ao outro do que nunca, tanto institucional quanto pessoalmente”, (HARVEY, 2011, p. 178).

Além disso, conforme aponta Katz (2012), a internacionalização do poder de decisão, mediante a interferência de instituições como o FMI, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio (OMC), dentre outras, absorve “atividades que no passado eram patrimônio exclusivo dos Estados nacionais”, provocando significativa perda de sua soberania. Para o autor,

a mudança em curso se desenvolve através de uma crescente penetração internacional nos velhos aparatos estatais. Estas estruturas amoldam a regulação local da acumulação aos novos requisitos impostos pela reprodução global do capital. Se incrementam as garantias ao investimento externo, se reforçam os incentivos à mobilidade financeira e se consolidam as condições de segurança para a liberalização comercial. O mesmo Estado nacional continua fornecendo os cimentos jurídicos e materiais que o capital exige, mas este processo se implementa mais amplamente com base em prescrições externas. (KATZ, 2012, s/p).

Na América Latina, mesmo apontando o papel protagonista do Estado, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) considera que esse não pode fazer tudo sozinho em “matéria assistencial y redistributiva”. É preciso potenciar os sistemas de redes sociais que compreendem os “agentes privados” e a ação de diferentes atores sociais presentes na sociedade civil. As orientações cepalinas indicam ainda que para se estimular o crescimento com vistas à redução da pobreza e da desigualdade, é necessário um Estado mais proativo, com o desenvolvimento de políticas de estabilidade econômica. Aqui o novo mote do neodesenvolvimentismo vem alinhado ao campo ideológico do Banco Mundial, sob os pressupostos de Amartya Sen, ou seja, crescimento econômico com desenvolvimento social. Tais pressupostos requisitam a necessidade de uma atuação forte tanto do Estado quanto do mercado. Os defensores do neodesenvolvimentismo atacam os preceitos privatizantes do neoliberalismo e defendem estratégias de desenvolvimento nacional, tendo como principais mantras o meio ambiente, a ecologia, a sustentabilidade e a educação, a serem implementados pela aliança entre Estado, capital e trabalho.

No contexto das crises atuais, os Estados nacionais, diante do crescimento da pobreza e da exponencial concentração da riqueza em todo o mundo, seguem apostando na busca da “perfeição da humanidade”, com a ajuda dos mercados, do livre-comércio, da propriedade privada, de impostos baixos para os ricos, da responsabilidade pessoal e do envolvimento minimalista da esfera estatal e dos governos nas políticas sociais (HARVEY, 2011), apresentando como solução os programas focalizados nos segmentos pobres e vulneráveis. Tanto na América Latina quanto em parte dos países de capitalismo central ganharam destaque os programas de transferência de renda mediante “o desafio de vencer as desigualdades sociais e a pobreza crescente”. (STEIN, 2008, p. 196). Se os resultados positivos da atuação do Estado nas classes subalternas significam a alteração do atendimento das necessidades de sua reprodução, ao mesmo tempo não deixam de ser reformas que mantêm intacta a estrutura do sistema.

No campo ideológico, contribuem para “manter cativa a simpatia política difusa desse setor popular pauperizado e desorganizado” (BOITO, 2003, p. 26), causando profundas desagregações no plano das relações sociais, impedindo que necessidades e demandas transformem-se em direitos, e que esses, em decorrência, em plataformas de luta política mais ampla. Nesse cenário, a participação política e o protagonismo popular perdem centralidade, e os programas de combate à pobreza acabam por operar um verdadeiro transformismo, pela assimilação, por parte do Estado, de boa parte de setores das classes subalternas, mediante práticas clientelistas e reprodutoras das desigualdades. Ao contrário do que ocorreu com as políticas *welfareanas* ou, no dizer de Gramsci, de “revolução passiva”, temos aqui um processo de contrarreformas em que, mesmo trazendo alguns elementos novos no atendimento dos interesses das classes subalternas, ocorre a “enorme preponderância da conservação (ou mesmo restauração) em face das eventuais e tímidas novidades”. (COUTINHO, 2010, p. 38).²

O que se pode concluir é que o Estado burguês provou ser mais resistente do que indicavam algumas contundentes análises que previram o colapso do neoliberalismo e da supremacia dos mercados. Evidencia-se que o “Estado burguês, em suas variadas formas, é tão duradouro, tão cheio de recursos, para resistir e sobreviver às crises mais fortes” (BUTTIGIEG, 2001, p. 51), e, através do seu “complexo de atividades práticas e teóricas [...] não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados”. (GRAMSCI, 2000, p. 331).

Em conjunturas tão desfavoráveis às classes subalternas, é imperioso retomar a ação dos sujeitos coletivos no eixo da “grande política”, superando o terreno econômico-corporativo, com vistas a fortalecer a organicidade e a universalização das lutas, o que implica a criação de alianças estratégicas entre a classe trabalhadora e os movimentos sociais, buscando ampliar o horizonte emancipatório, elevando ao máximo de universalidade possível o ponto de vista dos grupos subalternos, cuja síntese é a “vontade coletiva nacional-popular”. Isso depende, contudo, da superação das visões instrumentalistas da política, especialmente sobre o Estado, e das políticas sociais como meras ferramentas da burguesia, e não como arenas de disputa hegemônica. Gramsci observa que, nas sociedades capitalistas desenvolvidas, onde a superestrutura é mais resistente e ganhou complexidade, o Estado deixou de ser simples instrumento e passou a ser uma condensação de

² Coutinho (2010) caracteriza a era neoliberal e a realidade brasileira dos governos FHC e Lula como um processo de afirmação da “hegemonia da pequena política”, explicitada a partir de políticas sociais redutoras de direitos, com a clara manifestação do “transformismo” mediante formas de cooptação das principais lideranças das classes subalternas no bloco do poder.

forças, uma clivagem potencial entre o campo da produção econômica e o da reprodução, principalmente ideológica. Por essa razão, constitui-se em espaço de disputa, em que “a ampliação da cidadania – esse processo progressivo e permanente de construção de direitos democráticos que atravessa a modernidade”, não pode cessar, porque, em algum momento, “termina por se chocar com a lógica do capital”. Pensar as políticas sociais como instrumento de materialização dos direitos é descobrir que as mesmas são determinadas pela luta de classes e que a crescente ampliação do Estado é fundamental “no processo de universalização efetiva da cidadania e, em consequência, na luta pela construção de uma sociedade radicalmente democrática e socialista”. (COUTINHO, 2008, p. 70).

REFERÊNCIAS

- BOITO, A. A hegemonia neoliberal no governo Lula. *Crítica marxista*. São Paulo: Renavan, n.17, p. 11-36, 2003.
- BUCI-GLUCKSMANN, C. *Gramsci e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- BUTTIGIEG, J. A. Gramsci y la sociedad civil. In: KANOUSI, D. (Org.). *Hegemonia, Estado y sociedade civil en la globalización*. México: Plaza y Valdés, 2001.
- CEPAL. COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/>>. Acesso em: 3 jun. 2012.
- COUTINHO, C. N. *Dualidade de poderes*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- _____. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.
- _____. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. Ed. atual. e rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- _____. *Contra a corrente: ensaios sobre a democracia e o socialismo*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2008.
- _____. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas*. São Paulo: Boitempo, 2010.
- DURIGHETTO, M. L. *Sociedade civil e democracia*. São Paulo: Cortez, 2007.
- ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 7. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- ENGELS, F. As lutas de classe na França de 1848 a 1850. In: *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, s/d. v. 1.

FALEIROS, V. P. *O trabalho da política: saúde e segurança dos trabalhadores*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

FONTES, Virgínia. Capitalismo, imperialismo, movimentos sociais e lutas de classes. *Revista em Pauta*, Rio de Janeiro: Faculdade de Serviço Social do Estado do Rio de Janeiro, n. 21, p. 23-36, jul. 2008.

GRAMSCI, A. *Quaderni del carcere*. Ed. crítica de Valentino Gerratana. Torino: Einaudi, 1977.

_____. *Cartas do cárcere: 1931-1937*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. v. 2.

_____. *Cadernos do cárcere*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.

_____. *Cadernos do cárcere*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. v. 3.

_____. *Cadernos do cárcere*. Trad. de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 5.

HARVEY, D. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

KATZ, C. Classes, Estados e ideologias imperiais. *Revista Eletrônica O Comuneiro*, n. 14, 2012. Disponível em: <http://www.ocomuneiro.com/nr14_8_claudiokatz.html>. Acesso em: 3 jun. 2012.

LÊNIN, V. I. *O Estado e a revolução*. São Paulo: Hucitec, 1987.

MARX, K.; ENGELS, F. Manifesto do Partido Comunista. In: *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, s/d. v. 1.

MARX, K. *L'ideologia tedesca*: Marx e Engels. In: *Opere complete*. Roma: Editori Riuniti, 1972. v. 5.

_____. *O Dezoito Brumário de Louis Bonaparte*. São Paulo: Moraes, 1987.

_____. *Manuscritos econômico-filosóficos de 1844*. In: GIANOTTI, J. A. São Paulo: Nova Cultural, 1987. (Coleção Os Pensadores).

NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista e serviço social*. São Paulo: Cortez, 1992.

STEIN, R. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, I. et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

THERBORN, G. *Do marxismo ao pós-marxismo?* São Paulo: Boitempo, 2012.

2

ASPECTOS GERAIS SOBRE “PROTEÇÃO SOCIAL” E POLÍTICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO: DAS ORIGENS ÀS TENDÊNCIAS ATUAIS

Daniela Andrade de Anunciação

1 Introdução

A formação e a transformação dos sistemas de proteção social e neles das políticas sociais públicas, dimensionam uma complexidade de fatores e determinações que o revestem como

processo e resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo, nos seus grandes ciclos de expansão e estagnação, ou seja, problematiza-se o surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais no contexto da acumulação capitalista e da luta de classes, com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades.¹ (Grifo nosso).

Ciente dos riscos decorrentes da tentativa de sistematizá-los em poucas páginas, adverte-se que essa reflexão parte da tentativa de elencar aspectos

¹ BEHRING, Elaine. Política social no contexto da crise capitalista. In: CFESS/ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 304.

fundamentais sistematizados a partir de revisão bibliográfica, inicialmente sobre a trajetória histórica dos sistemas de proteção social, para, posteriormente, realizar apontamentos sobre características e tendências das políticas sociais na atualidade.

2 Proteção social no capitalismo: contextualização²

Nesse estudo, parte-se da perspectiva que transcorre formulação conceitual explicitada por Pereira,³ na qual a proteção social compreende três elementos: a *segurança social*, o *asseguramento* e as *políticas sociais*. A *segurança social* configura um “sistema programático de segurança contra riscos, circunstâncias, perdas e danos sociais cujas ocorrências afetam negativamente as condições de vida dos cidadãos”,⁴ o *asseguramento* “identifica-se com as regulações legais que garantem ao cidadão a segurança social como direito”,⁵ e as *políticas sociais*, como espécie de política pública direcionada a concretizar a segurança social como direito “por meio de um conjunto de [...] instituições, profissões, benefícios, serviços e recursos programáticos e financeiros”.⁶ Acrescenta-se a essa formulação outro elemento: as políticas econômicas.

A partir de tal estrutura explicativa, pode-se sintetizar que a proteção social, sendo um sistema, traduz um pacto assegurado e regulado de responsabilidade pública para com a população em determinado período histórico, a ser concretizado através de políticas sociais públicas, que se organizam no sentido de satisfazer certas necessidades sociais reconhecidas. Portanto, a proteção social, entendida como sistema, é modelado através de condições históricas, políticas, culturais e econômicas e se relaciona “ao conjunto de direitos civilizatórios de uma sociedade e/ou o elenco das manifestações e das decisões de solidariedade de uma sociedade para com todos os seus membros [...] para preservação, segurança e respeito à dignidade de todos”.⁷

² Os itens 2 e 2.1 é uma versão atualizada de um capítulo da monografia de TCC de curso da autora.

³ PEREIRA, Potyam A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

⁴ *Ibid.*, p. 16.

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

⁷ SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS; Unesco, 2009. p. 22.

2.1 O advento do *welfare state* como modelo de proteção social

Existe o consenso de que a proteção social, na perspectiva conceitual ostentada, se consolida intrinsecamente em uma determinada fase particular do capitalismo e com uma emblemática institucionalização: o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social. (Ebes)).⁸ Essa afirmativa parte da constatação de que até a década de 40 do século XX, as intervenções sociais eram predominantemente realizadas no âmbito privado, veiculadas a partir de “caráter não imperativo e não oficial por organizações religiosas (p. ex., igrejas) e laicas (p. ex., associações profissionais, ‘clubes de serviço’), formas de intervenção frequentemente assistemáticas e embasadas fundamentalmente em motivações ético morais”.⁹ Legislações e medidas de proteção social foram surgindo a partir de fins do século XIX, mas se generalizaram, de fato, como *sistema programático*, após a Segunda Guerra Mundial, no século XX, com o advento e a construção do *Welfare State*, que é experienciado inicialmente em alguns países da Europa Ocidental e que passa a ser acompanhado “de diversos e variados padrões de proteção social, tanto nos países de capitalismo central, quanto na periferia”.¹⁰

No rastro de diferentes episódios, a conformação da “questão social”;¹¹ o agravamento das tensões sociais; o aparecimento de um sistema socioeconômico-político alternativo (socialismo-comunismo) e a organização dos trabalhadores em sindicatos, conforme elenca Brum,¹² foram aspectos determinantes para o nascedouro da proteção social como sistema, através do *Welfare State*. Esse conjunto de fatores tem relação direta com a progressão das forças produtivas e o aumento da força política da classe trabalhadora.

No século XX, essas alterações expandiram-se, principalmente no campo da economia, com a crise econômica de 1929,¹³ que “com seus dramáticos

⁸ No decorrer do texto, utilizar-se-á somente o conceito *Welfare State* sem a tradução.

⁹ NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 30.

¹⁰ BEHRING, op. cit., p. 305.

¹¹ Corroborar-se a apreensão da “questão social” como o “conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho –, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos”. (IAMAMOTO, Marilda V. A questão social no capitalismo. *Revista Temporalis*, Brasília: ABEPSS; Graflin, ano 2, n. 3, jan./jul. 2001, p. 17).

¹² BRUM, Argemiro J. *O desenvolvimento econômico brasileiro*. 20. ed. Ijuí: Ed. da Unijuí, 1999.

¹³ “Iniciada em 1929 com a queda da Bolsa de Nova Iorque e com desdobramento ao longo da década de 1930, a terceira grande crise – a Grande Depressão – teve por centro os Estados Unidos da América, com fortes reflexos na Europa, América Latina, etc., em

efeitos inflacionários e depressivos, [reduziu] num aumento assustador do desemprego, provocou em todo mundo ocidental tensões sociais agudas”,¹⁴ fator determinante das mudanças nos processos de acumulação. Tal crise num conjunto de novos acontecimentos, especialmente a crise política que culminou na Segunda Guerra Mundial em 1939, desencadeou uma crise estrutural, que botou à prova a orientação da política econômica tendo como base o liberalismo e impulsionou como estratégia de resolução “uma intervenção mais direta do Estado, levando-o desta forma a administrar os investimentos rentáveis antes exclusivos à iniciativa privada, tais como os serviços de estrutura de base e as políticas sociais.”¹⁵ A exigência estratégica, pela intervenção estatal mais direta, abre a oportunidade para a elevação de uma nova orientação de política econômica: o keynesianismo,¹⁶ que “passou a nortear as formulações políticas e econômicas dos governos, especialmente dos países de economia central, tendo na intervenção do Estado a estratégia para suas definições.”¹⁷

Nesse contexto, e com essas bases, foi sendo consolidado o *Welfare State*, como modelo de proteção social, a partir do padrão keynesiano de intervenção estatal, e, com essa consolidação, inaugurou-se *uma nova época de proteção social*. Entretanto, o *Welfare State* não surgiu eminentemente para assegurar direitos e promover proteção social, mas para sustentar o novo paradigma, que ostentava uma lógica de reprodução social para garantir o sucesso do modelo de produção: o toyotismo¹⁸ e, conseqüentemente, a manutenção do capital e

decorrência da pujança da economia norte-americana e suas vinculações externas. Depois de um esforço interno de reestruturação (*New Deal*), iniciado em 1933, a grande retomada da expansão econômica dos Estados Unidos e a projeção de seu poderio no mundo [imperialismo] foram desencadeadas com a Segunda Guerra Mundial (1939-1945).” (BRUM, 1999, p. 36).

¹⁴ PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida (Org.). *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Ed. da Uerj, 2002. p. 32.

¹⁵ PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e “(des)proteção social”: uma inversão do Estado brasileiro? *Revista Serviço Social e Sociedade*, Brasília, n. 68, p. 17-33, 2001.

¹⁶ O keynesianismo teve como “maior expoente, no campo teórico [...] John Maynard Keynes, que propunha, para a retomada do crescimento econômico, a criação de políticas reguladas e gestadas pelo aparato estatal na economia, a fim de assegurar as condições da atividade econômica, da atividade de consumo e de emprego”. (PERUZZO, Juliane F; REIS, Carlos Nelson dos. *Sistema de proteção social e modernização produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul*. 2002. p. 3. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/.../mesa_6_reis_peruzzo>. Acesso em: abr. 2011.

¹⁷ PERUZZO, Juliane Feix; REIS, Carlos Nelson dos. *Sistema de proteção social e modernização produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul*. 2002. p. 4. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/.../mesa_6_reis_peruzzo>. Acesso em: abr. 2011.

¹⁸ Modelo de produção “flexível, alterando a produção em massa para consumo em massa”. (BEHRING, 2002, p. 9).

uma nova forma de exploração. Esse modelo se generalizou (considerando as características gerais) nos diversos países com sociedade capitalista/burguesa, apesar dos diferentes arranjos que se formaram mediante particularidades nacionais e regionais.¹⁹

Sintetizando: as origens do *Welfare State*, como modelo de proteção social, se estabelece em decorrência de condições econômicas e políticas. No campo das condições econômicas, se direcionou como resultado das mudanças impostas pela industrialização e como resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista. Já no âmbito político, como resultado de conquistas de direitos, de acordos entre capital e trabalho organizados e das configurações históricas particulares,²⁰ ou seja, o Sistema de Proteção Social, consolidado nessa fase do capitalismo, se dá como síntese de uma ramificação de determinações, num campo permeado por contradições. Esse processo embute, inclusive, saltos qualitativos (através do aperfeiçoamento político institucional) e da passagem da quantidade à qualidade na intervenção estatal (de diversas ações fragmentadas e seletivas, para um sistema programático que introduz asseguração via regulações legais e políticas sociais). Porém, na sua configuração, emergem novas determinações e contradições por se tratar de um fenômeno circunscrito na lógica capitalista.

2.2 O neoliberalismo e a reconfiguração do sistema de proteção social capitalista

É possível evidenciar que os “Anos de Ouro” do capitalismo começam a se esgotar no fim da década de 60 (séc. XX), com rebatimentos diretos no Sistema de Proteção Social construído e instalado até então.

As taxas de crescimento, a capacidade do Estado de exercer suas funções mediadoras civilizadoras cada vez mais amplas e a absorção das novas gerações no mercado de trabalho, restrito já naquele momento pelas tecnologias poupadoras de mão-de-obra, não são as mesmas, contrariando expectativas de pleno emprego, base fundamental daquela experiência. As dívidas públicas e privadas cresceram perigosamente. A explosão da juventude em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão – catalisada pela alta dos preços do petróleo em 1973/1974 – foram os sinais contundentes de que o

¹⁹ Foram estabelecidos diferentes regimes de bem-estar. A respeito, ver Silva (2007).

²⁰ Cf. CARVALHO, Victória Echeverria. *Política social e a diversidade dos Estados de Bem-Estar Social*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia, Campinas, 2010.

sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à proteção social estava abalado no capitalismo central e comprometido na periferia do capital onde não se realizou efetivamente.²¹

A partir desses sinais de esgotamento das bases de sustentação do capitalismo até então, ocorreram, principalmente por parte das elites político-econômicas, questionamentos quanto à intervenção alargada do Estado e conseqüentemente uma responsabilização do *Welfare State* pela situação de crise que se manifestava.²²

A reversão do ciclo econômico, em fins dos anos de 1960 e mais visivelmente a partir de 1973, dá um novo fôlego às teses neoliberais, que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo e do *Welfare State*.²³

As evidências de uma nova crise de acumulação de capital, na década de 70 (séc. XX), abrem brechas para uma nova roupagem teórica do liberalismo: o neoliberalismo,²⁴ entendido como reação teórica e política ao keynesianismo e ao *Welfare State* – conforme sustenta Anderson,²⁵ a culpa pela crise também se direcionava indiretamente ao movimento operário, especialmente aos sindicatos que pressionavam a consolidação de direitos sociais e, assim, a ampliação da atuação do Estado.

A chegada da grande crise do modelo econômico do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento econômico com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da

²¹ BEHRING, op. cit., 2009, p. 308.

²² Ibidem.

²³ Ibid., p. 309.

²⁴ Sobre a construção do neoliberalismo e sua ascensão e implantação, ver principalmente ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Sobre os impactos do neoliberalismo sobre o conjunto das políticas sociais públicas, entre outros (as), ver Behring, op. cit., 2007.

²⁵ ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

crise, afirmam Hayek e seus companheiros, estavam localizados no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira geral, no movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicatórias sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.²⁶

A partir dessa *autocrítica burguesa*,²⁷ o neoliberalismo (liberalismo com novas roupagens) apresentou uma fórmula para a crise, assentada em:

1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa *natural* de desemprego; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando na quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.²⁸ (Grifo nosso).

Segundo afirma Anderson,²⁹ essa proposta advinda dos teóricos neoliberais é “desengavetada”,³⁰ associada a um discurso da ineficácia da intervenção do Estado e do *Welfare State*, como modelo de proteção social, para a prosperidade de todos, que caiu muito bem em um contexto de crise estrutural do capitalismo.

Desta forma, uma nova e saudável desigualdade iria voltar a dinamizar as economias avançadas, então às voltas com uma estagflação, resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado. O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos.³¹

²⁶ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 10.

²⁷ BEHRING, op. cit.

²⁸ Ibidem.

²⁹ ANDERSON, op. cit.

³⁰ O texto de origem da proposta do neoliberalismo é *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, de 1944.

³¹ Ibid., p. 11.

Essa base levou cerca de uma década para se tornar objetivamente hegemônica no mundo, principalmente a partir do fim da década de 80 (séc. XX), quando começa a ser implantada, efetivamente, por vários governos,³² quando vai se alastrar como “novo” paradigma teórico, ideológico, político e econômico de sustentação do capitalismo. Inicialmente, “somente governos explicitamente de direita radical se atreveram a pôr em prática políticas neoliberais; depois, qualquer governo, inclusive os que autoproclamavam e se acreditavam de esquerda, podia rivalizar com eles em zelo neoliberal”.³³

Anderson³⁴ analisa, na década de 90 (séc. XX), que o neoliberalismo teve êxito em alguns aspectos, mas em outros não: “Se houve controle da inflação e retomada das taxas de lucro, fundadas no crescimento do desemprego e na queda da tributação, não houve, contudo, uma reanimação do capitalismo, com taxas de crescimento estáveis, como no período anterior.”³⁵

No campo da proteção social, pode-se demarcar sucintamente que essa receita para a gestão pública representou um desmonte progressivo dos sistemas de proteção social principalmente naqueles de veiculação e direitos universais, o que acarretou, no fim dos anos 90 (séc. passado), “do ponto de vista social, [...] o crescimento da pobreza, do desemprego e da desigualdade, ao lado de uma enorme concentração de renda e riqueza no mundo”,³⁶ o que contraditoriamente aumentou as demandas por proteção social.

2.3 Algumas tendências da proteção social na contemporaneidade: breves apontamentos

Conforme, sumariado anteriormente, o desmonte dos sistemas de proteção social atestaram que as medidas neoliberais, com a retomada dos princípios liberais e do avanço do neoliberalismo, representaram, de forma geral, apesar de suas diversificadas expressões, agudos retrocessos no campo dos direitos conquistados. Esse processo se agudiza com a crise de 2008 e com seus rebatimentos na proteção social, tecendo efeitos amargos para as políticas sociais. Essa crise, como é de amplo conhecimento, foi originada em 2008:

³² As nações pioneiras em aderir ao neoliberalismo como programa de governo foram: Inglaterra, com Margareth Thatcher; Estados Unidos da América com Ronald Reagan e Alemanha Ocidental com Helmut Khol. (BEHRING, op. cit., 2007).

³³ Ibid., p. 14.

³⁴ Ibidem.

³⁵ BEHRING, op. cit., p. 310.

³⁶ Ibid., p. 311.

No estouro duma bolha imobiliária nos Estados Unidos. A bolha foi provocada pela provisão competitiva de crédito a cada vez mais compradores de habitações, gerando uma demanda em contínuo aumento por imóveis, cujos preços não cessaram de subir durante cinco anos. A alta dos preços dos imóveis realimentava a bolha, fazendo que os seus efeitos afetassem o conjunto da economia. Os novos proprietários utilizavam a valorização dos seus patrimônios, que serviam como garantia, para tomar mais empréstimos, originando gastos adicionais que transmitiam a alta a outros setores econômicos. O aumento da demanda por mais consumo alcançava até mesmo produtos importados, fazendo que os efeitos da bolha imobiliária estadunidense se propagassem pelo mundo.³⁷

Para Boschetti,³⁸ a especulação imobiliária nos EUA, com “o estouro da bolha” foi expressão de uma crise estrutural do capitalismo na sua constante busca por superlucros, em oposição aos que defendem se tratar de uma mera crise tópica e conjuntural. Essa desencadeia-se no contexto de mundialização do capital “com impactos destrutivos no emprego, nos salários, nos sistemas de proteção social, na concentração de riqueza e na socialização da política”.³⁹ No bojo do desenvolvimento dessa crise, emergem tendências produzidas nas políticas sociais como resultado dos impactos no campo da proteção social em uma profunda mudança na estrutura do emprego e da organização do trabalho.⁴⁰ Ou seja, “os sintomas da crise não estão contidos apenas no plano econômico, mas em múltiplas dimensões da produção e reprodução da vida social”.⁴¹

Entendendo a proteção social como situada no campo da reprodução social, conforme Boschetti,⁴² são algumas tendências contemporâneas num contexto de crise nesse campo onde se inserem as políticas sociais:

³⁷ SINGER, Paul. A América Latina na Crise Mundial. *Revista de Estudos Avançados*, n. 23, v. 66, p. 91, 2009.

³⁸ BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a Política Social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Capitalismo em crise: política social e direitos*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 84.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Para Boschetti (2010), as principais tendências no que diz respeito à estrutura do emprego e à organização do trabalho, referem-se ao “aumento da terceirização, informalidade, prestação de serviços precarizados, com frágil regulação econômica e social do Estado, destruição de postos de trabalho, menos empregos na indústria e na agricultura e manutenção ou leve crescimento no setor de serviços”. (p. 82).

⁴¹ AMORIM, Álvaro André. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In: BOSCHETTI, et al. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010. p. 91.

- o estabelecimento de programas sociais com enfoque no combate da “pobreza absoluta” e orientados pelos organismos internacionais, com principalmente, novas modalidades de programas de transferência de renda; e

- a mercantilização das políticas sociais, com a criação de novos nichos de mercado como os planos privados de previdência e saúde e no campo da educação com cursos a distância.

Na mesma linha, Amorim⁴³ aponta a quatro principais dimensões existentes na tensão entre lógica mercantil e lógica das políticas sociais na atualidade:

- a perversa consequência na associação entre proteção social e inserção laboral, que principalmente a partir da ampliação do desemprego, intensificação e parcialização do trabalho promovem perdas na proteção social coletiva;

- as consequências da crise no emprego e na redistribuição salarial;

- a desvinculação de receitas constitucionais obrigatórias; e

- a defesa de um Estado mínimo com proliferação de políticas sociais com caráter focalizado na contratendência de políticas universais.

Acerca do fenômeno da focalização de políticas sociais, é importante a análise de Pereira e Stein⁴⁴ sobre a relação entre universalidade e focalização, como antinomia persistente no campo das políticas sociais públicas e, com efeito, como controvérsia existente nas ações governamentais, onde o princípio da universalidade, de conotação eminentemente pública, cidadã e igualitária/equânime, vem perdendo terreno para um discurso focalista neoliberal. As autoras bem-assinalam que, nessa tendência vigente de focalização das políticas sociais públicas, se sobressaem as seguintes questões:

- a lógica da fragmentação e do curto prazo;

- a localização no trato da realidade em contraposição ao geral e à totalidade da história;

⁴² BOSCHETTI, op. cit., p. 83.

⁴³ AMORIM, op. cit.

⁴⁴ PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política Social: universalidade *versus* focalização: um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

- o imediatismo nas prestações sociais com objetivo de resultados rápidos, geralmente quantitativos e referenciados na renda;
- o mérito sobrelevado em relação ao direito; e
- as preferências individuais como balizadoras na definição de políticas ao invés das necessidades sociais.

A esse conjunto de aspectos, enquanto são tendências da proteção social e das políticas sociais na atualidade, interligam-se os fenômenos da privatização de políticas sociais, o incentivo e a responsabilização da sociedade civil na condução de programas, projetos, serviços e benefícios das políticas sociais e a precarização das mesmas.

3 Considerações finais

A partir dessa caracterização geral, podem-se evidenciar pistas que se direcionam a apontar que a proteção social, como sistema no capitalismo atual, vem sofrendo modificações em seus pilares de sustentação, conforme o conceito elaborado por Pereira, cujas políticas sociais devem concretizar a segurança social que precisa ser respaldada por aparato legal. Mas para uma análise mais conveniente dessa caracterização atual da proteção social, seria necessário trazer aqui vários outros elementos que contribuem para tal desenho que se manifesta na reforma do Estado e a lógica gerencial que vem permeando a administração pública, nas novas relações entre Estado e sociedade civil, entre política social e trabalho, na ampliação das necessidades sociais na contratendência da focalização, nas novas formas de banalização da vida, e principalmente, em tudo isso incluído no interior da crise estrutural que vem se manifestando desde 2008.

Mas, de forma geral, é possível apontar, conforme a trajetória histórica que tentamos traçar, que as características da proteção social entendida como sistema se modifica conforme o próprio capitalismo se altera e é readequada conforme as necessidades desse, inclusive, compondo um conjunto de elementos que, em épocas de crise do capital, compõem fórmulas para a recuperação do capitalismo.

Mas também seus contornos e modificações dependem das resistências em relação a direitos conquistados, a necessidades sociais reconhecidas devido ao nível civilizatório em que a sociedade se encontra, pois, como já apontado no início do texto, o sistema de proteção social, em determinado período, traduz um pacto assegurado e regulado de responsabilidade pública para com a população, a ser concretizado através de políticas sociais públicas, que se organizam no sentido de satisfazer certas necessidades sociais reconhecidas.

O desafio no campo teórico é identificar e caracterizar, como vem ocorrendo na atualidade, essas mediações entre direitos já conquistados e em disputa e também resistência, necessidade do capital num contexto de crise estrutural e sua propagação no campo das políticas sociais, o que através desse texto foi possível iniciar.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Álvaro André. O persistente estado de crise: nexos entre Estado, política social e cidadania no Brasil. In: BOSCHETTI, I. et all. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANUNCIACÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade não identificável da política social pública de assistência social: dilemas conceituais, legais, históricos e políticos*. 2011. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de serviço Social) – UCS, Caxias do Sul, 2011.

BEHRING, Elaine. Política social no contexto da crise capitalista. In: CFESS/ ABEPSS. *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS/ ABEPSS, 2009.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). *Capitalismo em crise: política social e direitos*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRUM, Argemiro J. O desenvolvimento econômico brasileiro. 20. ed. Ijuí: Ed. da Unijuí, 1999.

CARVALHO, Victória Echeverria. *Política social e a diversidade dos Estados de bem-estar social*. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas/ Instituto de Economia, Campinas, 2010. Disponível em: <<http://www.cutter.unicamp.br/document/?code=000784026>> Acesso em: 13 maio 2011.

COUTO, Berenice Rojas. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. *Revista Temporalis*, Brasília: ABEPSS, Grafile, ano II, n. 3, n. 3, jan./jul. 2001.

LIMA, Carlos. Trabalho e política social no mundo do capital em crise. In: PEREIRA, P.; PEREIRA, Camila Potyara (Org.). *Marxismo e política social*. Brasília: Ícone, 2010.

NETTO, José Paulo. *Capitalismo monopolista e serviço social*. 8. ed. Cortez, 2011.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida P. (Org.). *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Eduerj, 2002.

_____.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade *versus* focalização: um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, I. et al. *Capitalismo em crise: política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. *Política social: temas e questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____.; PEREIRA, Camila Potyara (Org.). *Marxismo e política social*. Brasília: Ícone, 2010b.

PERUZZO, Juliane Feix; REIS, Carlos Nelson dos. *Sistema de proteção social e modernização produtiva: notas preliminares sobre seus impactos em Caxias do Sul*. 2002. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/.../mesa_6_reis_peruzzo>. Acesso em: 20 abr. 2011.

POCHMANN, Marcio. *Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil*. São Paulo em perspectiva, ano 18, n. 2, p. 3-16, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf>>. Acesso em: mar. 2011.

PORTO, Maria Célia da Silva. Cidadania e (des)proteção social: uma inversão do Estado brasileiro? *Revista Serviço Social e Sociedade*, Brasília, n. 68, p. 17-33, 2001.

SILVA, Ademir Alves. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. São Paulo: Cortez, 2007.

SINGER, Paul. A América Latina na crise mundial. *Revista de Estudos Avançados*, n. 23, v. 66, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: MDS. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS; Unesco, 2009. Disponível em: <<http://www.unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075por.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2011.

3

CONCEPÇÕES DE BEM-ESTAR A PARTIR DE PRISMAS DIFERENCIADOS DE ANÁLISE

Mara de Oliveira

Rene Keller

Isabel Nader Rodrigues

1 Introdução

A sistematização apresentada, elaborada a três mãos por duas áreas de conhecimento: Serviço Social e Direito, é resultado de pesquisa bibliográfica, discussões e reflexões entre os envolvidos que, tendo como temática de estudo as políticas sociais públicas (enquanto são operacionalizadoras de direitos sociais), entenderam ser pertinente iniciar estudos particulares sobre bem-estar, como aspecto e delimitação da temática em questão. Sendo esse estudo ainda preliminar, contém os limites analíticos de tal fase, mas se espera, assinalar de forma clara a intenção de sua obrigatoriedade e, por isso, da continuidade de aprofundamento.

Assim, se objetiva através dessa sistematização, refletir sobre concepções de bem-estar a partir de três grandes marcos: a liberal clássica,¹ a que contempla

¹ A compreensão da perspectiva liberal clássica é essencial, inclusive, para compreender a sua versão atual, neoliberal, não objeto das descrições e interpretações aqui propagadas, tendo em vista se constituir em estudo que merece ainda maiores investimentos por parte dos autores desse.

o denominado *Welfare State* (em duas faces) e a marxista, no sentido de demonstrar a imprescindibilidade de compreender tais pontos de vista como veiculadores da concepção de Estado e, destarte, de proteção social coletiva, ou não, através de diferentes políticas sociais públicas.

Além disso, a delimitação do objeto de estudo escolhido se fundamenta na necessidade de desmistificar entendimentos existentes, arrolando-os com descrições e análises racionais conhecidas que possibilitem a reconstrução de definições e concepções, revelando-as e as elucidando como ferramenta para rompimento do paradigma atual hegemônico na sociedade capitalista contemporânea.

Importa ressaltar que esse texto tem clara posição político-ideológica, não se enquadrando naqueles de mera revisão/explicitação de conceitos/concepções. Defende-se a tese de que tendo o bem-estar uma condição de ordem subjetiva (assinalada como preponderante nas opiniões teóricas atuais), não agrega a palavra *social* (bem-estar social), conformadora da adjetivação coletiva, de bem comum, dever do Estado porque é direito de todos os cidadãos, ou seja, os liberais e os neoliberais, não comungam da premissa de que haja um conceito universalizado de bem-estar, de necessidades humanas básicas, de parâmetros genéricos de qualidade de vida.

A presente sistematização foi organizada em seis partes, incluindo esta introdução e as considerações finais: na Parte 2, intitulada “Algumas considerações iniciais”, explicita-se a posição dos responsáveis por essa sistematização da temática através de uma breve leitura acerca da realidade contemporânea e das premissas sustentadoras do modelo de Estado e de política social pública assumindo que, através do questionamento do caráter público da proteção social, operacionaliza-se o desmonte dos direitos sociais de cunho universal. Na sequência, efetua-se a análise do bem-estar na perspectiva liberal clássica subsequente, sob o prisma do apelidado *Welfare State* e por fim na marxista.

Sob o enfoque liberal, cabe identificar qual a noção de bem-estar é apreendida pelo precursor da corrente, o economista escocês Adam Smith. Ante isso, alguma atenção é devida à formulação do liberalismo clássico em si e a correlata ideia de liberdade.

Quanto aos modelos do *Welfare State*, esses permeiam a ideia de um Estado intervencionista, centrado em reformas sociais, com distribuição das riquezas geradas com o produto do trabalho. Essa concepção surge no pós Segunda Grande Guerra, compreendendo o trabalho como atividade social e a necessidade de regulamentar as relações entre empregador e empregado, mediante intervenção do Estado, surgindo, aí, uma identificação entre o *Welfare* e a social democracia. As ideias socioeconômicas de Keynes, baseada na supremacia econômica do

Estado sobre a iniciativa privada, ainda tem seguidores. A Constituição Federal de 1988 é considerada por muitos autores o encaminhamento legal à edificação e à operacionalização de um Estado de Bem-Estar Social (Estado Social).

Como antítese do pensamento liberal, a corrente marxista assume uma tônica própria da questão. Embora não haja nos fundadores da filosofia da *práxis* (Marx e Engels) uma concepção de bem-estar social, é preciso extrair do conjunto da obra o seu significado. Nesse aspecto, insta verificar em que medida o sistema capitalista tem condições de prover uma situação real de bem-estar com esteio nos fundamentos histórico-materialistas.

2 Algumas considerações iniciais

‘Esse é tempo de partido, tempo de homens partidos. [...] Esse é tempo de divisas, tempo de gente cortada’.²

Vive-se um tempo, conforme a epígrafe acima, de divisão, de *apartheid*, de negação daqueles direitos, demarcados como inerentes ao ser humano, *de cortes de gente*, veiculado pela

aguda destrutividade, que no fundo é a expressão mas profunda [das crises estruturais] que assola a (des)socialização contemporânea: destrói-se a força humana que trabalha; destroçam-se os direitos sociais; brutalizam-se enormes contingentes de homens e mulheres que vivem do trabalho; torna-se predatória a relação produção/natureza, criando-se uma monumental sociedade do descartável, que joga fora tudo que serviu como embalagem para as mercadorias e o seu sistema, mantendo-se, entretanto, o círculo reprodutivo do capital.³

A destruição contemporânea de *corpos e mentes* tem sido produtora e reprodutora: i) do individualismo do *cada um por si*; ii) da premissa de que a política é “coisa do outro”, de “quem não tem nada para fazer”, por natureza depravada, venal, putrefata, consequentemente, todos os que “se metem nela” serão, necessariamente, corruptos, devassos, subornáveis; iii) da satanização do Estado que confirma a ideologia hegemônica da retirada desse como agente

² ANDRADE, Carlos Drummond. *A rosa do povo*. 21. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000. p. 29.

³ ANTUNES, Ricardo. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. *Capacitação em Serviço Social – Módulo I: crise contemporânea, questão social e serviço social*. Brasília: Cead, 1999. p. 19.

central de proteção social universal a todos. Isso requer – como formas de resistência e de construção de outros patamares de compreensão, interpretação e explicação da realidade – que se lembrem/revistem/construam/reconstruam definições e concepções desvendando-as, esclarecendo-as, para que, a partir disso, seja possível tomar posição consciente, autônoma, no exercício da “capacidade de eleger opções informadas sobre o que se tem que fazer e de como levá-lo a cabo”⁴ – aspecto central da concepção de bem-estar social aqui propalada, que demanda acesso/garantia/efetivação de necessidades sociais, também denominadas *Necessidades Humanas Básicas* (NHBs).

Mais do que nunca, é preciso edificar formas de resistência como pressupostos às mudanças, que “no plano imediato, incorporem as aspirações nascidas no interior da vida cotidiana da *classe-que-vive-do-trabalho*”.⁵ (Grifo do autor).

Por conseguinte, é preciso atitude científica contrária ao senso comum (construído ideologicamente) de que “a vida é assim mesmo”, de que “não dá para mudar”, que “o mercado é melhor agenciador e prestador de serviços sociais que os entes públicos estatais”, que **bem-estar é uma condição de ordem subjetiva, de gosto ou de desgosto de cada indivíduo**, logo, não agrega a palavra *social* (bem-estar social), conformadora da adjetivação coletiva, de bem comum, dever do Estado porque é direito de todos os cidadãos.

Dito de outra maneira: o liberalismo clássico, conforme será descrito no tópico seguinte, assim como vários intelectuais defensores da sua versão contemporânea, o neoliberalismo, não aceitam a premissa de que haja um conceito universalizado de bem-estar (por isso social), de necessidades sociais, de parâmetros genéricos de qualidade de vida. Muito amiúde, teóricos do segundo (neoliberalismo), além de agregarem as definições de liberalismo clássico se contrapõem ao bem-estar social como parâmetro coletivo, afirmando esse se encontrar superado considerando, segundo eles, as experiências negativas dos Estados Sociais, motivo pelo qual colocam

em dúvida a própria visão de direito social, dever do Estado, direito do cidadão, e seus princípios de universalização. A retirada do Estado de suas responsabilidades na produção, na gestão e no financiamento do bem-estar social a todos reflete bem a posição de não garantia de direitos. Menos Estado agrega o pressuposto de menor gasto social. **Aqueles indivíduos que, por seus meios privados, podem acessar,**

⁴ Doyal e Gough apud PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas básicas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000. p. 70-71.

⁵ ANTUNES, op. cit., p. 30.

porque podem pagar, a proteção social privada suprêm ou tentam suprir suas necessidades humanas básicas; aos demais, particularmente aos pobres, o Estado deve prestar assistência. [...]. Com isso, as políticas sociais públicas sofrem um retrocesso histórico no que concerne aos enunciados de bem-estar social universal, direito de todos, uma vez que são retiradas da esfera coletiva (dever do Estado) e passam para a esfera do privado, cabendo aos indivíduos encontrarem alternativas aos “seus problemas”, que serão “encontrados” a partir da inserção, ou não, qualificada, ou não, no mercado de trabalho e no acesso a salários. Aqueles com melhor inserção/salários terão maiores possibilidades de acessar melhor proteção social. Como os índices de pobreza são enormes, o Estado, a quem cabe agora a “proteção” aos que não podem pagar por proteção privada, propõe e realiza uma **trágica escolha**. Os “programas de enfrentamento à pobreza”, substitutivos das políticas sociais, propõem-se a atender apenas aos mais pobres, aos mais necessitados, aos mais carentes.⁶

Então, sobretudo a partir da década de 90 (séc. XX), a América Latina, incluindo logicamente o Brasil,⁷ iniciou, através de um ajuste estrutural (formado de várias reformas), um novo modelo de desenvolvimento econômico. A orientação político-econômica condensa e traduz ideias neoliberais.⁸ Essa

⁶ OLIVEIRA, Mara. *Reformas estruturais de segunda geração e Cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina*. 2005. Tese (Doutorado) – PUCRS/FSS, Porto Alegre, 2005. p. 251.

⁷ *Sobre a proposta e implementação das reformas (estruturais) ocorridas no Brasil, ver, entre outros: PEREIRA, Luiz Carlos B. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle Lua Nova – Revista de Cultura Política, n. 45, p. 49-95, 1998. Trabalho apresentado na REUNIÃO DO CÍRCULO DE MONTEVIDÉU, 2., 1997. Anais... Barcelona, 25-26 de abril de 1997; PEREIRA, Luiz Carlos B.; PACHECO, Regina Silvia. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. FÓRUM NACIONAL ESPECIAL SOBRE “REFORMA DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO – EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, 2005, Brasília. Anais... Brasília, INAE Instituto Nacional de Altos Estudos, realizado em Brasília em 1º de setembro de 2005. Sobre a crítica às proposições/execução das referidas reformas, ver, entre outros: BEHRING, Elaine Rossetti. Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003; SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). Pós-neoliberalismo II: que estado para democracia? Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2001; SADER, Emir (Comp.). El ajuste estructural en América Latin: costos sociales y alternatius. Grupo de Trabajo Economía Internacional. Buenos Aires: Clacso, 2001.*

⁸ Importa ressaltar que Luiz Carlos B. Pereira (ver textos citados na nota de rodapé acima) no Brasil, assim como John Williamson (sistematizador do conhecido Consenso de Washington, documento orientador do ajuste estrutural para a América Latina), negam que suas propostas tivessem vinculação com as ideias neoliberais: “Naturalmente, havia áreas importantes de sobreposição entre o significado original [do Consenso] e a interpretação neoliberal da expressão, pois a maioria dos neoliberais acredita em disciplina macroeconômica, privatização, economia de mercado e livre comércio. O mesmo fazem muitos neoliberais; em outras

orientação, no caso brasileiro, é contrária a várias das definições dispostas na Constituição Federal de 1988:

Tem sido efetivada em muitas ações. A não-formulação^[9] de políticas sociais públicas baseadas no direito universal de todos é uma delas. Com isso, de fato, a sociedade, reprodutora da ideologia dominante, tem assumido um posicionamento e uma prática que consideram haver homens com necessidades humanas básicas a serem satisfeitas e outros que, “apesar” de seres humanos – os pobres -, não têm as mesmas necessidades. Exemplos disso aparecem na vida cotidiana da população pobre, “recheada” de demonstrações dessas “verdades”. Dentre os exemplos, citam-se as corriqueiras afirmações de que os pobres não sabem cuidar do que ganham e que se tivessem mais dinheiro o jogariam fora, etc. Os pobres têm realmente dificuldades para cuidar das roupas, de suas casas e de suas vidas, mas não porque nasceram com essa condição (apesar de muitos terem nascido sob essa condição), que não é congênita, nem natural, apesar de, na América Latina, “ser passada como herança” de pai para filho. Isso tem sido construído através de um conjunto de formas sociabilizadas, através de representações simbólicas da sociedade, produzindo e sacramentando identidades, criadas e recriadas na dinâmica da vida social, cujas relações são constituídas e apreendidas pelos que nela vivem.¹⁰

Diante disso, propõe-se que se *desconfie* “da veracidade de nossas certezas, de nossa adesão imediata às coisas”.¹¹ Destarte, a partir de uma determinada visão social de mundo, de certa opção teórico-metodológica¹² – entendendo

palavras, havia um consenso de que estas ideias fazem sentido [...]. Mas também havia diferenças fundamentais, pelo fato de que nunca pretendi detectar um consenso em favor de livres movimentos do capital, monetarismo, alíquotas mínimas de impostos (quer ou não racionalizadas pela ‘economia do lado da oferta’) ou do Estado mínimo, que não aceita nenhuma responsabilidade pela correção da distribuição de renda ou pela absorção de externalidades.” (WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (Org.). *Depois do consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 286).

⁹ A não formulação não se refere ao aparato jurídico legal - que, muitas vezes, tem como premissa a garantia universal dos direitos sociais e, nessa igualdade, a não discriminação, a equidade, etc. - mas a programas, projetos, serviços e benefícios que efetivam as políticas sociais públicas na América Latina.

¹⁰ OLIVEIRA, op. cit., p. 152-153.

¹¹ CHAUI, Marilena. *Convite à filosofia*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006. p. 218.

¹² Opção que nas ciências sociais é histórica, “ligada a certos valores, pontos de vista preliminares e pressuposições axiológicas, que determinam, em ampla medida, as questões que se colocam em relação à realidade social, à *problemática* da pesquisa. [Logo, infere-se que] as visões sociais de mundo e os valores (que fazem parte dela) intervêm também na

que a realidade social é infinita, assim como o são as formas de analisá-la – buscou-se nessa sistematização explicitar um conjunto de definições acerca de bem-estar considerando os vieses estabelecidos pelo(s):¹³ liberalismo clássico, denominados *Welfare State* e marxista,¹⁴ no sentido de identificar congruências e diferenças acerca do objeto de pesquisa. O objetivo é contribuir com o

desencantamento ou desenfeitiçamento [das apreensões, concepções, opiniões sobre bem-estar social], mostrando que nele não agem forças secretas, mas causas e relações racionais que podem ser conhecidas e que tais conhecimentos podem ser transmitidos a todos.¹⁵

Fica claro, então, que a base teórica aqui defendida não confunde a intencionalidade do grande capital internacional, aderida por grande parcela dos Estados nacionais, de que desenvolvimento econômico postula, inevitavelmente, redução do Estado em gastos sociais públicos, destarte em políticas sociais universais, legando ao mercado a oferta de serviços sociais a quem pode pagar e ao Estado garantir/prestar ações focalizadas apenas na

análise empírica da casualidade, na determinação científica dos fatos e suas conexões, assim como na última etapa da pesquisa: a interpretação geral e a construção de teorias. Em outras palavras: é o *conjunto* do processo de conhecimento científico-social desde a formulação das hipóteses até a conclusão teórica, passando pela observação, seleção e estudo dos fatos, que é atravessado, impregnado, ‘colorido’ por valores, opções ideológicas [...] e visões sociais de mundo”. (LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida, 1987, p. 195).

¹³ A perspectiva liberal clássica, assim como a marxista, não agregam às funções do Estado a promoção do bem-estar-social, como poderá ser visualizado no decorrer dessa sistematização.

¹⁴ Lembra-se, no entanto, que, mesmo a mera descrição de um determinado ponto de vista – que dirá sua interpretação – é realizada a partir de um determinado contexto e da “*forma de olhar* [do pintor, no caso do cientista social] e de sua *arte de pintar*. [...] condicionado não apenas por sua posição de classe, mas também por *outras determinações*, por outras pertinências sociais não-classistas relativamente autônomas [...]: nacionalidade, geração, religião, cultura, sexo. Sua visão é também desviada por sua vinculação a certas categorias sociais (burocracia, estudantes, intelectuais, etc.) ou a certas organizações (partidos, seitas, igrejas, círculos, confrarias, cenáculos).” (LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida, 1987. p. 204). Com certeza, um artigo construído a três mãos como esse, condicionado por diferentes idades, sexo, experiências, profissões, saberes, etc., além da *arte de pintar* singular de cada um (gênero, estilo, lógica textual, vocabulários específicos, etc.), configuraram, por si um desafio. Isso somente foi exequível: diante da demarcação de um objetivo em comum; pela disponibilidade de cada um na troca de conhecimentos, renovada e modificação em vários momentos, pelo “trabalho paciente e lento de investigação e de pesquisa racional, aberto a mudanças.” (CHAUÍ, op. cit., p. 219).

¹⁵ *Ibidem*, p. 218-219.

população empobrecida.¹⁶ Isso constitui “mitos fundamentais em que se sustenta a ideologia dominante”,¹⁷ formadores da nova cultura política, que sendo processo civilizatório tem sido *recriadora, destruidora, subordinadora e mutiladora de formas sociais, de vida e de trabalho, modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar*.¹⁸

Isso conforma o modelo de política social pública adotado

sob a égide do capitalismo de feição neoliberal, a política social se transformou num campo minado de conflitos de interesses e de práticas experimentais – para não dizer voluntaristas. Os *cortes nos gastos sociais, o desmonte dos direitos sociais, a desqualificação das instituições de bem-estar, o questionamento do caráter público da política*, o desprezo pelos pobres, dentre outros atentados contra um legado de conquistas construído pelos movimentos democráticos, entre os anos 1945-1975, não podem ser tratados com neutralidade.¹⁹

Para se contrapor ao modelo de política social em vigor, é preciso explicitar, esclarecer, descrever, analisar, entre outros, conceitos²⁰ tais como: *proteção social*

¹⁶ Não se está com isso negando a premência de políticas sociais públicas de cunho reparatório aos grupos sociais historicamente alijados de direitos de igualdade de acesso e de oportunidades, mas o enfrentamento da pobreza não pode ser o único objetivo da política social. Aliás, a focalização das políticas sociais faz parte do receituário neoliberal: as “últimas décadas foram de contenção de direitos; no mesmo grau, deu-se a ampliação das relações mercantis, generalizadoras pela relação primordial do capitalismo, onde tudo é definido pelo valor de troca, onde tudo se torna mercadoria, com a condição de poder ser vendido e comprado, inclusive o pobre, que se deve tornar, se não o é, consumidor. As políticas sociais recomendadas pelo Banco Mundial não contrariam essa lógica, muito pelo contrário, e, conforme os próprios indicadores construídos por essa agência, essa lógica, posta em ação, não enfrentou a pobreza, nem a desigualdade. As propostas de políticas sociais do Banco Mundial, baseadas na focalização, ao invés da universalização, consolidam a tendência hegemônica do capital”. (OLIVEIRA, op. cit., p. 205-206).

¹⁷ FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 230.

¹⁸ IANNI, Otávio. *A era do globalismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

¹⁹ PEREIRA, Potyara A. P. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008. p. 16-17.

²⁰ Infere-se que a conceituação “é o esforço sistemático e crítico [portanto, análise intencionada] que visa captar a coisa em si” (CURY, 1995, p. 25), sua essência, descortinando os elementos falsos da representação buscando compreender as relações mais significativas do fenômeno. (CURY, 1995). Desse modo, a conceituação é parte inerente ao processo de construção de conhecimento, expondo os fenômenos a um tratamento rigoroso, na tentativa aproximativa de explicitar seus nexos internos e destes com a realidade a qual se vincula. (ANUNCIAÇÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade não identificável da política social pública de assistência social: dilemas conceituais, legais, históricos e políticos*. 2011. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social) – UCS, Caxias do Sul, 2011. p. 54-55.

(ver artigo de Anúnciação apresentado nesta coletânea), *bem-estar social* – finalidade a ser efetivada pela proteção social e – *necessidades sociais* – condições básicas garantidoras do bem-estar social. Por conseguinte, para se criticar ou defender teórica e ideologicamente a temática das políticas sociais públicas é indispensável incorporar-se à análise acerca do papel do Estado e da sociedade civil na contemporaneidade (ver, nesta coletânea, artigo de Ivete Simionatto e Carolina Rodrigues Costa), definições/caracterizações sobre os conceitos acima citados. Nessa sistematização, privilegia-se o bem-estar social no entendimento de que

é impossível manter-se equidistante e indiferente aos assaltos intelectuais contra a política social, que desde as velhas Leis dos Pobres, entre os séculos XIV e XIX, nunca foram neutros e sempre estiveram majoritariamente a serviço de interesses dominantes. Como é óbvio, isso não aconteceu só no capitalismo. *Mas nesse modo de produção, em suas fases liberalizantes e globalizantes, esses ataques se tornaram mais sofisticados e mistificadores.* As seculares atrocidades cometidas sob a denominação de política social estão registradas na história mais longeva.²¹ (Grifo nosso).

Especificamente sobre bem-estar na contemporaneidade, há infundáveis concepções que vão desde aquelas vinculadas apenas à subjetividade, à singularidade de cada sujeito ao que esse considera, por exemplo, felicidade, qualidade de vida, até as que, consensualmente, identificam o bem-estar (abstraídas suas divergências teórico-metodológicas) como algo vinculado a certa condição, de ordem coletiva, a vista disso, conforme o já assinalado, de bem comum, portanto, dever do Estado porque é direito de todos os cidadãos. Poder-se-ia indicar vários elementos sobre o que é/compõe o que aqui se designa bem-estar; assim como construir um artigo apenas sobre esse tema, distinguindo, interpretativamente, a concepção a partir de vários autores na contemporaneidade. Não sendo objeto desta sistematização, buscou-se alguns aspectos constituidores do bem-estar a partir de uma determinada concepção de Necessidades Humanas Básicas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948),²² documento consensado e reconhecido universalmente, referendando e analisando esses sob a ótica da Constituição Federal de 1988.

²¹ PEREIRA, Potyara, A. P. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 17.

²² NAÇÕES UNIDAS no Brasil. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf>. Acesso em: 15 out. 2011.

Diante dos pressupostos aqui propagados, acredita-se que existem NHBs,²³ porque são comuns a todos os seres humanos, em qualquer lugar do Planeta: “O básico expressa algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta”.²⁴

Importa salientar que existem várias definições e divergentes bases teóricas acerca dessa temática, incluindo aquelas que não postulam haver qualquer possibilidade de se definir NHB “comuns a todos e objetivamente identificáveis”.²⁵ Tem havido, no entanto, um esforço, por vários autores e agências internacionais, no sentido de demarcar/estabelecer padrões básicos de necessidades humanas, mesmo que discordantes. Um exemplo são os *Relatórios de Desenvolvimento Humano*.

As NHBs, na lógica aqui tratada, *são objetivas e universais*,²⁶ no entendimento de que existem questões que são essenciais a qualquer ser humano, para que ele possa exercer suas capacidades humanas. Logo, independem de *gosto* ou *desgosto*, cultura, credo, classe social, preferências individuais; por isso, tornam-se preceitos universais, pois sua não satisfação ocasiona sérios prejuízos.

Esses prejuízos constituem os “[...] impactos negativos cruciais que impedem ou põem em risco a possibilidade objetiva de *viver* física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica” (PEREIRA, 2000, p. 67). Estabelecem, porém, um duplo dano ao sujeito que não tem essas necessidades atendidas: um dano físico, ligado às privações fundamentais, impeditivas do usufruto de condições dignas de vida, desfavorável à participação social; e um dano cognitivo ou racional, eminentemente político, “[...] que, integrado ao dano anterior, impedirá as pessoas de possuírem autonomia básica para agir de modo informado e discernido”. (PEREIRA, 2000, p. 69). A satisfação das necessidades humanas básicas é condição indispensável ao equacionamento de tais prejuízos.²⁷

²³ As concepções e análises sobre NHBs aqui utilizadas baseiam-se, de forma mais aprofundada, na leitura de Pereira (2000) Doyal e Gough (citados nas referências).

²⁴ PEREIRA, 2000, op. cit., p. 26.

²⁵ Ibidem, p. 38.

²⁶ “A objetividade e a universalidade, nessa concepção, nega o vínculo de necessidades básicas a estados subjetivos e relativos de carência, a preferências individuais por determinados bens ou serviços, ao desejo psíquico de alguém que se sente carente de algo, à compulsão por algum objeto de consumo, etc. Necessidade também não é “[...] *motivação, expectativa* ou *esperança* de obter algo de que se julga merecedor por direito ou promessa” (OLIVEIRA, op. cit., p. 166).

²⁷ Ibidem, p. 170.

Compõe as NHBs dois conjuntos de exigências: saúde física²⁸ e autonomia (a serem atendidas conjuntamente).

A *saúde física* “porque, sem a provisão devida para satisfazê-la, os homens estarão impedidos inclusive de viver. [...] Necessidade natural que afeta a todos os seres vivos e que, em princípio, não diferencia os homens dos animais”.²⁹ A *autonomia*, de cunho pessoal, pode ser identificada a partir de algumas características:

(a) a capacidade intelectual para fixar metas de acordo com sua forma de vida; (b) a suficiente confiança em si mesmo para desejar e atuar junto à vida social; (c) a possibilidade de formular finalidades consistentes e ser capaz de comunicá-las aos outros; (d) a percepção de suas ações como sendo próprias, possibilitando a compreensão das restrições empíricas que dificultam ou impedem o alcance de suas metas, podendo sentir-se responsável pelas decisões tomadas e pelas suas consequências.³⁰

Ressalta-se que essas características, de acordo com Doyal e Gough (com as quais se concorda), são afetadas por múltiplas variáveis: de ordem cultural, econômicas, opressoras, de oportunidades, de compreensão, psicológicas, etc.

Acompanham as NHBs as *necessidades intermediárias*³¹ e aquelas que devem atender a aspectos (por problemas) específicos de grupos sociais:

(mulheres, idosos, pessoas portadoras de deficiências, estratos sociais submetidos à opressão racial, sexual, de origem social, etc.) [pelo reconhecimento de] que estas necessidades constituem realidades concretas que justificam – diríamos, recorrendo a Bobbio (1992) – o processo de multiplicação e diferenciação de direitos sociais. Esses grupos [...] estão, na verdade, sujeitos a um *adicional* de ameaças e

²⁸ A tradução de *saúde física* dos autores Doyal e Gough não pode ser entendida no sentido literal da língua portuguesa (saúde + física), mas em um sentido amplo, congregador de todos os aspectos ligados à sobrevivência, às necessidades naturais.

²⁹ PEREIRA, 2000, op. cit., p. 69.

³⁰ OLIVEIRA, op. cit., 168.

³¹ As necessidades intermediárias, com adjetivações qualificadas, contemplam, segundo Doyal e Gough, 11 categorizações: “a) alimentação nutritiva e água potável; b) habitação adequada; c) ambiente de trabalho desprovido de riscos; d) ambiente físico saudável; e) cuidados de saúde apropriados; f) proteção à infância; g) relações primárias significativas; h) segurança física; i) segurança econômica; j) educação apropriada; l) segurança no planejamento familiar, na gestão e no parto”. (Apud PEREIRA, 2000, op. cit., p. 76).

riscos que tornam mais sofrida sua existência física e autônoma, requerendo também por isso um adicional específico [...]. Porém, disso não se segue – como concluem alguns *approaches* relativistas – que as necessidades básicas desses grupos sejam diferentes das necessidades básicas dos demais segmentos. Necessidades básicas, voltamos a insistir, bem como as *condições* para satisfazê-las, são as mesmas para todos (pessoas e grupos oprimidos ou não). O que é relativo é o seu atendimento.³²

Mas, considerando a concepção de NHBs exposta, o que congrega o bem-estar social? Com certeza, aqueles elementos *comuns* a todos os seres humanos. Para esse texto particularizam-se os vinculados às necessidades intermediárias. Entretanto, se faz uma leitura dos mesmos adicionando alguns dos direitos humanos dispostos na Declaração Universal (1948) e os direitos sociais definidos no art. 6º da Constituição Federal de 1988.

Para melhor entendimento, apresenta-se no quadro 1, um recorte de artigos definidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que, de alguma maneira, mencionam elementos que compõem atributos concernentes ao bem-estar social.

No quadro 2, lembra-se o conteúdo do art. 6º da Constituição Federal de 1988.

³² Ibidem, p. 85-86.

Quadro 1 – Recorte de artigos definidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) que, de alguma forma, mencionam elementos que compõem atributos concernentes ao bem-estar social

Declaração Universal dos Direitos Humanos	
Artigo III	Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.
Artigo V	Ninguém será submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.
Artigo XXIII	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todo ser humano tem direito ao trabalho, à livre-escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. 2. Todo ser humano, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho. 3. Todo ser humano que trabalha tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência compatível com a dignidade humana e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social. [...].
Artigo XXIV	Todo ser humano tem direito a repouso e lazer, inclusive à limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas.
Artigo XXV	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e à sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. 2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e à assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.
Artigo XXVI	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todo ser humano tem direito à instrução. 2. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, essa baseada no mérito. 3. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. 4. Os pais têm prioridade de direito na escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.
Artigo XXVII	Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.

Fonte: Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Quadro 2 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: artigo 6º, direitos sociais

Emenda Constitucional 64/2010

São direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção da maternidade e da infância, a assistência aos desamparados [leia-se assistência social], na forma desta Constituição.

Fonte: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Então, considerando uma *leitura* preliminar e pouco aprofundada acerca das NHBs, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do art. 6º da Constituição Federal de 1988, é possível afirmar que o bem-estar associado à palavra *social* (indicando, conforme já anotado, algo do bem comum, do coletivo, de todos) pressupõe feições universais e objetivas,³³ comuns a todos, definidas como primordiais, diante do conhecimento socialmente construído por diferentes disciplinas profissionais. Por exemplo, não há questionamentos científicos sobre a importância da água potável na vida dos seres humanos e o significado que o trabalho decente tem na qualidade de vida, etc.

Com certeza, o apontado no art. III da Declaração Universal dos Direitos Humanos referencia uma condição elementar ao exercício do bem-estar social: o direito à própria vida, mas essa se configura apenas como condição humana se for edificada pelo direito à liberdade e garantia de segurança pessoal. Isso já apontaria à imprescindibilidade de se classificar aspectos acerca da liberdade e da segurança pessoais. Não sendo objeto do presente estudo, afirma-se: que o bem-estar requer como condição básica do ser humano o exercício da autonomia sendo somente possível se o indivíduo exercitar a liberdade e tiver segurança pessoal, o que aponta aos artigos (V e 5º), respectivamente, da Declaração Universal dos Direitos Humanos e da Constituição Federal brasileira em vigor: do repúdio a todas as formas de violência.

Articulando-se os arts. XXIII, XXIV, XXV, XXVI e XXVII da DUDH, o art. 6º da CF/88 e as necessidades intermediárias, pode-se afirmar que o bem-estar social somente é exercitado quando o indivíduo tem, entre outros:

³³ Não se nega com isso as “normas de sociabilidade e, nestas, as regras reais e simbólicas das equivalências e reciprocidades (TELLES, 2001) são construídas em um evidente vínculo [...] entre a constituição da individualidade, da subjetividade e a experiência histórica e cultural dos indivíduos. Experiência que envolve sentimentos, valores, consciência e que transita pelo imaginário e pelas representações”. (OLIVEIRA, op. cit., p. 156).

- acesso regular e permanente a alimentos de qualidade; quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais; práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis;
- acesso à água potável;
- educação apropriada o que requer não apenas pleno acesso, mas educação de qualidade para todos; serviço de transporte adequado; condições adequadas de trabalho aos docentes; ambiente educativo propício à aprendizagem de natureza interativa; participação dos envolvidos nas decisões;
- habitação adequada que envolve, entre outros, espaço adequado ao tamanho da família o que inclui áreas de convivência, qualidade quanto ao seu entorno (serviços e infraestrutura urbana e equipamentos sociais); serviços de abastecimento de água seguro e em quantidade suficiente; serviços de eliminação de dejetos domésticos e humanos; segurança e qualidade dos elementos ao processo construtivo aos materiais usados para sua construção; qualidade dos acabamentos; ruas pavimentadas, áreas verdes preservadas;
- garantia de trabalho digno, capaz de garantir segurança econômica e que seja desprovido de riscos, assim como em quantidade de horas que impeça desgaste físico e mental extremo,³⁴ condicionantes de boa saúde;
- cuidados de saúde apropriados, conforme as definições internacionais e nacionais;
- previdência social (seguro social). Outra forma de segurança econômica garantidora de proteção não só à velhice, mas à incapacidade de trabalho de qualquer natureza;

³⁴ Na concepção aqui difundida, encontra-se em situação de bem-estar intenso, entre outros, trabalhar menos: “Trabalhando poucas horas do dia, o mundo poderia reproduzir-se de maneira não-destrutiva, instaurando um novo sistema de metabolismo societal. A produção de *coisas socialmente úteis* deve ter como critério o *tempo disponível* e não o *tempo excedente*, que preside a sociedade contemporânea [...]. Com isso, o trabalho social, dotado de maior dimensão humana e societal, perderia seu caráter fetichizado e estranhado e tal como se manifesta hoje e, além de ganhar um sentido de auto-atividade, *abriria possibilidades efetivas para um tempo livre, cheio de sentido, além da esfera do trabalho*, o que é uma impossibilidade na sociedade regida pela lógica do capital. Até porque não pode haver *tempo verdadeiramente livre* erigido sobre *trabalho coisificado e estranhado*. O tempo atualmente existente é tempo para consumir mercadorias, sejam elas materiais ou imateriais. O tempo fora do trabalho também está fortemente poluído pelo fetichismo da mercadoria.” (ANTUNES, op. cit., p. 19).

- lazer vinculado à necessidade que todo ser humano tem de tempo livre significativo à saúde, à socialização, ao relaxamento, à diversão, à aquisição de conhecimentos, à compreensão da vida em sociedade; e
- proteção em situações de vulnerabilidade e riscos (inerentes ao ciclo de vida; à desvantagem pessoal resultante de deficiências; à exclusão pela pobreza; à diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, de grupos e indivíduos; à estigmatização étnica, cultural, sexual; à inserção precária ou à não inserção no mercado de trabalho formal e informal³⁵).

Todas essas variantes devem ser constituídas em ambiente físico saudável de forma a afiançar relações primárias significativas. Por conseguinte, bem-estar social agrega multidimensões das NHBs que, se não forem satisfeitas, geram sérios prejuízos “à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (informados e críticos)”.³⁶

3 O bem-estar na perspectiva liberal-clássica

O liberalismo econômico clássico, não raro, está associado (como antítese) à noção moderna de bem-estar social. As marcas do individualismo, do livre-mercado, da mão invisível, do Estado mínimo, da liberdade, etc. parecem combalir e contrapor as noções mais rudimentares de bem-estar. Ainda assim, antes de desenvolver as ideias que permearam o pensamento liberal clássico, uma provocação inicial deve ser feita a título de desmistificação dos rudimentos do liberalismo.

Como destacou Chomsky,³⁷ todo conservador moderno (ou neoliberal) crê que é descendente direto da prole do liberalismo clássico. Ao expor toda a

³⁵ PNAS. *Política Nacional de Assistência Social*. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-2013-nob-suas>>. Acesso em: 1º mar. 2011.

³⁶ PEREIRA, 2000, op. cit., p. 67.

³⁷ “O conservador moderno costuma ver a si como um descendente direto do liberal clássico. Contudo, penso que essa interpretação se sustenta por um ponto de vista extremamente superficial, como se pode ver ao examinarmos mais atentamente as idéias fundamentais do pensamento libertário clássico, expressas, em minha opinião, de forma mais profunda na obra de Humboldt.” (CHOSMKY, Noam. *O governo no futuro*. Rio de Janeiro: Record, 2007. p. 6-7).

teoria de exacerbação do indivíduo, acha que está desvelando e atualizando ensinamentos dos pais do liberalismo, como Smith, Ricardo, etc. Essa parcialidade da leitura histórica é repetida quanto mais for compartilhada, desconsiderando o desenvolvimento evolutivo da teoria da liberdade.

Procedendo a uma arqueologia do pensamento liberal, não se pode menosprezar os antecedentes que confluíram para a assimilação da bandeira da liberdade. Em Jean-Jacques Rousseau, percebe-se o enaltecimento da liberdade civil (em contraposição à liberdade natural), quando o autor enfrentava a ideia de que por naturalidade alguns homens deveriam se sujeitar a outros na condição de escravos.³⁸ A liberdade também ganhava expressão em Montesquieu,³⁹ Kant,⁴⁰ etc., sendo que as noções predecessoras foram moldadas segundo os anseios à consolidação da então nova classe dominante: a burguesia. A reivindicação por liberdade sela um processo de luta contra as amarras sociais e econômicas impostas pelo Clero e pela nobreza.

Ocorre que a liberdade, hoje proclamada pelos liberais, não encontra eco de consonância com as afirmações iniciais, vistas em von Humboldt, por exemplo. Em 1792 (2004), o pensador redigiu: *Os limites da ação do Estado*, cuja formatação pouco (ou quase nada) se assemelha ao tido por liberalismo clássico. No autor pode-se vislumbrar, inclusive, o germe da ideia de alienação (posteriormente examinada por Marx), quando enxerga o distanciamento entre o produto e o produtor.⁴¹ O Estado era visto como o limitador das habilidades humanas, da criatividade inata, que somente seriam potencialmente

³⁸ Para o escritor suíço, “renunciar à sua liberdade é o mesmo que renunciar à sua qualidade de homem, aos direitos da humanidade, até mesmo aos seus deveres” (ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: CD, 2005. p. 22).

³⁹ “É verdade que, nas democracias, o povo parece fazer o que quer; mas a liberdade não consiste nisso. [...] A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem; se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas proibem, não teria mais liberdade, porque os outros também teriam tal poder. (MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Abril, 1979. p. 147-148).

⁴⁰ O filósofo alemão Kant fundamentava a dignidade da pessoa humana como corolário da autonomia da vontade, sendo que a liberdade é o conceito-chave à explicação da autonomia: “No reino dos fins, tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem preço, pode ser substituída por algo equivalente; por outro lado, a coisa que se acha acima de todo preço, e por isso não admite qualquer equivalência, compreende uma dignidade. [...] A autonomia é, pois, o fundamento da dignidade da natureza humana e de toda a natureza racional.” (KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: M. Claret, 2006. p. 65-66).

⁴¹ “O homem nunca aprecia aquilo que possui tanto quanto sendo seu quanto aquilo que ele mesmo faz; e o jardineiro é, num sentido mais genuíno, o verdadeiro dono do jardim que cultiva.” (HUMBOLDT, Wilhelm von. *Limites da ação do Estado*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004. p. 157).

desenvolvidas em um estágio libertário. O bem-estar se fazia literalmente presente na obra de Humboldt, enxergando o pensador prussiano que

o Estado deve abster-se de todo esforço por interferência positiva no bem-estar dos cidadãos, e não dar nenhum passo além do necessário para garantir-lhes a segurança mútua e a proteção contra inimigos externos, visto que nenhum outro objetivo deveria constituir motivo para a imposição de restrição à liberdade.⁴²

Humboldt enxergava as limitações à liberdade impostas pelo Estado como força mitigadora das habilidades humanas. Agindo os homens de maneira mecânica, sem atender às suas vontades reais, poderia se admirar do que ele faz, mas não o que ele é. Por isso, Chomsky defende que as ideias liberais clássicas, em sua essência (e não da forma como foram efetivamente desenvolvidas), são profundamente anticapitalistas. Inclusive, pondera que “a essência dessas idéias deve ser destruída para que elas sirvam como uma ideologia ao capitalismo industrial moderno”.⁴³

Esse senso idealista de liberdade, em que a noção de bem-estar pressupunha o livre desenvolvimento das habilidades humanas sem interferência do Estado, não era partilhado por outros autores liberais clássicos nessa intensidade. O senso de realidade parece permear em maior grau o estudo de Smith. Não obstante inexistir uma teoria do bem-estar social na sua obra, examinando algumas passagens da sua *magnum opus A riqueza das nações*, pode-se extrair certa visão do autor acerca do tema.

Para compreender o bem-estar em Smith, é preciso ter em conta que o economista parte de uma antropologia individualista, cujos valores até hoje são dominantes. Para o autor, embora a produção seja um ato essencialmente coletivo, o que motiva as trocas é o interesse individual.⁴⁴ As diferenças sociais, vistas com naturalidade, não são produto da natureza, mas do hábito, do

⁴² HUMBOLDT, op. cit., p. 180.

⁴³ CHOSMKY, Noam. *O governo no futuro*. Rio de Janeiro: Record, 2007. p. 12.

⁴⁴ “Se examinarmos todas essas necessidades e considerarmos a grande variedade de trabalhos empregados em cada uma dessas utilidades, perceberemos que sem a ajuda e a cooperação de muitos milhares não seria possível prover as necessidades, nem mesmo de uma pessoa de classe mais baixa de um país civilizado, por mais que imaginemos – erroneamente – é muito pouco e muito simples aquilo que de tais pessoas necessitam.” (SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril, 1983. p. 46-47, v.1). Ainda: “Não é a benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse. Dirigimo-nos não à humanidade, mas à sua auto-estima, e nunca lhes falamos das nossas próprias necessidades, mas das vantagens que advirão para eles.” (SMITH, op. cit., p. 50).

costume, da educação, da formação, motivados pelos anseios de trocas em que um compra o talento dos outros movido pelas necessidades. A divisão entre ricos e pobres é congênita à formação social e deflui do fato que de os ricos são aqueles capazes de comprar o trabalho alheio.⁴⁵

Portanto, o bem-estar é suprido de maneira diversa, dependendo da posição social. O interesse dos trabalhadores não é o mesmo dos patrões, muito embora esse deva sempre pagar-lhes o suficiente para manter a si, a sua família e reproduzir a prole.⁴⁶ Além disso, o economista era simpático ao pagamento de salários altos aos pobres, mesmo que tal prática fosse impossível à época (como ainda continua sendo).⁴⁷

As necessidades vitais de cada pessoa devem ser supridas sem interferência governamental, que, em verdade, para o economista escocês, chega a gerar desigualdades. Para Smith três são as maneiras pelas quais surgem as desigualdades oriundas da política na Europa: a) limitando a concorrência dos trabalhadores; b) aumentando em certos empregos a concorrência; e c) criando obstáculos à livre-circulação de mão de obra e de capital.⁴⁸

Por conseguinte, o bem-estar em Adam Smith se confunde com a liberdade do capitalista de comprar o trabalho do operário em condições a serem negociadas livremente, sem interferência do Estado. A capacidade de trabalhar é, para o autor, uma mercadoria que deve circular livremente:

A propriedade que cada pessoa tem em sua própria ocupação, assim como é o fundamento original de toda e qualquer outra propriedade, da mesma forma constitui a propriedade mais sagrada e inviolável. O patrimônio do pobre reside na força e destreza de suas mãos, sendo que impedi-lo de utilizar essa força e essa destreza da maneira que lhe considerar adequada, desde que não lese o próximo, constitui uma violação pura e simples da sua propriedade sagrada. Estamos diante de uma evidente interferência na justa liberdade, tanto do trabalhador como daqueles que poderiam desejar, a qualquer momento, contratar seus serviços.⁴⁹

⁴⁵ “Todo homem é rico ou pobre, de acordo com o grau em que consegue desfrutar das coisas necessárias, [...] dos prazeres da vida. [...] O homem então será rico ou pobre de acordo, conforme a quantidade de serviço alheio que está em condições de encomendar ou comprar.” (SMITH, op. cit., p. 63).

⁴⁶ Ibidem, p. 93-94.

⁴⁷ “Manda a justiça que aqueles que alimentam, vestem e dão alojamento ao corpo inteiro da nação, tenham uma participação tal na produção de seu próprio trabalho, que eles mesmos possam ter mais do que alimentação, roupa e moradia apenas sofrível.” (SMITH, op. cit., p. 101).

⁴⁸ Ibidem, p. 132.

⁴⁹ Ibidem, p. 134.

Segundo o economista escocês, a presença do Estado se justifica somente em três hipóteses no sistema de liberdade natural: a) proteger a sociedade contra a invasão e violência de países estrangeiros; b) proteger cada membro da sociedade contra as injustiças e a opressão de outro integrante dela, através do aparato judicial; e c) criar e manter instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um contingente de indivíduos poderá ter interesse em criar e gerir, em virtude da ausência de lucratividade, embora seja relevante à sociedade manter.⁵⁰

Dentre as formas estipuladas de manutenção financeira das funções do Estado, Smith refere, em relação aos gastos com a Justiça (Poder Judiciário), que o governo civil só se tornou necessário com a introdução da propriedade. Cabe menção a uma das passagens mais reveladoras da visão de bem-estar do pensador liberal:

A avareza e a ambição dos ricos e, por outro lado, a aversão ao trabalho e o amor à tranquilidade atual e ao prazer, da parte dos pobres, são as paixões que levam a invadir a propriedade [...]. Onde quer que haja grande propriedade, há grande desigualdade. Para cada pessoa muito rica deve haver no mínimo quinhentos pobres, e a riqueza de poucos supõe a indulgência de muitos. A fartura dos ricos excita a indignação dos pobres, que muitas vezes são movidos pela necessidade e induzidos pela inveja à invadir às posses daqueles. Somente sob a proteção do magistrado civil, o proprietário dessa propriedade valiosa – adquirida com o trabalho de muitos anos, talvez de muitas gerações sucessivas – pode dormir à noite com segurança.⁵¹

Inclusive, a existência do governo civil pressupõe a subordinação dos indivíduos perante o Estado e certa superioridade de algumas pessoas em paralelo a outras. São quatro as causas de subordinação e superioridade: a) qualificações pessoais (força física, beleza, agilidade corporal, sabedoria, virtude, prudência, etc.); b) superioridade de idade (há mais respeito com pessoas mais velhas do que jovens, desde que aqueles não estejam caducos); c) superioridade de fortuna (a autoridade que advém da fortuna é muito grande, maior que as provindas das qualidades pessoais e da idade); e d) superioridade de nascimento (antiguidade de família e de riqueza).⁵²

⁵⁰ SMITH, op. cit., p. 147.

⁵¹ SMITH, op. cit., p. 164.

⁵² SMITH, op. cit., p. 164-166.

Seguindo a visão do liberalismo clássico de bem-estar, em certa medida ainda presente, as necessidades individuais devem ser saciadas em um sistema de livre-iniciativa.

Cada pessoa, agente do mercado, não deve sofrer nenhuma restrição do governo na hora de vender o seu trabalho, e o patrão, na hora de empregar o capital. A pobreza e a riqueza são consequências das desigualdades que permeiam a economia, sendo tratadas como congênicas, não cabendo ao governo interferir para reduzi-las; pelo contrário, a interferência é considerada causa de surgimento delas. Nesse sentido, para o liberalismo clássico, o

bem-estar se identificava com a riqueza, num ponto de vista objetivo. Essa noção supunha que a riqueza dependia do esforço individual num sistema de concorrência perfeita. Assim, é no mercado que se produz o equilíbrio entre consumo e produção. Como Malthus assinala, a pobreza é um desequilíbrio entre produção e a população. O auxílio para distribuição do excesso de alimentos entre produção faria aumentar o número de pobres, como faria aumentar o custo dos alimentos, além de reduzir o rendimento dos trabalhadores independentes. Além disso, a distribuição só favorecia⁵³ a preguiça e o vício.⁵⁴ (Grifo nosso).

Nessa ordem, as necessidades vitais devem ser supridas individualmente, sem a interferência do Estado, mediante o recebimento de salário ou lucro, resultante da livre-negociação entre os indivíduos integrantes de dada sociedade.

Logo, nessa perspectiva, o bem-estar é considerado

não definível, porque leva em conta critérios subjetivos, pois a economia seria uma ciência positiva. Mas isso não independe que se considere o indivíduo como o melhor juiz [...] de seu bem-estar. [...]

⁵³ Essa lógica ainda permeia a cultura política brasileira através do provérbio chinês que se rejeita: “tão difundido e aceito no Brasil – que condena o ato de *dar o peixe ao pobre em vez de dar-lhe a vara de pesca ou ensiná-lo a pescar* [...]. Assim, o velho adágio abstrai, inconsequentemente, o fato de que para que alguém possa fazer ou aprender alguma coisa, é preciso antes, ter as condições básicas (físicas e de autonomia) para assim proceder, condições estas que na falta de recursos pessoais, devem ser garantidas e/ou providas pelo Estado [...]. Portanto, contrariando o popular provérbio chinês, na ausência de condições básicas, deve-se dar, sim, o *peixe, a vara de pesca* e o *ensinamento de como pescar*, para que qualquer pessoa possa ter condições suficientes para viver e exercitar sua capacidade de participação social”. (PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Eduerj, 2001. p. 25-42.)

⁵⁴ FALEIROS, op. cit., p. 11.

Identificado como *consumo*, que traria para o indivíduo a “felicidade”, com a satisfação de seus desejos e preferências individuais. É pela “livre escolha”, num sistema de mercado que o indivíduo satisfaz suas preferências, levando-se em consideração que se está em um sistema de concorrência, **em igualdade de condições**.⁵⁵ (Grifo nosso).

Assim sendo, o bem-estar jamais pode ser compreendido a partir de características generalizantes (ou coletivas, sociais), uma vez que é considerado um conceito essencialmente subjetivo, que deve ser suprido individualmente. Por detrás da ideia de cada pessoa – na qualidade de indivíduo que busca “livremente” o seu bem-estar – ignora-se por completo a atuação estatal na proteção e providência social, já que deve ser cumprido individualmente, não havendo qualquer parâmetro genérico de qualidade de vida.

As ideias liberais quanto à formatação do Estado (desde os primórdios do século XIX) serão hegemônicas até o fim do século XIX, início do século XX, notadamente até os anos 40 quando

findando a guerra, os ingleses cunharam a expressão *Welfare State* para indicar uma espécie de mundo novo no qual queriam viver. Um mundo avesso ao *Welfare State* que o nazismo havia imposto à boa parte da humanidade, mas bem diverso também daquele que a mão invisível de Adam Smith afagava. Afeto à noção de *Welfare State*, se difundiu o termo seguridade social que em inglês – *social security*, segurança social – tem o sentido de contrapor-se à idéia de *social insurance*, o seguro social.⁵⁶

Essas noções de bem-estar indicadoras de um determinado modelo de Estado serão apresentadas na Parte 4, a seguir.

4 Bem-estar no(s) intitulado(s) *Welfare States*

Ainda sob o prisma da realidade social, sendo infinitas as formas de olhá-la, a concepção de bem comum como sendo dever do Estado de propiciá-lo a todos os cidadãos, serve como ferramenta para compor o conceito de bem-

⁵⁵ Ibidem, p. 12.

⁵⁶ VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan: Ucam, Ieperj, 2000. p. 11.

estar no *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social).⁵⁷ Esse modelo de Estado se afirmou no período do pós-Segunda Grande Guerra,⁵⁸ defendia uma ideia de um Estado mais intervencionista, centrando a política em reformas sociais, com distribuição igualitária das riquezas geradas com o produto do trabalho e deve ser entendido em sua configuração plena e não como sinônimo de social-democracia.

O movimento social democrata na Europa do Pós-Guerra, teve como marco duas concepções socioeconômicas que às vezes são confundidas com a social-democracia em si, que é o Keynesianismo e o Estado de Bem-Estar Social, Keynesianismo teve origem nas idéias de John M. Keynes em seu livro chamado “Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda”, idéias que basicamente defendiam a supremacia econômica do Estado sobre a iniciativa privada como a única forma de proteger o capitalismo, essa idéia de estado intervencionista iria guiar as economias do Pós-Guerra até o início dos anos 80.⁵⁹

À vista disso, uma diferença afastava as ideias dos social-democratas do *Welfare State*. “De um lado, o Estado de Bem-Estar Social propunha uma individualização do risco e, de outro, os sociais-democratas determinavam politicamente uma coletivização deste mesmo risco.”⁶⁰

⁵⁷ Para Pereira, com o que concorda-se, o conceito de Estado não é unívoco, pois reflete o momento histórico e sociocultural em um determinado momento, em certo país, valendo o mesmo para o Estado de Bem-Estar Social, configurado com diferentes matizes nos países capitalistas. Nessa lógica, destaca-se que o Estado é produto de uma sociedade e não criador da mesma, muito embora tente dominá-la. Diante disso, é correto afirmar que “existem diferentes e competitivas doutrinas, teorias ou concepções sobre o Estado e suas relações com a sociedade, bem como sobre a sua índole e função social.” (2000, op. cit., p. 25-26).

⁵⁸ O capitalismo tem como foco o acúmulo de capital. No fim da Segunda Grande Guerra, com o aquecimento da economia, os governos contraíram grandes empréstimos, transferindo, assim, o capital da ceara privada para a pública, estreitando os laços do Estado com a sociedade. Consequentemente, começaram a surgir conflitos de classes, e o Estado tendo que intervir para regular a economia que estava aquecida. A questão social intrínseca ao capitalismo é desencadeada basicamente pela contradição entre a acumulação de capital e a distribuição igualitária dos ganhos do trabalho para a sociedade, resultando na diminuição salarial da classe operária. Isso obrigou o Estado a interferir na economia como forma de garantir o pleno emprego, contrariando a cartilha liberal.

⁵⁹ ÁVILA, Brayan. *Histórias sem fronteiras*. Disponível em <<http://www.historiasemfronteiras.com/2011/05/social-democracia-marx-keynes-e-haroldo.html>>. Acesso em: 27 out. 2012.

⁶⁰ PERSSON, Luiz Felipe. A social democracia e o *Welfare State*: a construção de um modelo social democrata no Brasil: *Conversas e Controvérsias*. Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 90-104. 2010.

A obra de Keynes também forneceu uma concepção de economia política ao movimento operário e às mudanças nas relações de classe. O Estado Keynesiano, “pode ser visto como um modelo de desenvolvimento e uma nova forma de hegemonia burguesa”.

Solução revolucionária e passiva que politiza e integra as massas trabalhadoras e reforma as relações entre as classes nos países capitalistas avançados. A social-democracia descobre em Keynes uma política diferente de administração da economia, pois realiza a função ideal entre seu aspecto operário e seu desígnio de conjunto, concedendo um estatuto universalista aos interesses dos trabalhadores, em um enfoque redistributivista, baseado no cidadão consumidor. O Estado Keynesiano reorganiza uma hegemonia, aceitando a presença das massas.⁶¹

Salienta-se que as ideias de Keynes aprofundam-se na relação salarial, relacionando as lutas políticas cada vez mais subordinadas ao ciclo político do Estado. Essa “regulação capitalista” é destacada por Faleiros⁶² como uma forma de sustentação do pleno emprego, dos fatores de produção e da mão de obra no sentido de manter a demanda e a procura por bens e serviços. Keynes propõe o aumento dos gastos públicos, com o objetivo de dar trabalho aos desempregados e auxílio para estimular a demanda, contrariando a liberdade individual na economia.

Então, “o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas de sustentação dos argumentos liberais [...] ao longo da segunda metade do século XIX e no início do século XX”⁶³ propiciaram as bases para a edificação de um novo modelo de Estado, apoiado entre outras em uma concepção de bem-estar. Esse novo modelo de Estado capitalista renuncia à sua posição equidistante de mediador social para se tornar francamente interventor,⁶⁴ passando a regular mais fortemente a economia e a sociedade, promovendo ações e benefícios sociais, mostrando-se cada vez mais interessado nos conflitos entre capital e trabalho, assumindo, assim, um forte papel regulador, dando origem, ao chamado Estado de Bem-Estar Social, ou Estado Social (também denominado por alguns de Estado Providência), que não obstante é

⁶¹ WINCLER, Carlos Roberto; MOURA NETO, Bolívar Tarragó. Welfare State à brasileira. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 4, p. 108-131, 1992.

⁶² FALEIROS, Vicente de Paula. *O que é política social*. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 26.

⁶³ BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. *Capacitação em Serviço Social e política social – Módulo 3*. Brasília: Ed. da UnB/Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, p. 23, 2000.

⁶⁴ PEREIRA, 2001, op. cit., p. 30.

contraditório e de difícil conceituação, é possível identificar, na prática, aspectos que o diferenciam do padrão de “bem estar anterior” [liberal]. [...] O *Welfare State* é um sistema de organização social que procura restringir as livres forças do mercado em três direções: **a)** garantindo direitos de segurança social a grupos específicos da sociedade como crianças, idosos e trabalhadores; **b)** distribuindo de forma universal, serviços como saúde e educação; **c)** transferindo recursos monetários para garantir renda os mais pobres, face a certas contingências como maternidade ou a situação de interrupção de ganhos devido a fatores como doença, pobreza e desemprego.⁶⁵ (grifo nosso).

Dito de outro modo: o Estado de Bem-Estar Social pode ser definido como

o financiamento público de despesas sociais destinadas ao ensino, aos serviços de saúde, às pensões, ao seguro-desemprego, à habitação e ao atendimento das “camadas mais carentes” via programas de alimentação e nutrição.⁶⁶

Ou ainda, segundo Draibe, entende-se por *Welfare State* uma “forma específica de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, em um dado momento do desenvolvimento econômico”.⁶⁷

Todavia, merece relevo “dois importantes esclarecimentos”⁶⁸ acerca do designado *Welfare State*:

a) o termo bem-estar (*Welfare*) acoplado à palavra Estado (*State*), não significa necessariamente que um Estado assim qualificado garanta, de fato, bem-estar a todos, especialmente aos mais necessitados. Os modernos *Welfare States* são assim denominados apenas porque fazem parte dos modernos Estado-nação mas também – vale lembrar – porque o arcebispo inglês William Temple assim os denominou como um contraponto ao Estado beligerante nazista, da Segunda Grande Guerra, vislumbrando um Estado de *paz* a partir da reconstrução europeia pelos aliados [...]. Logo,

⁶⁵ PEREIRA, 2008, op. cit., p. 176-177.

⁶⁶ WINCKLER; MOURA NETO, op. cit., p. 109.

⁶⁷ DRAIBE, Sonia Miriam apud WINCKLER; MOURA NETO, op. cit., p. 109. O *Welfare State* no Brasil: características e perspectivas. Campinas: Unicamp; NEPP. *Caderno de Pesquisa*, n. 8, 1993. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=82>>. Acesso em: 12 maio 2011.

onde há um Estado de Bem-Estar funcionando, não significa que ali haverá automaticamente bem-estar social;

b) o *Welfare State*, no seu funcionamento, varia de um contexto nacional para outro; ou seja, não há um modelo único [...] que possa servir de paradigma geral. Sendo assim, há Estados de Bem-Estar que provêm satisfatórias condições de bem-estar e outros que, apesar do nome, dos gastos despendidos e das ações sociais realizadas, não apresentam o mesmo desempenho.⁶⁹

Diante do apontado no item b) acima, é que a literatura acerca da temática aponta a diversas classificações sobre *Welfare State*.

Porém antes de indicar algumas dessas classificações, é fundamental responder à questão: Estado de Bem-Estar (*Welfare State*) é sinônimo de Bem-Estar Social (*Social Welfare*)? A resposta é: não.

O Welfare State é a instituição encarregada de promover o bem-estar social, enquanto o social welfare é o resultado de uma ação política que confere efetivo bem-estar a indivíduos e grupos. Em particular, o bem-estar tem estreita relação com a política social visto que a esta cabe garantir a população níveis de renda e acesso a recursos e serviços básico impedindo-lhe de cair na pobreza extrema, no abandono, no desabrigo. William Beveridge, no seu famoso Relatório de 1942 já associava o bem-estar ao combate de cinco gigantes (miséria, doença, ignorância, ociosidade, insalubridade) por meio de política de seguro social, saúde, educação, emprego e habitação.⁷⁰ (Grifo nosso).

Quanto ao *Social Welfare (Bem-Estar Social)*, a “mais antiga e ainda útil classificação”, na apropriação de Pereira⁷¹ é a definida dada por Titmuss (1976):

Sustenta ser essencial levar em conta a existência de uma divisão social do bem-estar para compreender diferentes modelos de *Welfare State*. [...]:

⁶⁹ PEREIRA, 2008, op. cit., p. 177.

⁶⁹ Ibidem, p. 178.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ PEREIRA, 2008, op. cit., p. 182.

- a) Bem-estar social (*social welfare*);
- b) Bem-estar fiscal (*fiscal welfare*);
- c) Bem-estar ocupacional (*occupational welfare*).

[...] essa categorização não revela uma diferença fundamental nas funções ou objetivos declarados dessas três formas de bem-estar, mas sim, uma diferença de método ou de estratégia de aplicação de cada forma.⁷²

Relativamente a Bem-Estar Social (*Social Welfare*), o que chama a atenção é que o mesmo, ao contrário de outras definições históricas, inclusive aquelas liberais clássicas, não compreendem as situações de pobreza

como um desvio da normalidade, mas como uma consequência direta do desenvolvimento industrial capitalista. [...] ao lado dos alvos naturais de proteção pública – crianças, idosos debilitados, pessoas incapacitadas para o trabalho – outros segmentos populacionais passaram a ser objeto dessa proteção, por uma questão de direitos de cidadania.⁷³

Essa classificação (Bem-Estar Social) adequa-se ao proposto pela Constituição Federal brasileira de 1988 – não operacionalizado em ação – quanto particularmente àqueles direitos sociais **dever** do Estado **direito** de todos os cidadãos referidos no art. 6º já mencionado.

O *Bem-Estar Fiscal (Fiscal Welfare)* abarca

uma ampla gama de subsídios sociais e isenções de tributos, de contribuições e de pagamentos de tarifas públicas, assim como de descontos em impostos progressivos [...]. Trata-se de uma espécie de financiamento indireto a determinados grupos, seja por insuficiência de renda (segmentos mais pobres da população), seja por idade e incapacidade (crianças, idosos e pessoas com deficiência) ou ainda pela condição de prestadores voluntários de assistência social (instituições filantrópicas).⁷⁴

Como exemplo, no Brasil, dessa classificação de bem-estar (fiscal), tem-se a Certificação (Certificado de Entidades Beneficente de Assistência Social

⁷² Idem.

⁷³ Ibidem, p. 183.

⁷⁴ Idem.

(Cebas) concedida a associações e fundações privadas sem fins lucrativos, prestadoras de serviços de assistência social, educação e saúde, que, a partir de determinadas condicionalidades e requisitos (dispostos na Lei 12.101/2009 e Decreto 7.237/2010) podem obter isenções de contribuições previdenciárias: (cota patronal: 20% sobre a folha de pagamento; Seguro Acidente de Trabalho (SAT), e Cofins) e isenção de tributos (IRPJ, CSLL, IPI, IOF, ICMS, IPVA, IPTU, ISS).

A terceira classificação, *Bem-Estar Ocupacional (Occupational Welfare)*, envolve a garantia de direitos vinculados ao trabalho formal.

Eles incluem pensões para os empregados, cônjuges e dependentes; auxílio funeral, creches, serviços de saúde e de educação; despesas pessoais para viagens, roupas e equipamentos; tickets para refeição e transporte; subsídios à moradia; abonos de férias, áreas de lazer.⁷⁵

Essa modalidade de bem-estar foi dominante no Brasil até a Constituição Federal de 1988, quando apenas detinham direitos sociais os trabalhadores assalariado, mas, se mantém ainda hoje. Apesar de os direitos sociais e as políticas sociais públicas que os operacionalizam serem direitos de todos os cidadãos brasileiros, na prática, várias dessas políticas são “ofertadas” apenas à população empobrecida fazendo com que a população em geral sonhe com emprego fixo assalariado para *usufruir* dos *direitos dados* pela entidade empregadora.

Trata-se de uma modalidade de bem-estar que, na verdade, se sobrepõe às duas primeiras, criando tanto do ponto de vista do método quanto dos objetivos, uma dualidade na prestação de benefícios e serviços, qual seja: os que estão empregados, principalmente os melhores colocados, são generosamente amparados em relação aos desempregados ou aos precariamente inseridos no mercado de trabalho, os quais ficam à mercê da atenção do Estado, que tende a ser residual, ou da caridade privada.⁷⁶

Apresentado algumas das classificações de bem-estar na sociedade capitalista importa, conforme já assinalado, expor algumas categorizações sobre *Welfare State*.

⁷⁵ PEREIRA, 2008, op. cit., 184.

⁷⁶ Idem.

Há, na literatura, a indicação dessas categorizações a partir de autores reconhecidos internacionalmente, tais como: o britânico Richard Titmuss (1907 – 1973); o sueco Goran Therborn; e o dinamarquês Gosta Esping-Andersen.⁷⁷

Esping-Andersen formulou uma determinada categorização que influenciou sobremaneira o “debate conceitual e metodológico contemporâneo [...]”. Na composição de sua tipologia, três mundos de bem-estar capitalista, ou regimes de bem-estar, são considerados, nos quais a política social assume papel ativo:⁷⁸ o liberal, o conservador e o social-democrata.

*No modelo liberal ou residual, o Estado somente intervém quando o mercado impõe demasiadas penas a determinados segmentos sociais e onde os canais “naturais” de satisfação de necessidades – o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias – mostram-se insuficientes. [...] Modelo dominante nos EUA, na Austrália, no Canadá e em parte da Suíça, o mercado funciona como o espaço óbvio da distribuição.*⁷⁹

O modelo meritocrático ou conservador

se caracteriza por vincular estreitamente a ação “protetora” do Estado ao desempenho dos grupos protegidos. Quem *merece*, ou seja, quem contribui para a riqueza nacional e/ou consegue inserção no cenário social legítimo tem direito a benefícios, diferenciados conforme o trabalho, o *status* ocupacional, a capacidade de pressão, etc. Para Esping-Andersen (1987), este padrão se caracteriza por ser hierarquizante e segmentador; preponderante na Europa continental (Alemanha, Áustria, França, Itália).⁸⁰

O modelo social democrata – modalidade institucional-redistributiva de proteção social integrando o

menor grupo de países com o mesmo regime compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos

⁷⁷ Para maiores aprofundamentos sobre as categorizações elaboradas por esses três autores, ver, entre outros, PEREIRA, 2008, op. cit. VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; Ucam; Ieperj, 2000.

⁷⁸ PEREIRA, 2008, op. cit., p. 189.

⁷⁹ VIANNA, op. cit., p. 24.

⁸⁰ Idem.

sociais estenderam-se também às novas classes médias. Podemos chamá-lo de regime “social-democrata” pois, nestas nações, a social-democracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social. Em vez de tolerar um dualismo entre Estado e mercado, entre a classe trabalhadora e a classe média, os social-democratas buscaram um *Welfare State* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas, como se procurou realizar em toda a parte. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos.⁸¹

Em síntese: pode-se afirmar que o *Welfare State* é uma forma histórica de relacionamento da economia de mercado capitalista e das demandas democráticas; é nesse tipo de Estado que se realiza o equilíbrio entre trabalho e mercado. Para Vieira,⁸² nem toda sociedade é democrática, essas só o são quando acontece a efetiva participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, participando também nos rendimentos da produção. Essa participação envolveria não só mecanismos de distribuição de renda, mas principalmente, o aumento gradativo nas decisões das diferentes formas de produção.

As políticas de bem-estar surgem como consequência da expansão capitalista e a generalização das relações salariais no século XIX. O aumento da mercantilização resultou na ingerência do Estado. Por exemplo, o ingresso da mulher na força de produtiva exigiu a criação de políticas de amparo à criança. Por outro lado, a tentativa de regular o mercado de trabalho, através da limitação da jornada de trabalho ou da seguridade social, expressa os limites da mercadoria-trabalho que, se fosse entregue ao livre-fluxo mercantil, seria tendencialmente destruída.

5 O bem-estar na perspectiva marxista

Os reflexos sociais do liberalismo econômico no século XIX foram nefastos. A teoria marxista surge para denunciar, cientificamente, as consequências que o sistema capitalista havia engendrado. O estágio de total liberdade propagado

⁸¹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 24, p. 92, set. 1991.

⁸² VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez. 2004. p. 134.

pelos ideólogos do liberalismo como potência mitigadora das desigualdades mostrou-se maléfica às classes subalternas. Como acentuou Engels, “bela liberdade, que deixa ao proletário, como alternativa à aceitação das condições impostas pela burguesia, a chance de morrer de fome, de deitar-se nu e dormir como um animal selvagem!”.⁸³

Embora inexista uma concepção ou teoria de bem-estar na obra dos fundadores da filosofia da *práxis*, é possível encontrar elementos conformadores de tal conceito.⁸⁴ Para Marx e Engels a força propulsora da história da humanidade tem se resumido à luta de classes, cujos agentes atuam de maneira antagônica na produção econômica. Assim tem sido desde os tempos do patricio e do plebeu, homem livre e escravo, senhor feudal e vassalo; sendo agora a oposição existente entre o trabalhador assalariado e o capitalista.⁸⁵

A questão central é saber se é possível afirmar que na obra de Marx e Engels o capitalismo pode, de alguma forma, prover uma situação de bem-estar. A resposta, adianta-se, parece se encaminhar para a negação da assertiva. Para desvendar tal proposição, o conceito de “força de trabalho” é de extrema relevância.⁸⁶ Acompanhando as diversas formas evolutivas dos sistemas econômico-produtivos, a força de trabalho humana teve apropriação diversa.

A força de trabalho no capitalismo é uma mercadoria como outra qualquer. Com a mesma quantidade de dinheiro que se pode adquirir certo produto, é possível comprar a força de trabalho de dado trabalhador. Marx utilizava um exemplo com o açúcar:

Com essa mesma quantia que o capitalista lhes comprou a força de trabalho, os dois marcos, por exemplo, poderia ele ter comprado duas libras de açúcar ou uma certa quantidade de qualquer outra mercadoria. Os dois marcos com que ele compraria as duas libras de açúcar são o preço dessas duas libras de açúcar. Os dois marcos com

⁸³ ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008. p. 118.

⁸⁴ PEREIRA, Potyara A. P. Concepção de Bem-Estar (Social) em Marx. In: PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara (Org.). *Marxismo e política social*. Brasília: Ícone, 2010. p. 133.

⁸⁵ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, 1982. p. 106-107.

⁸⁶ A força de trabalho é a energia humana depreendida à produção de bens materiais, ou com a precisão de Marx: “O conjunto das faculdades físicas e espirituais que existem na corporalidade, na personalidade viva de um homem e que ele põe em movimento toda vez que produz valores de uso de qualquer espécie.” (MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Abril, 1983. p. 139. v. 1).

que ele comprou doze horas de utilização da força de trabalho são o preço do trabalho de doze horas de trabalho. A força de trabalho é portanto uma mercadoria, nem mais nem menos como o açúcar. A primeira mede-se com o relógio, a segunda com a balança.⁸⁷

Como o trabalho nem sempre foi assalariado (livre), a apropriação da força de trabalho se deu de maneira diversa nos variados sistemas produtivos. O escravo não vendia a sua força de trabalho, pois ele era a própria mercadoria. O escravo em si é uma mercadoria que pode ser passada de mão em mão e, uma vez comprado, a força de trabalho o acompanha em sua integralidade. O servo, a seu turno, vende apenas parte da sua força de trabalho, tendo em vista que parte da produção era por ele mesmo retida, e parte era repassada ao senhor feudal. O trabalhador assalariado vende toda a sua força de trabalho ao capitalista.⁸⁸

A condição de trabalhador *livre* traz uma inovação em relação às formas produtivas preexistentes, que clarifica o *status* de desigualdade do assalariado. O escravo, não obstante estivesse em uma situação desumana, tinha acesso à moradia e à alimentação, que era o mínimo para a própria subsistência e à manutenção da prole. O vassalo, de igual modo, além de ter acesso a tais itens, não raro, detinha até mesmo os meios rudimentares de produção. Todavia, a grande questão é: e o trabalhador assalariado no capitalismo, o que possui? Apenas sua mercadoria congênita: a força de trabalho.⁸⁹

Isto ocorre porque o capitalismo se assentou na separação radical – em escala crescente – entre os trabalhadores e os meios de produção. A essência do capitalismo está, pois, no ato de apartar os produtores e a propriedade sobre as condições de trabalho, segregando, assim, o detentor do capital do operário assalariado.⁹⁰ O resultado é a perpetuação da divisão em classes, em que os trabalhadores são condenados a viver toda uma vida vendendo a sua força de trabalho para quem a remunerar melhor.

O trabalho assalariado é, essencialmente, degradante. A propriedade privada dos meios de produção faz com que haja uma separação radical entre o produtor e o produto do trabalho. O operário, ao efetivamente construir certo bem material, para si constrói apenas o salário, não havendo qualquer identificação com a atividade que está desenvolvendo. O trabalho na forma assalariada gera alienação e estranhamento, isto é, por um lado, o trabalhador não se identifica

⁸⁷ MARX, Karl. Trabalho assalariado e capital. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, 1982. p. 154.

⁸⁸ MARX, op. cit., p. 155.

⁸⁹ MARX, op. cit., 1983, p. 155.

com a atividade que exerce (não lhe confere sentido algum, senão é uma forma imediata de garantir o sustento), por outro, o produto do seu trabalho não lhe pertence, o produto do trabalho empregado é de propriedade diversa de quem efetivamente laborou.

Com isso, Marx era enfaticamente crítico do trabalho extenuante, sendo que, ao que se observa, a passagem ainda denota situações reais existentes:

O tempo é o espaço [*room*] do desenvolvimento humano. Um homem que não tem tempo livre de que disponha, [...] cuja vida inteira – afora as interrupções meramente físicas pelo sono, refeições, etc. – esteja absorvida pelo seu trabalho para o capitalista, é menos do que uma besta de carga. É uma mera máquina de produzir Riqueza Alheia, derreada no corpo e embrutecida no espírito. E, contudo, toda a história da indústria moderna mostra que o capital, se não for refreado, trabalhará sem descanso e sem compaixão para reduzir toda a classe operária ao estado extremo de degradação.⁹¹

O bem-estar na sociedade capitalista é amplamente provido à classe que detém os meios de produção. Para o trabalhador assalariado, resta apenas vender a sua mercadoria congênita (a força de trabalho) para poder adimplir em maior ou menor grau as suas necessidades básicas. Por isso, o modo de produção capitalista, ao perpetuar a segregação social em classes, faz com que os indivíduos que portam iguais necessidades básicas tenham de supri-las estando em posições de desigualdade material na escala produtiva e, conseqüentemente, no acesso aos bens vitais.

Para se falar em bem-estar em Marx, não basta a existência de um Estado provinciano, que amenize as distorções geradas pela relação conflituosa entre trabalho assalariado e capital. É preciso que haja uma reforma estrutural, de modo a suprimir, na essência, os fatores que geram distorções. Bello, argumentando com Wood, expõe que propostas de índole reformistas somente garantem conquistas de caráter limitado e contingente (como a seguridade social, a prestação material para determinadas camadas da sociedade). Ainda assim, o *Welfare State* fez com que se abandonasse a luta por emancipação política e social em relação ao capital, contendo-se com mínimos sociais, determinados pela medida do entendido como aceitável em um contexto de irreversibilidade do sistema capitalista.⁹²

⁹⁰ MARX, Karl. O Capital – Capítulo XXIV: A chamada acumulação original. In: MARX; ENGELS, op. cit., 1983, p. 105-106.

⁹¹ MARX, Karl. Salário, preço e lucro. In: MARX; ENGELS, op. cit., 1983, p. 70.

⁹² BELLO, Enzo. *Teoria dialética da cidadania: política e direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro*. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011, p. 102-103.

Em verdade, os defensores do denominado mínimo existencial esquecem que antes de ser um direito, é uma necessidade à manutenção do próprio sistema capitalista. Smith sustentava que o homem sempre precisa viver do seu trabalho, sendo que o salário deve, no mínimo, ser suficiente para a sua manutenção. Ainda, reforçava que “esses salários devem até constituir-se em algo mais, na maioria das vezes; de outra forma seria impossível para ele sustentar uma família, e os trabalhadores não poderiam ir além da primeira geração”.⁹³ Ricardo, no mesmo sentido, se pronunciou: “O preço natural do trabalho é aquele necessário para permitir que os trabalhadores, em geral, subsistam e perpetuem a sua descendência, sem aumento ou diminuição”.⁹⁴

Marx, ao que parece, assimilou a lição de Smith, principalmente a de Ricardo, aprimorando-as:

A soma dos meios de subsistência necessários à produção da força de trabalho, inclui, portanto, os meios de subsistência dos substitutos, isto é, dos filhos dos trabalhadores, de modo que essa *race* de peculiares possuidores de mercadorias se perpetue no mercado de mercadorias [...]. O limite último ou limite mínimo do valor da força de trabalho é constituído pelo valor de uma massa de mercadorias, sem cujo suprimento diário o portador da força de trabalho, o homem, não pode renovar o seu processo de vida, estando portanto o valor dos meios de subsistência fisicamente indispensáveis [sic].⁹⁵

Assim sendo, a questão basilar da visão de bem-estar social em Marx não está calcada na ideia de um Estado provedor, muito menos de um mínimo existencial que o Estado burguês sempre deverá prover à perpetuação do sistema. Ao conceber o problema como estrutural, somente com severas reformas na base social é que se atingirá um estágio de bem-estar, clarificada no conceito de emancipação humana, em que o homem possa estar voltado exclusivamente para si, não dependendo de intermediações. Enquanto não forem solvidos os problemas atinentes ao antagonismo de classes, jamais o ser humano irá sair do estágio da pré-história da humanidade.⁹⁶ Somente quando o homem não precisar sujeitar o *outro* a uma situação de meio a fins próprios, na sociedade comunista, é que se iniciará a verdadeira história da humanidade.

⁹³ SMITH, op. cit., p. 93-94.

⁹⁴ RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril, 1982. p. 81.

⁹⁵ MARX, op. cit., 1983, p. 142-143.

⁹⁶ MARX, Karl. Prefácio à Crítica da Economia Política. In: _____. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Mosco vo: Progresso, 1982. p. 531.

6 Considerações finais

O presente estudo teve como intento acender o debate acerca das posições a serem assumidas no que toca ao bem-estar em uma lógica coletiva, por conseguinte, social.

Uma vez delineados as matrizes teóricas e o respectivo pensamento e seus modelos de Estado, é possível enquadrar dada discursividade dentro de uma perspectiva específica.

Através do mapeamento de alguns dos elementos que compõem a noção de bem-estar para a doutrina liberal, keynesiana (e outros autores defensores do *Welfare State*) e marxista, torna capaz identificar à qual linha de posicionamento e à qual visão específica cada corrente conduz.

Por detrás de um discurso aparentemente descompromissado – de senso comum⁹⁷ – emerge a reprodução de um pensamento, de uma concepção, de uma ideologia, previamente arquitetada e projetada por interesses determinados. Interesses estes que podem estar travestidos como vontade geral e exprimir, em verdade, condicionantes específicos.

Discursam os liberais que o enfoque de bem-estar somente pode ser compreendido a partir de características subjetivas de gosto e desejo de cada um a partir da individualidade (o que poderia compor uma pesquisa particular). Negam ideologicamente, no entanto, que a concepção de bem-estar vinculada, por exemplo, à contemporaneidade, ao consumo – sendo que felicidade e bem-estar estão ligados à idéia de ter uma roupa da marca Y um carro da marca X, um cartão de crédito ilimitado – é objetivamente produzida pelo capital. Assim sendo, não é composta por subjetividades, a não ser porque a ideologia⁹⁸

⁹⁷ “O senso comum não permeia somente a visão de mundo das camadas de classes populares, mas, como um ‘ambiente cultural’, como ‘cultura política’, encontra-se presente nos demais grupos e camadas de classe. Entendido como linguagem ou como ideologia, ‘pode ser identificado em diferentes níveis socioculturais, perdendo o significado de simples ‘mentalidade popular’. Estamos sempre imersos em alguma forma de senso comum, que contribuimos constantemente para modificar’. (FROSINI, 2003, p. 173). *O senso comum das classes dominantes, contudo, atua como força ideológica, desmobilizadora das iniciativas críticas advindas das camadas subalternizadas*. [...] Senso comum e filosofia são aspectos constitutivos de um mesmo fenômeno e representam a ligação ideológica com o mundo. Enquanto é expressão ideológica, o senso comum remete a um sistema de crenças e valores que, tomados separadamente, não passam de uma visão fragmentada do real, sem qualquer coerência. No entanto, são forças constitutivas das relações de poder, e sua crítica representa um momento fundamental para agregar a ‘vontade coletiva’, superar a velha ordem e construir uma nova.” (SIMIONATTO, Ivete. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. *Katálisis*, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2009, p. 43, grifo nosso).

⁹⁸ “Um dos traços fundamentais da ideologia consiste, justamente, em tomar as idéias como independentes da realidade histórica e social de modo a fazer com que tais idéias expliquem

dominante é assumida subjetivamente como verdade. Não é possível falar em um *status* de bem-estar coletivo ou geral, variando ele de acordo com os anseios individuais. Isso se deve, em grande medida, porque a própria situação de bem-estar deve ser suprida pelas pessoas de maneira autônoma, sem a interferência de terceiros, particularmente do Estado. Smith, ao assumir com naturalidade as desigualdades sociais, apontava que, para evitá-las, é preciso que não haja interferência na compra e venda do trabalho ao capitalista, sendo essa a melhor forma de desenvolvimento.

Chegando como antítese direta ao pensamento liberal, Marx e Engels tiveram por escopo situar historicamente as contradições sociais. Denunciando a situação de inferioridade da classe trabalhadora, ambos demonstraram não só através de relatos, mas cientificamente, em que termos e como se dava a exploração de uma classe pela outra. Não obstante as conquistas da classe trabalhadora perante o Estado e a classe burguesa fosse motivo de enaltecimento, não enxergavam nesse Estado burguês a forma de prover a emancipação humana.

Para se falar em bem-estar-social em Marx, embora inexista uma teoria de bem-estar na sua obra, é preciso ter em conta componentes indissociáveis dos seus estudos. Nesse sentido, pode-se supor que um estágio real de bem-estar social somente pode ser alcançado quando se romper com as limitações objetivas e estruturais, que se confundem com a própria sociedade capitalista e, principalmente, com o modo de produção econômico. Compreendendo que as desigualdades são estruturalmente geradas e reproduzidas, somente quebrando essa lógica desigual é que se pode alçar uma situação de bem-estar, em pormenor rumando à sociedade comunista.

O mero reformismo estatal para que tenha maior viés social não pode ser enquadrado como demanda marxista. Ainda assim, essa visão conduz para o terceiro objeto de análise do estudo que é o bem-estar no denominado *Welfare State* (não esquecendo suas múltiplas faces). Para essa corrente, uma vez constatado que o livre-mercado gera distorções que devem ser corrigidas pelo Estado, adota-se uma postura desse no sentido de mitigar as diferenças sociais. O Estado intervencionista passa a ser provinciano, protagonista na implementação de políticas sociais públicas que possa minorar as desigualdades estruturalmente geradas. O denominado *Welfare State* é confundido, muito

aquela realidade que torna compreensíveis as ideias elaboradas.” (CHAUÍ, 1984, op. cit., p. 11) Ou seja, a ideologia “é um ‘fato’ social justamente porque é produzida pelas relações sociais, possui razões muito determinadas para surgir e se conservar, não sendo um amontoado de idéias falsas que prejudicam a ciência, mas uma certa maneira da produção das idéias pela sociedade, ou melhor, por formas históricas determinadas das relações sociais.” (CHAUÍ, Marilena de Sousa. *O que é ideologia*. São Paulo: Abril Cultural; Brasiliense, 1984. p. 31).

amiúde, com a ideologia social democrata à medida que preconiza a ingerência do Estado para prover uma condição de bem-estar ao povo caracterizado, particularmente, pelo terceiro modelo analisado por Esping-Andersen citado.

Para romper com visões parciais, distorcidas ou aparentemente descompromissadas de bem-estar, é preciso situar objetivamente os prismas de análise. Para a formatação de políticas públicas atentas às necessidades sociais, faz-se necessário que se construam patamares diversos de compreensão e interpretação da realidade, que tenha capacidade de revisitá-la, edificar e reconstruir definições e conceitos, agindo inclusive, para elucidá-los. Por isso, a relevância do esclarecimento de três das posturas até hoje assumidas em relação ao bem-estar.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Carlos Drummond. *A rosa do povo*. 21. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Record, 2000.

ANUNCIÇÃO, Daniela Andrade da. *Especificidade não identificável da política social pública de assistência social: dilemas conceituais, legais, históricos e políticos*. 2011. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social) – UCS, Caxias do Sul, 2011.

ANTUNES, Ricardo. Crise capitalista contemporânea e as transformações no mundo do trabalho. *Capacitação em Serviço Social – Módulo 1: crise contemporânea, questão social e serviço social*. Brasília: Cead, 1999. p. 18-31.

AVILA, Brayan. *Histórias sem fronteiras*. Disponível em: <<http://www.historiasemfronteiras.com/2011/05/social-democracia-marx-keynes-e-haroldo.html>>. Acesso em: 27 out. 2012.

BELLO, Enzo. *Teoria dialética da cidadania: política e direito na atuação dos movimentos sociais urbanos de ocupação na cidade do Rio de Janeiro*. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – UERJ, Rio de Janeiro. 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania. *Capacitação em Serviço Social e política social – Módulo 3*. Brasília: Ed. da UnB/Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, p. 19-40, 2000.

———. *Brasil em contrareforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Abril Cultural; Brasiliense, 1984.

———. *Convite à filosofia*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2006.

CHOMSKY, Noam. *O governo no futuro*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

- DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *A theory of human need*. London : MacMillan, 1991.
- _____. Direito à satisfação das necessidades. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, Cedec, n. 33, 1994.
- _____. *Teoria de las necesidades humanas*. Barcelona, ES: Icaria, 2010.
- DOYAL, Len. A theory of human need. In: BROCK, Gillian (Ed.). *Necessary goods, our responsibilities to meet others needs*. New York: Rowman & Littlefield Publisher, 1998.
- DRAIBE, Sonia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. Campinas: Unicamp; NEPP, *Caderno de Pesquisa*, n. 8, 1993. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/d.php?f=82>>. Acesso em: 12 maio 2011.
- ENGELS, Friedrich. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *Welfare State*. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 24, set. 1991.
- FALEIROS, Vicente de Paula: *A política social do Estado capitalista*. São Paulo: Cortez, 1981.
- _____. *O que é política Social*. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.
- HUMBOLDT, Wilhelm von. *Os limites da ação do Estado*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004.
- IANNI, Otávio. *A era do globalismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: M. Claret, 2006.
- LÖWY, Michael. *As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida, 1987.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Abril, 1983. v. 1.
- _____. O Capital – Capítulo XXIV: a chamada acumulação original. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, 1983. t. 2.
- _____. Prefácio: à Crítica da economia política. In: _____; ENGELS, F. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, 1982. t. 1.
- _____. Salário, preço e lucro. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, 1983. t. 2.
- _____. Trabalho assalariado e capital. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, 1982. t. 1.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do Partido Comunista. In: MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*. Lisboa: Avante; Moscovo: Progresso, 1982. t. 1.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O espírito das leis*. 2. ed. São Paulo: Abril, 1979.

OLIVEIRA, Mara. *Reformas estruturais de segunda geração e Cúpula das Américas: a mudança de estratégia política de dominação econômica na América Latina*. 2005. Tese (Doutorado) – PUCRS/FSS, Porto Alegre, 2005.

PEREIRA, Luiz Carlos B. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, n. 45, 1998, p. 49-95. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevidéu. Barcelona, 25- 26 de abril de 1997.

PEREIRA, Luiz Carlos B.; PACHECO, Regina Silvia. *A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento*. In: FÓRUM NACIONAL ESPECIAL SOBRE “REFORMA DAS INSTITUIÇÕES DO ESTADO BRASILEIRO – EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, 2005, Brasília. *Anais...* Brasília: Instituto Nacional de Altos Estudos (Inae), 1º de setembro de 2005.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas básicas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. PEREIRA, Potyara A. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). *Política social e democracia*. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: Eduerj, 2001. p. 25-42.

_____. *Política social: temas & questões*. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Concepção de Bem-Estar (social) em Marx. In: PEREIRA, Potyara A. P.; PEREIRA, Camila Potyara (Org.). *Marxismo e política social*. Brasília: Ícone, 2010.

PERSSON, Luiz Felipe *A social democracia e o welfare state. A construção de um modelo social democrata no Brasil*. Conversas e controvérsias, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 90-104. 2010/1.

PNAS. *Política Nacional de Assistência Social*. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/biblioteca/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-2013-nob-suas>>. Acesso em: 1º mar. 2011.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Abril, 1982.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: CD, 2005.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo II: que estado para democracia?* Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: Clacso, 2001.

SADER, Emir (Comp.). *El ajuste estructural en América Latina: costos sociales y alternativas*. Grupo de Trabajo Economía Internacional. Buenos Aires: Clacso, 2001.

SIMIONATTO, Ivete. *Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana*. *Katál*. Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802009000100006&script=sci_arttext. Acesso em: 10 jul. 2011.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril, 1982. v. 1 e 2.

TELLES, ..., 2001.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Revan; Ucam; Ieperj, 2000.

VIEIRA, Evaldo. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (Org.). *Depois do consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

WINCKLER, Carlos Roberto; MOURA NETO, Bolívar Tarragó. *Welfare State à brasileira*. *Indicadores Econômicos*, Porto Alegre, FEE, v. 19, n. 4, p. 108-131, 1992. Disponível em <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/527/763>. Acesso em : 23 out. 2012.

4

POLÍTICA PÚBLICAS E SOCIAIS: UMA ABORDAGEM CRÍTICA E PROCESSUAL

Ramone Mincato

1 Introdução

No campo de estudo das políticas públicas, uma das principais preocupações da ciência política tem sido a de revelar os mecanismos mediante os quais os “problemas sociais” transformam-se em “problemas políticos” que demandam processos decisórios e a proposição de políticas públicas por parte das autoridades governamentais. Trata-se de uma concepção processual de política pública, cujo instrumental metodológico detém-se na análise da trajetória das *questões sociais*, ou seja, na análise da rede de relações sociais que vai se formando em torno da sua problematização social, da sua institucionalização política e do seu desaparecimento da agenda de questões políticas. Por isso, examinar uma política pública implica, metodologicamente, investigar as diferentes fases de sua formação, envolvendo o contexto de surgimento da questão social, a sua transformação num problema político, a formulação da política propriamente dita, a sua implementação e os resultados sociais alcançados.

Na ciência política existem vários enfoques teóricos e metodológicos de análise de políticas públicas. Os mais conhecidos são os modelos racionais, instrumentais, de eleição racional e processual. Pode-se encontrar uma excelente síntese dos referidos modelos em Fernández (1999) e também na breve revisão de literatura sobre políticas públicas de Souza (2006).

¹ O presente texto é parte de outro, construído pela autora para o curso de Gestão Pública a Distância, denominado “Políticas públicas”, publicado pela Educ. Caxias do Sul, 2005.

Nesse artigo, privilegamos o enfoque processual de políticas públicas porque ele tem finalidade explicativa e centra os estudos na análise das várias fases das políticas públicas, dando grande atenção ao papel dos diferentes agentes decisórios.

A perspectiva processual de análise de políticas públicas tem a clara pretensão de superar as limitações do instrumental analítico dos tradicionais estudos administrativos, centrados na descrição dos procedimentos formais e na análise técnica da política, e que assumem como sendo inquestionável a neutralidade política de uma burocracia estatal simplesmente executiva. São estudos que não analisam a complexa natureza dos processos políticos e sociais que interferem direta ou indiretamente na formulação, implementação e avaliação dos resultados das políticas públicas.

O enfoque processual de análise das políticas públicas foi proposto originalmente por O'Donnell e Oslak (1974) e tem se mantido atual e revitalizado pelas pesquisas e estudos acadêmicos preocupados em problematizar os processos de gestão das políticas sociais, colocando em evidência não só os obstáculos para articular programas sociais, as dificuldades para coordenar ações entre as diferentes políticas governamentais e delas com as organizações sociais, mas também as limitações dos recursos humanos, materiais e financeiros para garantir os direitos sociais. São estudos acadêmicos também preocupados em oferecer ferramentas para analisar os processos de gestão, estabelecendo relações com experiências concretas de gestão de políticas sociais. (CHIARA; DIVIRGILIO, 2009).

Para a ciência política, o estudo de políticas públicas oferece um privilegiado campo de análise da relação entre o Estado e a sociedade porque aponta à necessidade de se estabelecerem às articulações entre o processo interno de formulação da política, as agências estatais e os interesses sociais que se organizam e se manifestam no âmbito da sociedade.

Nessa perspectiva, o processo decisório de políticas públicas é resultado de duas dinâmicas distintas e, às vezes, contraditórias, de articulação de interesses: entre o pessoal do Estado de diversas agências estatais e entre o pessoal do Estado e os interesses de grupos e organizações sociais. Por isso, tais estudos, além de apreenderem o “Estado em ação” (JOURBERT, 1985) possibilitam examinar a questão da autonomia do pessoal do Estado ante as demandas, as pressões e os interesses sociais.

Na análise de políticas públicas, a ciência política considera um conjunto de variáveis como fatores explicativos da determinação dos objetivos, do conteúdo, da intensidade e dos resultados das políticas, envolvendo desde os condicionamentos estruturais da ação do Estado capitalista associados à lógica

interna de funcionamento do Estado, até questões mais específicas referentes às exigências técnicas inerentes à própria natureza do problema que a política visa a solucionar e à dinâmica das relações de poder entre as posições, os compromissos e vínculos políticos dos agentes estatais (políticos e burocracia) e sociais.

Portanto, pode-se identificar uma série de elementos comuns aos Estados capitalistas na atualidade, os quais servem para elucidar brevemente a complexidade dos problemas estatais associados aos processos de tomada de decisões e de gestão pública das políticas, tais como: o crescimento dos aparatos estatais e dos gastos públicos; a multiplicação de regulamentos e normas governamentais (legislações), que manifestam a crescente complexidade e fragmentação da sociedade contemporânea; e a confusão entre os limites dos espaços público e privado com o aparecimento de novas formas de relação entre a sociedade e os poderes públicos. Assim, embora o pessoal do Estado continue sendo o agente principal no sistema político, o pluralismo e a interação entre diferentes agentes sociais e políticos definem os processos decisórios e limitam a supremacia do Estado diante da sociedade pela necessária colaboração entre agentes públicos e privados. Por isso, se pensarmos, por exemplo, nas políticas que procuram assegurar direitos sociais constitucionais, a explicação para seus objetivos, conteúdo, sucesso e/ou fracasso não pode ser buscada, exclusivamente, nos seus formalismos normativos e jurídicos, mas num conjunto de fatores causais concomitantes. Não podemos negligenciar a importância da lei e de suas normatizações, mas tampouco podemos negar o impacto dos conflitos de interesses em jogo, das posições e ações políticas adotadas por distintos agentes e a repercussão das reações sociais.

2 Políticas públicas: condicionamentos estruturais

Na ciência política não existe acordo na definição de políticas públicas. O conceito serve para referir-se tanto a um campo de atividade política como os campos educacional e econômico, quanto para expressar propósitos políticos muito concretos como diminuir o *deficit* público, reduzir gastos na área social, combater a fome, ou ainda, para mencionar uma não decisão governamental diante de um problema específico.

Assim, numa versão abrangente, pode-se dizer que políticas públicas são todas as decisões e também as não decisões políticas que afetam assuntos e questões de interesse público. Genericamente, em matéria política, tomar uma decisão ou decidir não fazer nada diante dos problemas que vão surgindo, sejam eles econômicos, sociais, sejam eles ambientais ou políticos, é uma decisão política.

Numa versão mais complexa e também crítica que considera os *problemas* decorrentes da estrutura econômica de classes da sociedade capitalista, baseada na valorização do capital privado e no trabalho assalariado, as políticas públicas podem ser compreendidas como estratégias de ação governamental que buscam compatibilizar as duas grandes fontes do Poder Público: os recursos econômicos provenientes do processo de produção e de acumulação privada do capital, obtidos, sobretudo por meio de impostos e tributações e que asseguram um dos elementos necessários para a produção de Políticas Públicas; e a legitimidade política dos poderes públicos, advinda quer dos pleitos eleitorais que autorizam os poderes públicos constituídos a agirem, pelo menos em regimes político-democráticos, quer das próprias políticas públicas. Nesse último caso, é a eficácia governamental para resolver problemas públicos por meio de políticas públicas a principal fonte de legitimação, uma vez que os governos são avaliados e julgados pela capacidade de conduzir a sociedade para níveis maiores de bem-estar e desenvolvimento econômico.²

Nesse sentido, pode-se dizer que as políticas públicas são ações governamentais que buscam resolver os *problemas* que a sociedade civil – pela sua própria natureza contraditória, conflitiva, egoísta, individualista e privada – não consegue. Problemas que são inerentes à própria lógica conflitiva das necessidades, dos interesses, das ideologias, dos desejos e das aspirações de indivíduos, grupos, classes e instituições da sociedade civil e que, ao mesmo tempo, formam e/ou constituem suas distintas identidades, sejam elas individuais, classistas, sejam políticas e ideológicas. Essas diferentes identidades e interesses conflitivos se manifestam empiricamente em lutas sociais, ideológicas e religiosas (étnicas, de gênero, sindicais, comunitárias, partidárias) e também em demandas, conflitos de interesses e lutas políticas no interior do Estado.³

Assim, para resolver os *problemas* inerentes à lógica conflitiva da sociedade civil, ou seja, os problemas que a sociedade por si não resolve, cabe aos Poderes Públicos, por meio de suas políticas públicas, a criação de condições favoráveis para o desenvolvimento e o bem-estar da sociedade como um todo. Mas o Estado não é, de maneira nenhuma, isento dessas lutas e desses interesses. É, pelo contrário, o local central delas. Por isso, a dinâmica de funcionamento do Estado, assim como a da sociedade, também é conflitiva e permeada de interesses contraditórios, irreconciliáveis e também consensuais. É “campo estratégico de batalha”, mas também de construção de consensos e de negociação.

² Uma abordagem das políticas públicas como respostas aos problemas estruturais do Estado capitalista encontra-se em Offe; Ronge, 1984.

³ Uma importante análise das lutas sociais e dos conflitos de classe presentes no interior das agências estatais sob a forma de contradições horizontais e verticais encontra-se em POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

Na sociedade capitalista, os *problemas* mais graves, denominados *problemas estruturais* têm origem na própria dinâmica da produção e acumulação capitalista, baseada na relação de exploração do trabalho pelo capital, considerada a causa fundamental de todos os males e desigualdades sociais. Porém, por mais paradoxal que possa parecer, é do próprio processo continuado de desenvolvimento econômico-capitalista que o Estado pode assegurar a *solução* desses *problemas*.

A *solução* de problemas estruturais, por meio de políticas públicas, é sempre geradora de novos problemas para a gestão pública e a sociedade. Os problemas mais evidentes são as crises fiscais enfrentadas pelos Estados capitalistas e a conseqüente redução da sua capacidade de ação ou de produção de políticas.

É do próprio processo de desenvolvimento capitalista que saem os recursos econômicos necessários à produção de políticas públicas. Isso significa que os Poderes Públicos constituídos, na sua relação com os agentes econômicos, estão estruturalmente impossibilitados de ameaçar por meio de suas políticas a propriedade privada produtiva e, por extensão, o processo de acumulação privada de capital. Por isso, as políticas públicas são ações que visam a assegurar o contínuo desenvolvimento capitalista.

Mas as políticas públicas também são estratégias de legitimação política de governos, possibilitando que se reproduziram no poder do Estado, principalmente quando os resultados sociais das mesmas implicam a melhoria da qualidade de vida da população e a elevação dos níveis de bem-estar social.

Em síntese, pode-se, então, dizer que as políticas públicas são ações dos Poderes Públicos que visam a assegurar as condições econômicas, políticas e sociais necessárias à reprodução da sociedade e do próprio Estado capitalista.

Nessas condições, podemos compreender por que os problemas estruturais da sociedade capitalista levam os Poderes Públicos à produção de políticas públicas. São as crises capitalistas, de acumulação e/ou de legitimação que oferecem condições objetivas às intervenções econômicas e sociais mais contundentes dos Poderes Públicos na economia capitalista. Isso porque as referidas crises acabam se transformando, inevitavelmente, em crises sociais e políticas.

As crises de acumulação são fenômenos cíclicos da sociedade capitalista, cujas manifestações concretas mais evidentes são a queda do crescimento econômico e o aumento das taxas de desemprego. Elas, paradoxalmente, diminuem a capacidade de ação do Estado, na medida em que reduzem os recursos econômicos à disposição dos Poderes Públicos e, ao mesmo tempo, *obrigam* os Poderes Públicos a intervir com medidas econômicas que contribuam para a retomada do crescimento econômico.

As crises de legitimação governamental, por sua vez, tendem a manifestar-se quando o acesso das elites políticas ao poder do Estado não se dá via eleições livres e gerais (como nas ditaduras) ou quando os governos enfrentam problemas de perda de credibilidade social (como nos casos de corrupção e envolvimento com atividades ilícitas), ou ainda quando ocorrem crises de acumulação. Isso significa que todas as crises de acumulação transformam-se inevitavelmente em crises de legitimação para os governos constituídos, embora nem todas as crises de legitimidade enfrentadas pelos governos tenham sua origem em problemas de natureza econômica. Torna-se evidente que a *solução* para as crises políticas requerem a adoção de políticas públicas.

Em síntese, pode-se afirmar que as crises capitalistas de acumulação e/ou de legitimação criam condições objetivas para intervenções econômicas do Estado por meio de políticas públicas. Os Poderes Públicos produzem políticas a partir dos problemas estruturais e específicos da sociedade e do próprio Estado capitalista.

A gestão pública de políticas, por sua vez, envolve a administração dos procedimentos jurídico-legais e técnico-políticos, bem como dos interesses sociais e políticos conflitivos em jogo numa determinada conjuntura política e econômica para criar condições econômicas capazes de assegurar as condições essenciais à reprodução da sociedade e do Estado capitalista: a valorização do capital privado e a reprodução da força de trabalho.

Deve-se atentar para o fato de que a criação dessas condições não se dá de maneira mecânica e automática como sugere o mito weberiano da vontade racionalizadora de uma burocracia neutra. É sempre de maneira específica e por meio de muita luta e de conflitos de interesses internos e externos ao Estado que essas condições são (ou não) criadas. Isso porque os Poderes Públicos, na relação do Estado com a sociedade, também enfrentam os limites gerados pelo confronto de interesses e problemas inerentes ao próprio funcionamento do Estado capitalista.⁴

3 Políticas sociais: origem e funções

Tendo como referência a abordagem anterior acerca das políticas públicas, o ponto de partida inicial para a compreensão de qualquer política pública: política econômica, cultural ou social, está na garantia da continuidade da

⁴ Uma versão sobre os limites da ação do Estado na sociedade que enfatiza a natureza contraditória de funcionamento do Estado capitalista e o confronto dos diferentes interesses políticos e sociais em jogo como mecanismos que limitam a ação dos Poderes Públicos ver Poulantzas (1985).

acumulação privada do capital e da legitimidade político-governamental num campo sempre específico de luta entre interesses sociais e políticos.

Da mesma forma que as políticas públicas, as políticas sociais também surgem de problemas estruturais e específicos decorrentes da própria estrutura econômica de classes da sociedade capitalista, baseada na valorização do capital privado e na exploração do trabalho assalariado livre. A especificidade das políticas sociais está em resolver o problema estrutural da transformação permanente da força de trabalho despossuída de suas condições de troca e dos meios de subsistência em trabalho assalariado, ou seja, do problema estrutural da inserção da força de trabalho no mercado de trabalho capitalista.

O desenvolvimento capitalista vem acompanhado não só de processos de dissolução das formas agrárias de vida e de trabalho, mas também de processos de desproletarização da força de trabalho inserida nas relações de troca capitalistas, em virtude não só da influência das crises cíclicas do capitalismo, mas também em razão das inovações tecnológicas poupadoras de força de trabalho.

O resultado desses fenômenos é destruir, em maior ou menor medida, as condições até então dominantes de utilização da força de trabalho. Os indivíduos atingidos por tais processos não conseguem fazer da sua própria capacidade de trabalho a base de sua subsistência, pois não controlam individual nem coletivamente as condições de utilização da sua força de trabalho.

Em suma, o desenvolvimento capitalista desapropria periodicamente o trabalhador assalariado das suas condições de troca e, por extensão, dos seus meios de subsistência. A política social é, nesse sentido, uma estratégia de proletarização da força de trabalho, pois é fundamental para a transformação da força de trabalho despossuída dos meios de subsistência em trabalho assalariado ou para a sua integração nas relações de trabalho assalariado.⁵

Desse modo, por mais que haja a disposição por parte da força de trabalho despossuída dos meios de subsistência de se vender no mercado de trabalho capitalista e que pareça um fenômeno natural, é preciso se dar conta de que isso é um fenômeno histórico e não automático. Para que isso ocorra e possa parecer natural, são acionadas as instituições dos aparelhos ideológicos e repressivos do Estado⁶ para difundir os valores e as normas de comportamento

⁵ Essa abordagem das políticas sociais é encontrada em Offe e Lenhardt (1984).

⁶ Aparelhos Ideológicos e Repressivos do Estado: são aparelhos de reprodução das relações de produção capitalistas, baseadas na exploração e na dominação do capital sobre o trabalho. Genericamente, a diferença fundamental entre eles está no uso predominante da força, no caso dos Aparelhos Repressivos, como as instituições policiais e jurídicas; e no uso e disseminação da ideologia dominante, no caso dos Aparelhos Ideológicos, como os meios de comunicação e as instituições escolares. Desempenham o papel fundamental, que é o de socializar o indivíduo ao disseminarem valores, normas, padrões de comportamento social,

social condizentes com a sociedade capitalista e reprimir as formas alternativas de sobrevivência, como o roubo, a imigração, o narcotráfico, a prostituição, criando as condições culturais para a preparação ideológica e repressiva da proletarianização.

O desenvolvimento capitalista também é acompanhado pela discrepância entre oferta e demanda de força de trabalho. As inovações tecnológicas também geram os excluídos do mercado de trabalho formal. A dispensa de inúmeros trabalhadores que não conseguem mais se inserir nas relações formais de trabalho assalariado, acaba expandindo o chamado “mercado de trabalho informal”.

A própria dinâmica de funcionamento do capitalismo torna bastante improvável que os indivíduos que perdem suas condições de troca sejam absorvidos pelo mercado de trabalho formal, gerando uma série de novas contradições sociais e problemas para a gestão estatal da força de trabalho. Cabe ao Estado, no entanto, assistir institucionalmente as parcelas da população que não são absorvidas e que ainda não podem ser absorvidas pelo mercado de trabalho.

Com base nos argumentos expostos pode-se compreender a tese segundo a qual a política social do Estado capitalista tem sua origem nos próprios “problemas” gerados pela dinâmica contraditória de funcionamento da sociedade capitalista, cuja função principal é assegurar a permanente reprodução da força de trabalho.

As políticas sociais garantem a reprodução da força de trabalho ao assegurarem os direitos sociais. Essas funções não são contraditórias entre si, mas são defendidas por teorias do Estado diferentes.

Na perspectiva teórica liberal do Estado do Bem-Comum, as políticas sociais asseguram legalmente os direitos sociais conquistados historicamente e que compõem as Constituições dos Estados. Elas são o resultado dos movimentos ideológicos e lutas políticas da classe trabalhadora desde os primórdios do capitalismo pela melhoria das suas condições de vida e de trabalho. Movimentos e lutas que ao lado das revoluções, guerras civis e religiosas e dos movimentos políticos e ideológicos burgueses assolaram a Europa durante os séculos 18, 19 e 20, e contextualizam a história da evolução dos direitos civis, políticos e sociais, e da própria democracia liberal burguesa.

Nessa perspectiva, a política social, sendo a efetivação dos direitos sociais garantidos constitucionalmente, é concebida como uma conquista da humanidade em direção a uma sociedade livre, mais justa e igualitária e de um

atitudes e ideias condizentes com a sociedade capitalista e reprimem as formas alternativas de vida que ameaçam a sociedade capitalista. Para maiores aprofundamentos, ver Althusser (1985).

Estado realizador do bem-comum. Por isso, está implícita, nas análises do Estado do Bem-Comum, a ideia de que os governos pretendem servir aos interesses da maioria, mesmo que, na prática, nem sempre o façam. O governo está a serviço do povo, colocado lá por esse povo e para cumprir tal função.

Assim, na perspectiva do Estado do Bem-Comum, o objetivo principal da gestão pública de políticas sociais é efetivar os direitos sociais dos cidadãos, assegurando-lhes o bem-comum.

Na perspectiva teórico-crítica do Estado capitalista, as políticas sociais desempenham um importante papel econômico e político: assegurar a reprodução da força de trabalho, condição necessária para os processos de produção e valorização do capital e a legitimidade político-governamental. Elas são indispensáveis à dinâmica de funcionamento da sociedade e do próprio Estado capitalista.

Nessa perspectiva teórica, o aspecto central da gestão pública da força de trabalho é a responsabilidade estatal sobre uma parte do valor de reprodução da força de trabalho que os capitalistas não remuneram de maneira direta.

As políticas sociais asseguram a reprodução material e ideológica da força de trabalho como mercadoria particular, respondendo às necessidades e exigências dos processos de valorização do capital e que não podem ser diretamente satisfeitas pelo próprio capital. Elas também respondem às exigências e demandas dos movimentos sociais concretos de pressão e luta dos trabalhadores pela validação da força de trabalho, envolvendo a reprodução imediata e a longo prazo da força de trabalho.

A força de trabalho é uma mercadoria particular porque é produtora de mais-valia, a raiz do lucro capitalista, porque, no processo de produção capitalista, a força de trabalho é criadora de mais valor do que o seu próprio valor. Portanto, se chama de mais-valia o valor que os trabalhadores criam além do valor da sua força de trabalho e que é apropriado pelos capitalistas, configurando a exploração do sistema capitalista. “A força de trabalho é, ao mesmo tempo, uma mercadoria como as outras (ela tem um valor de troca) e uma mercadoria particular (seu valor de uso é criar valor de troca).” (BRUNHOFF, 1985, p. 10). Isso significa que o salário remunera o valor da força de trabalho, inferior ao valor total criado por essa força.

A reprodução material da força de trabalho envolve não somente o salário *direto*, mas também o salário *indireto* garantido pelas políticas sociais do Estado capitalista.

O salário direto refere-se à quantidade de dinheiro paga ao trabalhador (preço da força de trabalho) por uma determinada quantidade de trabalho superior ao seu preço e que assegura somente a subsistência do trabalhador

assalariado, ou seja, os meios necessários à reconstituição cotidiana da força de trabalho, mas não a reprodução da força de trabalho.

O salário indireto corresponde aos diversos tipos de pagamento institucionais, via políticas sociais, que asseguram a reprodução material da força de trabalho, como quando o trabalhador está desempregado ou doente e não recebe salário direto. O salário direto, como expressão do valor de troca da força de trabalho garante a subsistência cotidiana do trabalhador, mas não a conservação e reprodução da sua força de trabalho, porque ele é sempre inferior ao valor de reprodução da força de trabalho. (BRUNHOFF, 1985).

O salário direto não assegura por si a reprodução da força de trabalho, tornando os trabalhadores dependentes dos diversos tipos de pagamento institucionais. Nesse sentido, as políticas sociais também desempenham um importante papel: regulamentar o processo de proletarização capitalista.

Na sociedade capitalista nem todos os indivíduos podem funcionar como trabalho assalariado, como os doentes, as crianças, os velhos e os inválidos. É função do Estado, por meio de suas políticas sociais, decidir e normatizar aqueles que podem e aqueles que não podem funcionar como trabalhadores assalariados e definir os riscos de vida existentes no processo de proletarização capitalista. Por isso, as políticas sociais não podem ser concebidas unicamente como respostas do Estado aos problemas sociais e às demandas da classe trabalhadora e tampouco como respostas somente às exigências capitalistas. Ao regulamentar o processo de proletarização, elas constituem a classe trabalhadora.

Assim, é função do Estado e não dos capitais privados assegurar a permanente reprodução material da força de trabalho, uma vez que o capital privilegia, necessariamente, a sua própria valorização imediata e não se encarrega completamente da reprodução do valor da força de trabalho de que necessita.

A reprodução ideológica da força de trabalho responde a uma necessidade do capital que também não pode ser diretamente satisfeita pelo próprio capital, uma vez que implica meios externos às empresas capitalistas. É o caso do Aparelho Ideológico Escolar, onde se aprende habilidades técnicas (saber-fazer), que, longe de serem puramente técnicas, asseguram uma sujeição à ideologia dominante. (ALTHUSSER, 1985). Dito de outra forma, as escolas asseguram não somente a aprendizagem de qualificações técnicas capazes de colocar a força de trabalho em melhores condições de troca no mercado de trabalho, mas também a transmissão e a assimilação de valores sociais, normas e padrões de comportamento sociais condizentes com a sociedade capitalista.

Para concluir, pode-se afirmar que as políticas sociais do Estado capitalista cumprem uma série de funções na sociedade baseada no capital. Elas respondem aos problemas estruturais inerentes à dinâmica de funcionamento do capitalismo

e do Estado capitalista, destacando-se as crises de acumulação e as de legitimação; às exigências do capital e do mercado de trabalho capitalista; e também aos problemas e demandas sociais da classe trabalhadora.

A relevância das políticas sociais para o funcionamento da sociedade capitalista como um todo não evita o *descaso* por parte de autoridades governamentais com as políticas sociais, tampouco o desinteresse do capital pela inserção da força de trabalho nas relações formais de trabalho assalariado.

O atual estágio de desenvolvimento do capitalismo vem acompanhado da introdução de um novo modelo de produção e acumulação capitalistas, denominado “acumulação flexível do capital”,⁷ bem como do fenômeno da globalização do capital,⁸ com o fim das fronteiras para o fluxo mundial de capitais em razão das novas tecnologias de informação. Consequentemente, nas últimas décadas do século XX, tem-se observado mudanças nas estratégias econômicas e políticas de desenvolvimento do capital e também nas orientações políticas dos governos nos processos de produção e gestão de políticas públicas sociais, caracterizadas pela hegemonia do neoliberalismo.⁹

⁷ Acumulação Flexível de Capital: modelo de produção capitalista implantado a partir dos anos 70 (séc. XX) para enfrentar a crise do capitalismo, iniciada nos anos 70 e que se estendeu até a década de 80 do mesmo século, caracterizada por desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade, aliados à ampliação das taxas de desemprego e da explosão do descontentamento social, decorrentes de fatores estruturais, conjunturais e políticos, tais como: o desmoronamento do acordo de Bretton Woods entre 1971 e 1976 quando os Estados Unidos abandonam a conversão do dólar em ouro e instituem a flutuação das moedas, a elevação dos preços do petróleo em 1973 e 1979 no mercado internacional, as lutas sociais e sindicais e a saturação do padrão de reprodução capitalista baseado no modelo fordista-taylorista de produção que predominou no período do pós-guerra até os anos 70. Esse novo modelo caracteriza-se pela reestruturação do sistema produtivo, impondo novas formas de produção, organização e gestão do trabalho, com sérias consequências ao mundo do trabalho. Nesse novo modelo, as formas de produção, organização e gestão da produção apoiam-se na flexibilização dos mercados e processos de trabalho e dos produtos e padrões de consumo. (HARVEY, 1998; ANTUNES, 1995; MATTOSO, 1995).

⁸ Globalização do capital: a globalização do capital, nos moldes definidos a partir dos anos 70, expressa um novo surto de expansão extensiva e intensiva do capital em escala mundial, envolvendo maior concentração e centralização dos grandes grupos econômico-financeiros e, por conseguinte, maior integração dos mercados produtivos e de capital financeiro. É resultado de movimentos interligados e coexistentes de acumulação de riqueza e de poder desenvolvidos por meio da concorrência intercapitalista, do progresso tecnológico, da oligopolização do mercado, das mudanças nas relações de poder e intensificação da competição interestatal. Envolve novas formas de dominação social e política que implicaram a imposição de determinados interesses, via neoliberalismo, nos planos internacional e nacional. (FIORI, 2002); (IANNI, 1996).

⁹ *Neoliberalismo*: processo político e ideológico de restauração conservadora dos Estados capitalistas que se disseminou no mundo capitalista nos anos 80 e 90 do século XX. Esse novo liberalismo propôs o fim das políticas keynesianas e de bem-estar social para enfrentar

Mesmo nesse contexto de hegemonia do neoliberalismo, é indiscutível a relevância da política social na reprodução da qualificação técnica da força de trabalho para atender às novas demandas do mercado de trabalho capitalista, principalmente as demandas e exigências de capital por padrões de qualificação da força de trabalho de modo que atendam às necessidades do novo modelo de produção e acumulação capitalista.

O problema é saber se ainda existe algum interesse inerente ao capitalismo e se as forças econômicas e políticas podem assegurar a reprodução de um número cada vez maior de trabalhadores excluídos das relações de troca capitalistas e que não fazem falta ao sistema.

Esse é um dos grandes desafios da gestão pública de políticas sociais na contemporaneidade: pensar, definir, propor e executar políticas aos excluídos.

4 A Produção de Políticas Públicas: um processo permeado de contradições¹⁰

A compreensão da natureza complexa dos processos de produção de políticas públicas, envolvendo formulação, implementação e avaliação das mesmas, requer, inicialmente, a retomada dos seus condicionamentos estruturais, aqueles que contribuem para determinar os seus objetivos, o conteúdo e os resultados. São eles: (a) os problemas estruturais gerados pela própria dinâmica do desenvolvimento capitalista e, por conseguinte, as novas demandas do capital; (b) os problemas e as demandas da classe trabalhadora; (c) as dificuldades concretas que se apresentam nas diferentes conjunturas políticas para os Poderes Públicos assegurarem as suas fontes de poder, advindas da acumulação privada do capital e da legitimidade política; e (d) os problemas inerentes à lógica de funcionamento das agências estatais, cujas manifestações concretas podem ser percebidas nos fenômenos políticos da “concentração de recursos” e da “centralização de decisões” em determinadas agências estatais, nas “resistências políticas” e nos “entraves burocráticos”, inerentes ao funcionamento do Estado, tais como o sigilo e a sonegação de informações, dentre outros, e também nas “crises fiscais” e escassez de recursos.

a crise de governabilidade democrática, atribuída aos desequilíbrios orçamentários provocados pelo crescimento do gasto público e, em particular, pelos excessos dos gastos sociais. No campo teórico, o pensamento neoliberal tem em comum o ataque ao Estado regulador da economia de mercado e a defesa do Estado mínimo.

¹⁰ O conteúdo exposto nesta parte baseia-se no artigo de (O'DONNELL; OSZLAK, 1974). Uma síntese da abordagem processual de políticas públicas apresentada nesse capítulo apresenta-se em Mincato (UFRGS, 1992).

Esses condicionamentos evidenciam que as políticas surgem de problemas econômicos estruturais e também dos próprios problemas estatais – políticos, administrativos e financeiros – que elas próprias engendram, e que a sociedade civil, por seus próprios meios, não consegue resolver, exigindo constantes inovações institucionais.

O modelo processual de análise de políticas públicas permite considerar tanto os elementos estruturais da dinâmica de funcionamento da sociedade e do Estado capitalista, quanto os históricos e conjunturais, pois define a formação de políticas públicas como processo social tecido em torno do *surgimento*, *tratamento* e da *resolução* de uma *questão social*, no decorrer do qual os agentes estatais diretamente envolvidos definem e redefinem suas posições em relação à questão social, em virtude não só de problemas estruturais da sociedade capitalista e de problemas específicos que a solução da questão ou de determinados aspectos técnicos da questão requer, mas também em virtude de posições tomadas pelos agentes sociais.

A questão social é definida como problema social em relação ao qual os agentes estatais e sociais adotam posições. Trata-se do processo através do qual um assunto passa a ser socialmente questionado, tornando-se uma questão que o Estado manifesta a intenção de resolver, por meio de uma decisão ou de um conjunto de decisões políticas, e que os diferentes agentes sociais afetados pela mesma também tomam posição, produzindo uma rede de relações sociais que formam um processo social.

Decorrem dessa definição dois elementos dos processos de formação de políticas públicas que merecem especial atenção. O primeiro e mais evidente é que as posições tomadas pelo pessoal do Estado (políticos e burocracia) alteram-se no decorrer do processo de formação das políticas em razão também das posturas e posições tomadas por outros agentes sociais diante da questão. O segundo é que o pessoal do Estado não é politicamente neutro e exterior à sociedade. Os políticos e a burocracia não são imunes às pressões sociais e políticas, às tomadas de posição e ao poder dos agentes sociais.

Até mesmo nos processos autoritários e tecnocráticos de formação de políticas públicas, o pessoal do Estado considera as posições dos agentes sociais que serão afetados pela política, em virtude do próprio potencial de obstrução da política que os afetados pela mesma podem oferecer. Tratam, nesse sentido, de incorporar e antecipar soluções a posterior acirramento dos conflitos sociais e políticos que possam vir a ameaçar a política.

Os agentes sociais, mesmo quando não participam diretamente dos processos de tomada de decisões, são sempre referência na ação do Estado. Isso significa que a autonomia do pessoal do Estado é sempre relativa à configuração de poder dos agentes sociais, sendo que o conteúdo das políticas públicas é

determinado também pelas posições adotadas socialmente. Por isso, uma das explicações para os processos de formação de políticas públicas, bem como para os seus objetivos, conteúdos e resultados, deve ser buscada na dinâmica das relações políticas, burocráticas e sociais.

Do ponto de vista metodológico, analisar políticas públicas, a partir desse enfoque teórico, implica examinar a trajetória da questão social: o surgimento, o tratamento e a sua resolução.

A análise do surgimento da questão social, entendida como a origem da política pública, envolve pelo menos três procedimentos: (a) a identificação das condições conjunturais imediatas que suscitaram a sua colocação, ou seja, é necessário indicar as características mais evidentes relativas ao cenário político-institucional, as quais servem de base para a proposição e elaboração da política, e avaliar a situação da economia, indicando as condições econômicas imediatas que favorecem o seu desencadeamento; (b) a identificação dos agentes que a propõem, destacando como difundiram a visão de que ela é problemática, suas percepções e posturas ideológicas, os argumentos apresentados para dar consistência às propostas para solucioná-la e os recursos e estratégias mobilizados para transformá-la num problema político; e (c) a identificação da oposição inicial, como as possíveis repercussões sociais e políticas (críticas e ações) de outros agentes.

O exame da origem da política deve partir do surgimento da questão social que a política visa a solucionar, identificar os agentes políticos e sociais que a propuseram, suas definições iniciais e se enfrentam algum tipo de oposição e resistência e por parte de quem.

Essa fase é fundamental porque a forma como os agentes definem a questão social implica cursos de ação diferentes. Por exemplo, a definição do problema do congestionamento de trânsito nos centros urbanos como resultado do excesso de automóveis circulando ou da ausência de locais adequados para estacionamento ou da falta de transporte público adequado ou de um conjunto de fatores implicará, necessariamente, propostas políticas diferentes e um confronto de interesses.

O tratamento da questão social compreende uma tomada de posição estatal, por meio de uma decisão ou de um conjunto de decisões políticas que manifestam a intenção de resolvê-la, envolvendo a sua institucionalização política; o trabalho técnico-científico de elaboração da política; a sua formulação jurídico-legal e a aprovação política; a sua implementação social e, finalmente, os resultados alcançados.

A institucionalização política da questão social requer a verificação de como ela chegou ao Estado e dos possíveis confrontos de interesses e de propostas para solucioná-la.

A análise do trabalho técnico-científico de elaboração da política pública exige o entendimento dos diagnósticos sociais da questão social e de suas diretrizes, dos objetivos, dos planos de ação, das fontes de financiamento, dos recursos humanos e operacionais e dos resultados esperados da política.

Todo e qualquer processo de formação de políticas públicas envolve sempre um trabalho técnico-científico de elaboração intelectual de uma solução para a questão social. Um trabalho que tenta, antes mesmo de determinar o caminho da política, descobrir e prever quais serão os seus *efeitos externos* e os tipos de *resistências políticas, entraves burocráticos e resistências sociais* que irão se formar em torno da solução proposta. Assim, esses fenômenos que vão se delineando no decorrer dos processos de formação das políticas públicas também são fatores que contribuem para determinar os objetivos, o conteúdo e os resultados das políticas.

Deve-se ressaltar que a legitimidade da burocracia estatal decorre não apenas do seu conhecimento técnico-científico e do domínio da legislação pertinente à sua área de atuação, mas também da sua capacidade de se articular com forças políticas de sustentação do regime político e de se identificar com outros centros de poder.

A análise desses dois aspectos pressupõe avaliar as posturas dos diferentes agentes políticos e sociais envolvidos na formulação de uma solução para a questão social, por meio da análise do conflito de propostas. Trata-se de examinar a dinâmica das relações de poder, porque as diversas propostas são reveladoras dos muitos compromissos políticos, interesses e níveis de comprometimento e de articulação dos agentes estatais diretamente envolvidos na elaboração das políticas com setores e segmentos sociais.

A formulação da política sob a forma de lei demanda a interpretação das posições adotadas pelos demais agentes inseridos na sua aprovação. Nessa fase, a política pública ainda está sujeita a alterações em virtude das posições tomadas pelos novos agentes incorporados ao processo de tomada de decisões.

A implementação de políticas é sempre geradora de impactos e de mudanças sociais. A análise dessa fase é a mais complicada, pois implica verificar se as mudanças são resultados do conteúdo das políticas, de reações de agentes sociais atingidos, de políticas privadas adotadas por agentes que atuam à margem da política, de outros fatores alheios à política ou da combinação de todas essas variáveis. Em suma, a implementação de políticas públicas acarreta *efeitos externos*, desencadeando reações e ações por parte dos agentes sociais afetados, e também dá margens a diferentes interpretações das políticas, a produção de políticas contraditórias, a modificações na estrutura do Estado e a alterações nas relações de poder no seu interior.

Por isso, a *análise dos resultados* não pode se deter apenas nos erros de diagnóstico e nos impactos inesperados, efeitos não previstos e, às vezes, não desejados da política. Ela deve ser buscada também nas reações e ações sociais desencadeadas pela política e na forma como repercutem no interior do Estado.

A avaliação dos impactos de políticas públicas oferece significativas dificuldades para estabelecer relações causais entre as políticas e as mudanças sociais; para identificar e caracterizar os impactos; e também para averiguar a proporção entre o que é resultado das políticas ou de outros fatores. Por isso, os impactos não podem ser rigorosamente quantificáveis, mas a sua análise pode sempre contribuir para entender os modos de intervenção do Estado, as suas alianças políticas, os seus conflitos sociais, bem como as consequências gerais das políticas.

A resolução da questão social implica o seu desaparecimento da agenda das questões políticas. Não se trata, necessariamente, de uma solução substantiva da questão social, podendo significar apenas a sua desconsideração por parte do Estado ou mesmo a repressão de seus propositores.

Para concluir, pode-se afirmar que as políticas públicas são processos sociais que envolvem uma rede de relações de poder entre agentes estatais e agentes sociais, cuja gestão pública da política é apenas um dos elementos constitutivos dessa rede.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos Ideológicos de Estado*: nota sobre os Aparelhos Ideológicos de Estado. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho?*: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

BRUNHOFF, Suzanne de. *Estado e capital: uma análise da política econômica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1985.

CHIARA, Magdalena; DI VIRGILIO, María Mercedes (Org.). *Gestión de la política social: conceptos e herramientas*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

FALEIROS, Vicente de Paula. *A política social do Estado capitalista*: as funções da previdência e da assistência sociais. São Paulo: Cortez, 1987.

FERNÁNDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel Caminal (Ed.). *Manual de ciência política*. Madri: Tecnos, 1999.

FIORI, José Luís. *60 Lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

- HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1998.
- IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- JOBERT, Bruno. L'état en action: l'apport des politiques publiques. *Revue Française de Science Politique*, v. 34, n. 4, aout, 1985.
- LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e políticas sociais no neoliberalismo*. São Paulo: Cortez, 1995.
- MATTOSO, Jorge. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Página Aberta, 1995.
- MINCATO, Ramone et al. *Fundamentos históricos, sociológicos e políticos da relação Estado e sociedade*. Caxias do Sul: Educs, 2005.
- MINCATO, Ramone. Estado e tecnocracia: um estudo sobre as controvérsias tecnocráticas e políticas na formação do Plano Cruzado e de suas políticas corretivas. 1992. Dissertação (Mestrado) – PPCP/UFRGS, Porto Alegre, 1992.
- O'DONNELL, Guillermo; OSZLAK, Oscar. Estado e políticas estatais em América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Documento Cedes/Clacso*, Buenos Aires, n. 4, ago. 1974.
- OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, Claus (Org.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OFFE, Claus; RONGE, Volker. *Teses sobre a fundamentação do conceito de Estado capitalista e sobre a pesquisa política de orientação materialista*. In: OFFE, Claus (Org.). *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Mara de. Avanços e retrocessos das reformas estruturais às cúpulas das Américas: uma leitura na perspectiva do Serviço Social. 2005. Tese (Doutorado) – PUCRS, Porto Alegre, 2005.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1985.
- SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SADER, Emir; GENTILI, Pablo. *Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?* Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006,

Parte II

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

5

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DE
POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS:
CONTRIBUIÇÕES A PARTIR
DO REFERENCIAL TEÓRICO-
METODOLÓGICO¹

Gissele Carraro

1 Introdução

As políticas sociais públicas (educação, saúde, assistência social, habitação, trabalho, previdência social, segurança pública, segurança alimentar e nutricional, entre outras) são operacionalizadas através de serviços, programas, projetos e benefícios e destinadas a assegurar o acesso aos direitos sociais. Têm como elemento norteador de suas ações a atenção aos demandatários de forma integral e integrada.

O acompanhamento das políticas públicas sociais torna-se imprescindível, no sentido de verificar o real atendimento das necessidades humanas básicas da população, promovendo a transparência e o uso adequado dos recursos públicos. Desse modo, a avaliação de políticas e programas sociais configura-se como um instrumento essencial de democratização das políticas sociais públicas. Ou

¹ Este artigo é um recorte da Dissertação de Mestrado, intitulada *As pesquisas avaliativas de políticas sociais públicas: um estudo sobre a metodologia de trabalho com famílias no SUAS*, apresentada no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, em janeiro de 2011.

seja, “a produção e divulgação de avaliações rigorosas, tecnicamente bem feitas, permitem o exercício de um importante direito democrático: o controle sobre as ações de governo”. (ARRETCHÉ, 1998, p. 37).

Apreende-se que o monitoramento e a avaliação proporcionam maior transparência às ações (desde sua formulação até a execução), auxiliam na tomada de decisão, promovem a aprendizagem e a disseminação do conhecimento, contribuem para o aperfeiçoamento da concepção e gestão das políticas sociais públicas, servem como instrumento para o controle social e podem “ser utilizado[s] por segmentos sociais organizados para fortalecimento da pressão social sobre o Estado, no sentido de conquista de direitos”. (SILVA E SILVA, 2008, p. 111).

O monitoramento e a avaliação, apesar de incorporados ao cotidiano da administração pública e dos centros de pesquisa e universidades, ainda são uma modalidade de pesquisa social aplicada em desenvolvimento, que vem sendo constituída a partir do conhecimento e do diálogo entre as diferentes áreas do saber (educação, serviço social, psicologia, saúde pública, sociologia, ciência política, antropologia, economia, dentre outras).

Sua aplicação no âmbito da gestão das políticas sociais públicas com métodos e técnicas científicas é relativamente recente, considerando a ausência de uma cultura de avaliação na administração pública brasileira, a frágil apropriação de procedimentos de pesquisa para a investigação, a tendência de privilegiar o aspecto quantitativo em detrimento do qualitativo com ênfase nos resultados, sem observação do processo, a não publicização dos resultados e recomendações das pesquisas avaliativas, o que faz com que percam substância política.

Este texto abordará alguns conceitos agregados à avaliação: i) definições, funções e diferenças/complementaridades entre monitoramento e avaliação; ii) tipologias de estudos de avaliação; iii) objeto e objetivos da avaliação, razões para avaliar programas vinculados às políticas sociais públicas e sujeitos sociais da pesquisa avaliativa; e iv) planejamento da pesquisa social avaliativa e princípios e diretrizes necessários ao processo avaliativo.

2 Avaliação: algumas aproximações conceituais

A partir de uma revisão bibliográfica dos autores que têm sistematizado sobre a avaliação, verifica-se que a área da educação é a que tem mais tratado a respeito do tema, enfatizando a

aprendizagem do aluno. Entre esta literatura, uma grande parte trata das técnicas de avaliação. Ora, o processo de avaliação não diz respeito

apenas ao ensino e nem pode ser reduzido apenas a técnicas. Fazendo parte da permanente reflexão sobre a atividade humana, a avaliação constitui-se num processo intencional, auxiliado por diversas ciências, e que se aplica a qualquer prática. Podemos falar na avaliação das diversas atividades profissionais, bem como de uma empresa, de um programa, de uma política. (GADOTTI apud DEMO, 1987, p. 7, grifo nosso).

Contudo, não significa que a avaliação está restrita apenas ao campo da educação. Está presente nas diferentes áreas do conhecimento (administração, economia, antropologia, ciência política, serviço social, psicologia, sociologia, dentre outras), portanto, nas diferentes modalidades de intervenção social e/ou nos diferentes componentes de uma política ou programa social, tanto na fase do diagnóstico, quanto na programação ou na execução.

O termo *avaliar* vem do latim *a + valere*, e o conceito genérico do termo avaliar significa: “1 estabelecer valor ou preço de”; “2 determinar a quantidade de; contar”; e “3 pensar ou determinar a qualidade, a intensidade, etc. de”. (HOUAISS, 2004, p. 79). Ou seja, atribuir um juízo de valor sobre determinado objeto ou conteúdo em investigação, de modo a quantificá-lo e qualificá-lo a partir dos elementos que o configuram.

Assim, pois – e sempre como uma primeira aproximação – podemos dizer que avaliar é uma forma de estimar, apreciar, calcular. Em sentido lato, a palavra avaliação se refere ao termo valor e supõe um juízo sobre algo. Em outras palavras, a avaliação é um processo que consiste em emitir um juízo de valor. Trata-se, pois, de um juízo que envolve uma avaliação ou estimação de “algo” (objeto, situação ou processo), de acordo com determinados critérios de valor com que se emite o juízo. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 17-18).

Por outro lado, a avaliação está presente na vida cotidiana das pessoas, que: i) ao detectar em uma determinada situação o(s) problema(s) que os afeta(m), os indivíduos refletem sobre o(s) mesmo(s) e estabelecem alternativas para o enfrentamento da situação a ser modificada; ii) ao tomar decisões e levá-las a cabo, os indivíduos refletem sobre os objetivos atingidos ou não, identificando os acertos e equívocos que incorreram ao agir de tal modo. Nesse sentido,

avaliar é uma ação corriqueira e espontânea realizada por qualquer indivíduo acerca de qualquer atividade humana; é, assim, um

instrumento fundamental para conhecer, compreender, aperfeiçoar e orientar as ações dos indivíduos ou grupos. É uma forma de olhar o passado e o presente com vistas ao futuro. Faz parte dos instrumentos de sobrevivência de qualquer indivíduo ou grupo, resultado de uma necessidade natural ou instintiva de sobreviver, evitando riscos e buscando prazer e realizações. (BELLONI et al., 2003, p. 14).

Essas avaliações “costumam ter colocação subjetiva e [...] são realizadas, na maioria dos casos, com informação insuficiente e mediante uma reflexão assistemática”. (COHEN; FRANCO, 1993, p. 72). Em outras palavras, caracterizam-se como avaliações informais, sem o estabelecimento de métodos científicos, dos procedimentos (instrumentos e técnicas) a serem utilizados e sem a adoção de indicadores.

Também é necessário destacar que é comum certa confusão em conceituar avaliação como sendo medição, estimação, seguimento, controle e programação. Para tanto, há a necessidade de distinguir as diferenças entre os termos citados, conforme mostra o quadro 1 que segue.

Quadro 1 – Síntese comparativa entre os termos avaliação, medição, estimação, seguimento, controle e programação

DIFERENÇA ENTRE OS TERMOS (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 19-22)	
<p>Medição</p> <ul style="list-style-type: none"> – Envolve um ato ou processo de determinar a extensão e/ou quantificação de alguma coisa; – Possibilita a obtenção de certo tipo de informação. 	<p>Avaliação</p> <ul style="list-style-type: none"> – Abarca um ato ou processo de determinar o valor de determinada coisa; – Supõe valorar a informação obtida, com vistas a emitir um juízo sobre o objeto avaliado; – Tem por finalidade maior objetividade e precisão possíveis; – É sistemática e pressupõe a aplicação de conhecimentos/regras científicas; – Busca julgar o que foi conquistado e seu nível de obtenção, assim como os resultados obtidos a partir de um determinado programa; – Envolve uma ponderação ou julgamento acerca de algo ou dos resultados obtidos; – Pressupõe julgar por que ocorre de um modo e não de outro; – Busca verificar e julgar essa racionalidade, mensurando a consecução dos objetivos e das metas planejados e a capacidade de alcançá-los.
<p>Estimação</p> <ul style="list-style-type: none"> – Implica atribuir apreço e valor a uma coisa, frequentemente, carregado de subjetividade; – Pressupõe um julgamento, com critérios difusos, subjetivos e/ou não se baseiam em procedimentos rigorosos. 	
<p>Seguimento</p> <ul style="list-style-type: none"> – Objetiva avaliar conquistas e atingir as metas de um programa; – Permite registrar, compilar, medir, processar e analisar informações que revelam o curso ou desenvolvimento de uma atividade programada. 	
<p>Controle</p> <ul style="list-style-type: none"> – Implica uma verificação de algo ou o que acontece ou os resultados. 	
<p>Programação</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pressupõe organização e racionalidade na ação, com o intuito de alcançar determinadas metas e objetivos visados. 	

Fonte: Sistematizado pela autora a partir de Aguilar; Ander-Egg (1994, p. 19-22).

A partir da distinção efetuada entre os termos citados no quadro 1, pode-se dizer que a avaliação se constitui numa

forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida; destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa [social] (tanto na fase do diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas [nas diferentes modalidades de intervenção social] que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas, de forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 31-32).

Trata-se, portanto, de avaliação formal, à medida que define o tipo de avaliação a ser realizada, o método, os procedimentos (instrumentos e técnicas) a serem empregados e o uso de indicadores.

Para melhor compreensão, explicitam-se os elementos que conformam a avaliação, a partir dos autores clássicos Aguilar e Ander-Egg (1994):

i. pesquisa social aplicada: pressupõe a aplicabilidade de um método científico

ao conhecimento de um aspecto da realidade [social pesquisada]. Trata-se de aplicar o método científico para valorar a aplicação de estratégias cognitivas na aquisição de conhecimentos ou de estratégias de ação, a fim de alcançar determinados propósitos. Em outras palavras, não é um conhecer para agir (como a pesquisa aplicada), mas um conhecer para melhorar as formas de agir. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32).

Ou seja, a avaliação, enquanto uma forma de pesquisa social aplicada, visa à obtenção de dados/informações úteis à melhoria da qualidade das tomadas de decisões relacionadas ao planejamento e à execução de políticas e programas sociais, gerando subsídios para que os envolvidos possam aperfeiçoar as ações sob sua responsabilidade.

ii. Sistemática, planejada e dirigida: por empregar

procedimentos baseados nos requerimentos e exigências do método científico. Requer um estudo consciente, organizado e com uma intencionalidade expressa em um ou mais aspectos da realidade. Este estudo [busca] [...] estabelecer uma estratégia dentro de um processo que tem uma clara direcionalidade e para cuja consecução se estabelecem os cursos de ação mais racionais. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32).

Aponta-se À necessidade de planejamento da pesquisa avaliativa, ou, como Silva e Silva (2008) têm denominado “plano da pesquisa de avaliação”, que gera como produto o projeto que orientará o estudo. O planejamento permite transformar a realidade numa direção escolhida; organizar a própria ação; implantar um processo de intervenção na realidade; agir de forma racional; dar clareza e precisão à própria ação; explicitar os fundamentos da ação; pôr em ação um conjunto de técnicas para operacionalizar a ação; realizar um conjunto orgânico de ações, a fim de aproximar uma realidade a um ideal. (GANDIN, 2001).

iii. Destinada a identificar, obter e proporcionar de maneira válida e confiável... Trata-se de conhecer previamente o objeto ou conteúdo em estudo que se pretende avaliar.

Por isso o processo de avaliação implica e acarreta tarefas de identificação da informação (que serão avaliadas), de obtenção desta informação (mediante técnicas de pesquisa social) e de difusão da mesma aos atores sociais interessados ou aos responsáveis que solicitaram o estudo avaliativo. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 32-33).

Isso inclui coletar e sistematizar dados/informações a partir de requisitos de *confiabilidade* e *validade* (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994), o que envolve, inclusive, a escolha de instrumentos analíticos adequados à pesquisa, pois os resultados da avaliação devem ser objetivos, precisos e justificáveis.

iv. Dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo... A avaliação consiste em emitir um juízo de valor sobre determinado objeto ou conteúdo em estudo, a partir de critérios “e que este julgamento não pode ser

arbitrário”. (SILVA E SILVA, 2008, p. 119), e aquela deve ser efetuada com base em dados/informações pertinentes.

A pertinência [...] provém de sua relevância, isto é, da relação que mantém com as decisões às quais a avaliação pretende servir. E de sua suficiência, isto é, a informação não deve ser excessiva (estudar fatos desnecessários ou pouco significativos), nem insuficiente (o que impediria) estabelecer um julgamento adequadamente fundamentado). (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 33).

Nesse sentido,

se o problema que gera a pesquisa não pode ser respondido diretamente [...], isto significa que a realidade não pode ser apreendida diretamente, mas depende de um recorte dela que faça sentido. Esse recorte é garantido pelo procedimento que seleciona as informações necessárias para uma leitura pelo pesquisador (LUNA, 2000, p. 19), num [...] movimento que articula a descrição, a interpretação, a compreensão e a explicação dos dados da realidade. (BAPTISTA, 2003, p. 64).

v. **Sobre o mérito e o valor...** O valor de uma política ou programa social vincula-se ao grau de necessidade de realização da ação ou o que justifica a constituição de tal ação. Quanto maior for a necessidade da ação, maior será seu valor. O mérito diz respeito ao saber-fazer bem as ações planejadas, considerando os limites previstos ou não àquela execução ou à utilização adequada dos recursos (financeiros, materiais e humanos) em relação às atividades e aos resultados atingidos. Além disso,

a determinação do mérito dimensiona ganhos, proveitos e avanços realizados. Os acertos e os erros têm sempre um valor positivo na avaliação, pois ambos podem ser utilizados para alimentar e retroalimentar a política, o programa ou o projeto em desenvolvimento. (BARREIRA, 2002, p. 18).

Portanto, é possível dizer que

pode haver um programa meritório sem valor, ainda que toda atividade que tem um valor deva ser, também meritória. Com a avaliação de

um programa pretende-se estabelecer e julgar tanto o mérito como o valor do mesmo. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 33).

vi. **Dos diferentes componentes de uma política ou programa (tanto na fase do diagnóstico, quanto na de programação ou execução)...** A realização da avaliação, de acordo com autores como Cohen e Franco (1994), Aguilar; Ander-Egg (1994), Silva e Silva (2008), dentre outros, pode ser antes, durante e/ou depois da implementação de uma política e/ou de um programa social. Isso significa que

a avaliação está presente dialeticamente em todo processo de planejamento: quando se inicia a ação planejada, inicia-se concomitantemente sua avaliação [...]. Não é, portanto, o seu momento final, mas aquele em que o processo ascende a outro patamar, reconstruindo dinamicamente seu objeto, objetivos e procedimentos. (BAPTISTA, 2003, p. 113).

Trata-se, portanto, da avaliação de um processo e da avaliação de impactos.

vii. **De um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos.** Conforme citado anteriormente, a avaliação destina-se a apoiar um juízo sobre o mérito e o valor: a) dos diferentes componentes de uma política ou programa social; b) assim como de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão. Isso significa que toda e qualquer ação profissional deve ser avaliada, porque “a existência de um conjunto de atividades específicas que se organizam para conseguir um determinado fim são suficientes para a ação de avaliar”. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 34). Como exemplo, citam-se: ações de capacitação e de inserção produtiva, atividades socioeducativas com idosos, orientação/encaminhamento para a rede municipal de serviços de atenção às pessoas que fazem uso de substâncias psicoativas, articulação com outras políticas públicas e/ou órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, dentre outros. Salienta-se ainda, que o “ato de avaliar não é somente o modo de julgar processos ou ações, mas traz a apreensão de que a avaliação é produção de conhecimento” (BARREIRA, 2002, p. 13), que pode e deve ser utilizado para: a) a melhoria da qualidade das decisões relacionadas ao planejamento e à execução da ação; b) a discussão e a análise dos resultados alcançados, dos aspectos facilitadores e dificultadores à realização de determinada(s) ação(ões) e do alcance dos objetivos traçados no planejamento

da(s) ação(ões); e c) a construção de ações coletivas para o planejamento da intervenção.

viii. **Comprovando a extensão e o grau em que se deram essas conquistas.** Trata-se da contribuição da pesquisa avaliativa para o conhecimento e a sociedade.

Isto é, com o processo de avaliação se pretende prestar contas sobre a forma ou a maneira de levar a termo algo e o grau em que essas ações produziram efeitos ou resultados concretos. Quando falamos de ‘grau’, estamos fazendo referência tanto à extensão, quantificação ou magnitude de um efeito ou consequência como à sua profundidade, quer se trate de uma ação, um recurso ou serviço, um resultado ou seja o que for. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 35).

Torna-se fundamental o retorno e o alcance social da pesquisa avaliativa, que não deve ser considerado mais um item formal e/ou burocrático de pesquisa científica. É compromisso ético-político do pesquisador retornar à realidade investigada e socializar o conhecimento produzido, no sentido de contribuir como “base para a tomada de decisão racional sobre o desenvolvimento de programas ou ações, soluções de problemas e para a compreensão dos fatores determinantes de êxitos e fracassos”. (SILVA E SILVA, 2008, p. 113).

ix. **De forma tal que sirva de base ou guia para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação...** Reitera-se que a pesquisa avaliativa adquire sentido à medida que é relevante à seara social e, principalmente, se tratar de um problema significativo e de interesse do pesquisador-avaliador e dos sujeitos pesquisados. Deve, pois, responder a um conjunto de perguntas, cujas respostas revelam-se novas e relevantes teórica e/ou socialmente. A importância da pesquisa avaliativa pode ser traduzida em quatro objetivos (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 35-36): a) permitir “uma retroalimentação sobre o que se está fazendo e os erros que se cometem ou foram cometidos, a fim de poder ir sanando, melhorando ou evitando passo a passo”; b) servir “para fornecer informação objetiva que possa fundamentar as decisões dos responsáveis por um programa ou projeto, fazendo com que diminuam as possibilidades de seu fracasso”; c) propiciar “a melhora das políticas e as intervenções sociais, tornando-as mais eficazes e eficientes, mais idôneas e pertinentes”. Trata-se de publicizar os resultados da pesquisa avaliativa, visto que a *devolução das informações colhidas nos estudos e pesquisas aos sujeitos*

envolvidos é compromisso ético do pesquisador. Além disso, a publicidade e a fidedignidade das informações obtidas com a avaliação podem “contribuir para o aprendizado organizacional. [E, no caso de políticas sociais públicas,] “os decisores públicos dependem dos dados da avaliação para implementar programas e aperfeiçoar a gestão das políticas governamentais”. (CALMON, 1999, p. 22).

x. Para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou ao fracasso de seus resultados. Os estudos de avaliação não podem ser considerados um fim em si mesmos, devem se constituir num instrumento que auxilie os sujeitos sociais envolvidos a: a) tomar decisões com maior qualidade; b) compreender e explicar como e por que numa política, num programa ou em atividades específicas (nas diferentes modalidades de intervenção social) ocorrem distorções ou conforme o planejado; c) superar os fatores que limitam e/ou impedem que os objetivos propostos sejam atingidos.

Diante do explicitado em cada elemento característico da avaliação, reitera-se que a avaliação, juntamente com a elaboração e a execução, compõe o tripé do planejamento. Nessa ótica, pode-se dizer que a avaliação é componente inerente do processo de gestão seja das diferentes modalidades de intervenção social, seja dos diferentes componentes de uma política e/ou programa social.

A avaliação e o monitoramento são elementos intrínsecos do processo de gestão, pois “a utilização da avaliação e do monitoramento pode promover ajustes ou mudanças para melhorar o desempenho de um programa e alcançar os objetivos e metas previstos”. (VAITSMAN, 2009, p. 158). Apesar de serem atividades distintas são também complementares para a gestão de diferentes modalidades de intervenção social e/ou de políticas e programas sociais.

Em vista da comum confusão entre avaliação e monitoramento, pretende-se, no item que segue, tratar das definições, das funções e das diferenças/complementaridades entre monitoramento e avaliação.

3 Monitoramento e avaliação: concepções, funções, diferenças e complementaridades

A palavra *monitoramento* vem do latim *monere* e significa, de forma geral: “1 exercer controle ou vigilância constante sobre”; “2 rastrear, medir e/ou analisar continuamente (dados científicos, biológicos, etc.)”; “3 verificar a qualidade do som, imagens, etc. de (um programa); “4 atuar como monitor em”. (HOUAISS, 2004, p. 503). Ou seja, monitorar

é uma atividade gerencial que visa o controle de entrega de insumos de acordo com as metas e a manutenção do calendário de trabalho. Nesse sentido, o monitoramento, o seguimento ou acompanhamento é um *exame contínuo efetuado*, em todos os níveis hierárquicos, pela administração do programa, *para verificar como estão sendo executadas as atividades*. (SILVA E SILVA, 2008, p. 147, grifo nosso).

Nessa direção, o monitoramento é uma atividade sistemática e contínua, efetuada durante a execução de determinada atividade, com a finalidade de produzir dados que subsidiem a análise dos envolvidos no processo de tomada de decisões atinentes ao planejamento de ações vinculadas à: a) gestão de diferentes modalidades de intervenção social e/ou de políticas e programas sociais; b) melhoria da função gerencial; c) garantia da eficiência, eficácia e efetividade social das ações desenvolvidas; d) organização das informações sobre uma política ou um programa, constituindo-se em fonte de consulta. Dito de outro modo,

monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas. É uma função inerente à gestão dos programas, devendo ser capaz de prover informações sobre o programa para seus gestores, permitindo a adoção de medidas corretivas para melhorar sua operacionalização. É realizado por meio de indicadores produzidos regularmente com base em diferentes fontes de dados, que dão aos gestores informações sobre o desempenho de programas, permitindo medir se objetivos e metas estão sendo alcançados. (VAITSMAN et al., 2006, p. 21).

Assim, o monitoramento e a avaliação constituem-se em ações diferentes, mas são interdependentes. O monitoramento ocorre durante o período de execução dos serviços, programas, projetos e consiste em “verificar como estão sendo executadas as atividades, com vistas ao desenvolvimento dos trabalhos conforme o planejado, caracterizando-se, portanto, como uma atividade interna”. (SILVA E SILVA, 2008, p. 147).

Destaca-se que o monitoramento e a avaliação pressupõem a construção de indicadores quantitativos e qualitativos para dimensionar e detalhar determinado aspecto (insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho) – objeto de monitoramento – de diferentes modalidades de intervenção social, políticas e programas sociais.

Já a avaliação pode ser efetivada antes, durante ou depois e visa a julgar o mérito e o valor dos diferentes componentes de uma política ou de um programa social – na fase do diagnóstico, da programação ou da execução – ou de um conjunto de atividades específicas – nas diferentes modalidades de intervenção social – que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com a finalidade de sistematizar dados e informações concernentes aos efeitos e aos resultados concretos gerados. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994).

No quadro 2, elencam-se as principais diferenças e complementaridades entre monitoramento e avaliação a partir de seis categorizações, denominadas *dimensões*.

Quadro 2 – Síntese das complementaridades e das diferenças entre monitoramento e avaliação

DIMENSÃO	MONITORAMENTO	AVALIAÇÃO
Momento de realização	Durante.	Antes, durante ou depois.
Frequência	Regular, sistemática, contínua.	Ocasional, circunstancial.
Conteúdo ou objeto	Insumos, produtos, processos, efeitos, plano de trabalho.	Processos, produtos e resultados.
Objetivos	Melhorar a ação desenvolvida, adequando-a aos objetivos e às metas previstas no planejamento.	Analisar a proposta de um programa ou projeto e de um conjunto de atividades nas diferentes modalidades de intervenção social, com vistas a contribuir com subsídios para a tomada de decisão.
Sujeitos que realizam	Pesquisadores, formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.	Pesquisadores, formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.
Destinatários	Formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.	Formuladores, executores, financiadores e população beneficiária.

Fonte: Sistematizado pela autora a partir de Aguilar; Ander-Egg (1994).

Diante do apresentado no quadro 2, verifica-se que o diferencial entre monitoramento e avaliação encontra-se relacionado com: o momento de realização, a frequência em que se concretiza, e os objetivos a que ambos se propõem a atingir. No entanto, assemelham-se nos sujeitos que realizam e a quem se destinam o monitoramento e a avaliação.

No que tange à complementaridade entre monitoramento e avaliação, uma vez que a avaliação busca analisar a proposta, o curso de políticas e/ou programas sociais, considerando seus objetivos e se utilizando dos dados produzidos pelo monitoramento – durante o desenvolvimento das ações – e outras fontes de dados.

Para a materialização das políticas sociais públicas a contento, é necessária a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação. Por exemplo, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, que vem constituindo uma série de instrumentos informacionais para monitorar e avaliar serviços, programas, projetos e benefícios ofertados pela política social pública de assistência social nos âmbitos estadual e municipal. Como são instrumentos estruturantes da gestão e dos processos que ocorrem articulados, possibilitam aprimorar a qualidade dos processos de implementação do Suas pelos três entes federados, verificando os resultados obtidos e subsidiando o planejamento, a programação e a tomada de decisões a partir de indicadores.

Guardadas as particularidades do monitoramento e da avaliação, no item que segue, explicitam-se as principais classificações empregadas com relação às formas ou aos tipos de avaliação.

4 Tipologias de estudos avaliativos

Referentemente ao que pode ser considerado como avaliação, os autores que tratam da temática sugerem várias tipologias, definindo-as a partir de diferentes critérios, como: i) o momento em que se avalia; ii) a natureza, o papel ou a função da avaliação; iii) a procedência dos avaliadores; e iv) os aspectos do programa que são objeto de avaliação ou o conteúdo da avaliação.

O primeiro critério indicado é o **momento em que se avalia**. Os autores Aguilar; Ander-Egg (1994), Cohen; Franco (1993) e Barreira (2002a, 2002b) fazem a seguinte categorização, aqui condensada no quadro 3 que segue.

Quadro 3 – Síntese da tipologia de avaliação em função do momento

AUTORES	TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DO MOMENTO		
Aguilar; Ander-Egg (1994)	Avaliação antes ou ex-ante : – inicial ou pré-decisão de empreender um programa ou projeto ou sua aprovação, ou sobre a conveniência ou não de levar a cabo.	Avaliação durante a execução ou avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante: – no andamento do programa ou projeto, observando distância entre a proposta inicial e o desenvolvimento da ação.	Avaliação expost : – na fase de conclusão de um ciclo planejado de um programa e/ou projeto.
Barreira (2002 e 2002a)	Avaliação ex-ante ou Avaliação de diagnóstico e da proposta : – na fase de formulação e definição do programa.	Avaliação de monitoramento e/ou acompanhamento avaliativo : – na fase de implementação e execução do programa.	Avaliação post-factum ou final : – na fase de encerramento de um ciclo planejado do programa.
Cohen; Franco (1993)	Avaliação ex-ante : – início da construção de um projeto	Avaliação expost : – na execução ou conclusão de um projeto	

Fonte: Sistematizado pela autora a partir de Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002a, 2002b), Cohen; Franco (1993).

Apresentadas as categorizações dos diferentes autores citados, opta-se, neste texto, pela categorização sistematizada por Aguilar; Ander-Egg (1994):

i. Avaliação antes ou *ex ante*, conceituada no quadro 3,

consiste em avaliar o programa ou projeto em si mesmo, mediante a estimação crítica de sua pertinência, viabilidade e eficácia potencial, com a finalidade de proporcionar critérios racionais sobre a conveniência ou não de levar a cabo um programa ou projeto. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 41).

Basicamente três aspectos são considerados:

a) *pertinência do programa e/ou projeto com relação ao(s) problema(s)* (diagnosticado(s) em determinada realidade), trata-se de analisar se as propostas concretas contemplam as prioridades identificadas no diagnóstico da realidade a ser transformada. Em outras palavras, se há coerência intrínseca entre o planejamento e a situação sobre a qual se pretende intervir;

b) *coerência e congruências internas* consiste numa “análise que atende fundamentalmente aos aspectos formais. Interessa basicamente avaliar a organicidade/unidade do projeto”. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 41). Busca verificar a viabilidade e coerência das relações entre os elementos

essenciais (caracterizadores) do projeto e/ou programa: o diagnóstico e as proposições, os objetivos e as metas, os meios/recursos. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994);

c) *rentabilidade econômica das diferentes ações para alcançar os objetivos propostos* (avaliação da eficiência e/ou viabilidade econômica), “consiste em determinar o grau de rentabilidade econômica do programa ou serviço, comparando benefícios e custos, resultados e custos, ou utilidade e custos”. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 115). Busca relacionar “o esforço empregado na implementação de uma dada política e os resultados alcançados (FIGUEIREDO E FIGUEIREDO, 1986 apud ARRETCHÉ, 1998, p. 34), considerando critérios, como: os recursos projetados (financeiros, materiais e humanos), os custos para que os benefícios, serviços, programas, projetos alcancem os destinatários; e a capacidade de atender à demanda.

ii. **Avaliação durante a execução ou avaliação da gestão, avaliação contínua, avaliação concorrente, monitoração ou avaliação concomitante**, definida no quadro 3, tem por objetivo “avaliar as mudanças situacionais, isto é, estabelecer até que ponto se está cumprindo e realizando o programa ou prestando um serviço de acordo com a proposta inicial”. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 41-42). Esse tipo de avaliação possibilita que se realize um triplo movimento de análise (BARREIRA, 2002b, p. 19):

- a) apreender “os sistemas e processos de implementação e execução do programa com indicadores qualitativos e quantitativos de eficiência, eficácia e efetividade”;
- b) efetuar “a contextualização contínua do programa”;
- c) realizar “modificações, quando necessárias, para a consecução dos resultados pretendidos”.

iii. **Avaliação *ex post***, conceituada no quadro 3, contempla um duplo aspecto – apesar das duas contemplarem a análise dos resultados (na execução, no funcionamento e/ou nos efeitos de um programa e/ou projeto):

- a) *avaliação do fim do projeto ou programa*, “se refere ao período de assentamento, de estabilização” (BARREIRA, 2002a, p. 45) ou período probatório. Nesse caso, a avaliação indicará, mediante as condições e/ou modificações estabelecidas pelo programa e/ou projeto sua continuidade ou não;

b) *avaliação expost*, “quando o programa ou projeto alcançou seu pleno desenvolvimento (meses ou até anos depois de finalizada a execução)”. (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994, p. 42). Comumente, esse tipo de avaliação denomina-se *avaliação de impacto* ou *avaliação pós-decisão*, definida como “uma estimativa de como, e até que ponto, a mudança ocorreu”. O que demanda compreender as perspectivas “das várias partes interessadas numa intervenção de desenvolvimento, bem como do contexto social, econômico e político no qual ela acontece”. (ROCHE, 2002, p. 36).

O segundo critério indicado é a *natureza*, o *papel* ou a *função da avaliação*. Os autores Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002a, 2002b) e o Nepp/Unicamp (1999) fazem uma dupla categorização, aqui condensada no quadro 4:

Quadro 4 – Síntese da tipologia de avaliação conforme a natureza, o papel ou a função

AUTORES	TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO CONFORME A NATUREZA, O PAPEL OU A FUNÇÃO	
Aguilar; Ander-Egg (1994)	Avaliação somativa: – estudo dos resultados ou efeitos de um programa.	Avaliação formativa – estudo do seguimento: ocorre durante o processo de desenvolvimento de um programa ou projeto.
Barreira (2002a, 2002b)	Avaliação somativa: – realizada após a conclusão de um programa; – refere-se ao período de assentamento, estabilização de programas em andamento; – busca: difundir o programa; incentivar o apoio e o envolvimento da comunidade; dar continuidade ou não ao programa com base nos efeitos por ele produzidos.	Avaliação formativa – é a avaliação do processo e/ou da eficácia – realizada durante o desenvolvimento do programa; – visa ao aperfeiçoamento do programa.
Nepp/Unicamp (1999)	Avaliação somativa: – refere-se à análise e à produção de informações sobre as etapas posteriores à implementação do programa; – tende a coletar dados relativos aos resultados – esperados ou não alcançados pelo programa. – visa a analisar em que medida o programa atingiu os resultados pretendidos (a efetividade).	Avaliação formativa: – refere-se à análise e à produção de informações acerca das etapas de implementação de um programa ou política pública; – busca compreender os processos e mecanismos no momento de constituição de um programa ou política pública; – intenciona: gerar um <i>feedback</i> para os sujeitos envolvidos no desenvolvimento ou na implementação do programa; subsidiar possíveis correções e/ou melhorar o programa.

Fonte: Sistematizado pela autora a partir de Aguilar; Ander-Egg (1994), Barreira (2002a, 2002b), Nepp/Unicamp (1999).

Diante do exposto, destaca-se que a definição do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp) da Unicamp (1999) é a que contempla os elementos que melhor caracterizam a natureza, o papel ou a função formativa ou somativa da pesquisa avaliativa. Porém, a opção por um tipo de avaliação em detrimento de outra não nega a importância de ambas (somativa e formativa) que, apesar de serem distintas, não se excluem, pelo contrário, se inter-relacionam.

Muito frequentemente, dado que muitos programas nem sempre terminam quando de sua implementação, as análises do tipo somativo se confundem e necessitam de informação sobre a formação e o desenvolvimento do programa, e nesse sentido, *as avaliações somativas dependem de informação de natureza formativa*. (Nepp/Unicamp, 1999, p. 140, grifo nosso).

Nessa direção, as formativas e as somativas se complementam, sendo que o que nelas difere são os seguintes elementos: “o quê” (conteúdo e/ou objeto), “por que” (razões/motivações/justificativa), “para quê” (objetivos), “para quem” (demandatários), “onde” (lócus), “quando” (antes, durante ou depois) se vai avaliar.

O terceiro critério apontado é a *procedência dos avaliadores* ou *quem realiza a avaliação*. Os autores Aguilar; Ander-Egg (1994) e Cohen; Franco (1993) categorizam as tipologias sintetizadas no quadro 5:

Quadro 5 – Síntese da tipologia de avaliação em função da procedência dos avaliadores ou de quem realiza a avaliação

AUTORES	TIPOLOGIA DE AVALIAÇÃO EM FUNÇÃO DA PROCEDÊNCIA DOS AVALIADORES OU DE QUEM REALIZA A AVALIAÇÃO		
Aguilar; Ander-Egg (1994)	<p>Avaliação externa:</p> <ul style="list-style-type: none"> realizada por avaliadores que não pertencem nem estão vinculados à instituição executora do programa ou projeto em avaliação; é feita geralmente com a participação de especialistas contratados pela instituição executora de serviços, programas/projetos que pretende avaliar. 	<p>Avaliação interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> efetivada com a participação de pessoas que pertencem à instituição promotoras/gestora do programa/projeto a ser avaliado, mas que não o executam. 	<p>Avaliação mista:</p> <ul style="list-style-type: none"> é uma combinação da avaliação externa com a interna; concretizada por avaliadores externos e avaliadores internos.
Cohen; Franco (1993)	<p>Avaliação externa:</p> <ul style="list-style-type: none"> concretizada por pessoas alheias à organização; por ser realizada por avaliadores que não dominam o conteúdo ou objeto da avaliação pode prejudicar a análise comparativa dos resultados de diferentes avaliações. 	<p>Avaliação interna:</p> <ul style="list-style-type: none"> efetivada dentro da organização gestora do projeto; por ser realizada por avaliadores internos que conhecem o conteúdo/objeto da avaliação, seria um processo de reflexão e aprendizagem; por outro lado, os avaliadores internos podem ter pré-concepções a respeito do projeto tanto por interesses institucionais quanto por valores relacionais ao alcance e à forma de alcançar os objetivos do projeto. 	<p>Avaliação participativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> envolve a participação da população beneficiária do projeto; tem por finalidade minimizar a distância entre o avaliador e os beneficiários do projeto.

Fonte: Síntese matizado pela autora a partir de Aguilar; Ander-Egg (1994) e Cohen; Franco (1993).

5 Considerações finais

Do exposto, vale a pena registrar uma síntese, iniciando acerca dos conceitos agregados à avaliação, sob duas óticas: *lato sensu* e *stricto sensu*.

Se for considerado o sentido amplo e geral do termo, a avaliação pressupõe atribuir um juízo de valor sobre determinado objeto a partir de critérios valorativos. Nesse caso, trata-se de avaliações informais, de uma atividade constante, inerente à vida cotidiana, que não recorre a métodos científicos nem emprega técnicas de pesquisa para realizá-la.

No entanto, a avaliação, em sentido estrito, ou avaliação sistemática, requer o emprego de métodos científicos e técnicas de pesquisa, pois se configura como uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida. Considerada, ainda, como um elemento básico do planejamento na elaboração e execução de uma ação, em vista de que a mesma possibilita revisar o momento de elaboração e execução do planejamento de cada uma das ações efetivadas no processo proposto.

Com relação ao monitoramento e à avaliação, destaca-se que, embora sejam atividades diferentes, elas se complementam, e a avaliação se utiliza dos dados produzidos pelo monitoramento para coletar e analisar dados acerca de determinada política ou programa social. O que os diferencia é o momento em que se realizam, a frequência com que ocorrem e a finalidade que se propõem a alcançar. Contudo, são assimilados pelos sujeitos que realizam e a quem se destinam.

No que tange às tipologias de estudos de avaliação, essas podem variar conforme a classificação aportada pelos autores utilizados. Diante da categorização desses, elencaram-se algumas categorias para abordar a pesquisa avaliativa:

- i. o momento em que se avalia: *ex-ante* (antes), durante ou *ex-post*;
- ii. a natureza, o papel ou a função da avaliação: somativa ou formativa;
- iii. a procedência dos avaliadores ou quem realiza a avaliação: externa, interna, mista, autoavaliação ou participativa;
- iv. os aspectos do programa que são objeto ou o conteúdo da avaliação: a) plano e conceitualização do programa, instrumentação e seguimento do programa (processo), eficácia e eficiência do programa (AGUILAR; ANDEREGG, 1994); b) diagnóstico ou proposta, monitoramento e/ou acompanhamento, encerramento de um ciclo planejado do programa (BARREIRA, 2002a, 2002b); c) processo, resultados e impacto (BRASIL, 2010); d) processos e impacto (COHEN; FRANCO, 1993); e) processos e resultados (DRAÍBE, 2001 apud VAITSMAN, 2009).

É necessário enfatizar, ainda, a relevância das pesquisas avaliativas que possibilitam apreender os múltiplos determinantes institucionais e socioculturais e as condições estruturais que podem explicar os aspectos facilitadores e dificultadores ou os que entram o processo e os avanços considerando a dimensão temporal do processo e seus efeitos sobre sujeitos, instituições e ações e também as possibilidades de superação.

Isso é possível, principalmente, quando as pesquisas avaliativas são orientadas por fundamentos que se pautam na transformação social. Cabe relacionar com o projeto societário que reconhece a importância do envolvimento de diferentes sujeitos coletivos em torno de valores éticos voltados à autonomia, à emancipação e ao desenvolvimento integral de sujeitos e grupos entendidos como atores providos de vontade. Assim, o desafio principal posto é examinar os fundamentos da cotidianidade e analisá-los, reconhecê-los e transcendê-los. (GUERRA, 2007).

REFERÊNCIAS

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

ARRETCHE, Marta T. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez; Instituto de Estudos Especiais, 1998.

BAPTISTA, Myriam Veras. *Planejamento social: intencionalidade e instrumentação*. 2. ed. São Paulo: Veras, 2003.

BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre. *Avaliação participativa de programas sociais*. 2. ed. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2002a. (Série Livros-Texto).

_____. *Avaliação de programas e projetos sociais: conceitos, abordagens avaliativas, reflexões sobre avaliações realizadas*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE AVALIAÇÃO, SISTEMATIZAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE PROJETOS SOCIAIS, 1., 2002, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Fundação Abrinq, set. 2002a.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor; SOUZA; Luzia Costa. *Metodologia de avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual de Avaliação – Plano Plurianual 2004-2007*. Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/download/manuais/manualdeavalia%C3%A7%C3%A3o2008v5.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2010.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni. A avaliação de programas e a dinâmica da aprendizagem organizacional. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, n. 19, jun. 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp19/Parte_1.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Avaliação de projetos sociais. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Coord.). *Avaliação: construindo parâmetros das ações socioeducativas*. São Paulo: Cenpec, 2005. Disponível em: <<http://www.educacaoeparticipacao.org.br/index.php?/...Avaliação-Construindo-Parâmetros-das-Ações-Socioeducativas.pdf>>. Acesso em: jun. 2010.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes, 1993.

DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1987. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 25).

GADOTTI, Moacir. Concepção dialética da avaliação. In: DEMO, Pedro. *Avaliação qualitativa*. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1987. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 25).

GANDIN, Danilo. *A Posição do planejamento participativo entre as ferramentas de intervenção na realidade. Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 1, p. 81-95, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol1iss1articles/gandin.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

GUERRA, Yolanda. O projeto profissional crítico: estratégia de enfrentamento das condições contemporâneas da prática profissional. *Revista Serviço Social & Sociedade*, n. 91, ano XXVIII, set. 2007.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. A pesquisa na produção do conhecimento: questões metodológicas. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 7, n. 2, p. 253-274, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/715/71570202.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2009.

HOUAISS, Antônio. *Minidicionário Houaiss da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. *Planejamento de pesquisa: uma introdução*. São Paulo: Educ, 2000. (Série Trilhas).

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, análise e interpretação de dados*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. *Fundamentos da metodologia científica*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARINO, Eduardo. *Manual de avaliação de projetos sociais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva; Instituto Ayrton Senna, 2003.

NEPP/UNICAMP.– Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. Universidade Estadual de Campinas. *Modelo de avaliação de programas sociais prioritários*: relatório final.

Campinas: Nepp/Unicamp, 1999. Disponível em: <<http://www.opas.org.br/servico/arquivos/Sala5407.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2008.

OLIVEIRA, Rosiska Darcy de; OLIVEIRA, Miguel Darcy de. Pesquisa social e ação educativa: conhecer a realidade para poder transformá-la. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). *Pesquisa participante*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

ROCHE, Chris. *Avaliação de impacto dos trabalhos das ONGs: aprendendo a valorizar as mudanças*. 2. ed. São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam, 2002.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da (Org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras, 2001. (Núcleos de Pesquisa, 6).

_____. *Pesquisa avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos*. São Paulo: Veras; São Luís; Gaep, 2008.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. 1. ed., 17 reimpr. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 2008.

VAITSMAN, Jeni. Monitoramento e avaliação de programas sociais: principais desafios. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Unesco, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183075POR.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2009.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto W. S.; PAES-SOUSA, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, 2006. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001485/148514por.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

6

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO CONCEITUAL

Lauren Lewis Xerxenevsky

1 Introdução

O processo de avaliação de uma política pública, ou programa governamental, constitui uma importante etapa do ciclo de políticas públicas. No quadro analítico de Dye (2009), o ciclo de políticas públicas representa as fases ou etapas sequenciais de identificação de problemas, construção de uma agenda para deliberações, formulação de propostas de políticas públicas, legitimação de políticas, implementação de políticas e a avaliação das políticas. Nessa última etapa, estudam-se os programas, relatam-se os *outputs* dos programas governamentais, avaliam-se os impactos sobre os públicos-alvo e se propõem mudanças e ajustes. Na mesma linha, Secchi (2010) identifica a avaliação como a fase do ciclo de políticas públicas em que o desempenho e o processo de implementação são examinados, a fim de conhecer melhor o estado da política pública e de reduzir o nível de problema que a originou.

Considerando que as políticas públicas podem designar tanto o conjunto de ações, que expressam a orientação estratégica e a política do Estado em atividades diretas de produção de bens e serviços pelo próprio Estado, como também as atividades de regulação de outros agentes econômicos (BERNARDONI et al., 1998), a avaliação tem o efeito de analisar o conjunto de ações visando à melhoria das atividades de produção de bens e serviços pelo próprio Estado. Jones (1978 apud DYE, 2009), ao definir políticas públicas, faz uma distinção entre as várias propostas de políticas (definição de objetivos), os programas (autorização para atingir os objetivos), as decisões (ações para implementação dos objetivos) e os efeitos (avaliação dos impactos mensuráveis).

Schneider (2009) ressalta que a avaliação de políticas públicas pode ser entendida como a produção de informação para dar apoio à formulação e à tomada de decisões. Araújo e Loureiro (2005) identificam que a avaliação extrapola sua capacidade de quantificar resultados. Em uma concepção mais ampla de avaliação, os autores consideram que a avaliação de políticas públicas significa preocupar-se e se comprometer com um melhor entendimento do Estado em ação. De forma complementar, Cano (2006) incluiu na avaliação a necessidade de averiguar as razões do sucesso ou fracasso de um programa.

Quanto à literatura acerca dos diferentes tipos de avaliação e seus modelos analíticos, há inúmeros conceitos e classificações dentro dessa etapa do ciclo de políticas públicas. Ademais, áreas e temas específicos também ganharam destaque nos últimos anos. São exemplos: o campo de avaliação intitulado *avaliação de impacto*, com grandes avanços e estudos nas últimas décadas, com o desenvolvimento de técnicas e ferramentas de análises específicas na área da estatística e da econometria, além das avaliações de políticas setoriais,¹ como é o caso da avaliação de políticas públicas em educação.

Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo apresentar os diversos modelos analíticos existentes no campo de avaliação de políticas públicas e uma revisão bibliográfica no campo de avaliação de impacto. Por fim, após a síntese sobre a avaliação, propõe-se também uma revisão das principais linhas de pesquisa empíricas na área de avaliação de políticas públicas em educação no Brasil. Além disso, apresentam-se os resultados de estudos empíricos nacionais baseados nos mais diversos métodos e ferramentas de pesquisa em avaliação de políticas públicas em educação.

2 Modelos analíticos de avaliação de políticas públicas

Segundo Bernardoni e cols. (1998), o processo de avaliação de políticas públicas possui mecanismos e ferramentas próprias que cada avaliador estabelece no momento da implementação da pesquisa. Em relação às tipologias de avaliação existentes, bem como os mecanismos e as técnicas escolhidos para análise, o que se observa são inúmeros conceitos dentro de um arcabouço teórico variado. Schneider (2009) identifica que a evolução da área produziu uma massa confusa de tipos de avaliação ao invés de fornecer um quadro coerente como referencial.

Destaca-se, nesse campo, a classificação conceitual adotada por Figueiredo e Figueiredo (1986). Nessa classificação, constata-se que as pesquisas de avaliação

¹ No campo das políticas públicas, há também uma subárea denominada “políticas sociais”. Heidemann (2009) define políticas sociais como as políticas consideradas sob o ponto de vista setorial, incluindo as áreas de educação, saúde, entre outras.

podem se enquadrar em dois tipos básicos: avaliação de processos² e avaliação de impacto.

Cano (2006) também faz a divisão entre avaliação de processo (ou de implementação) e a avaliação de impacto (ou de resultados). Segundo o autor, o primeiro tipo de avaliação tenta averiguar em que medida um programa foi (ou está sendo) implementado conforme o plano previsto originalmente. O segundo tipo, por sua vez, tenta verificar se o impacto desejado foi atingido.

É possível que essas duas dimensões tenham resultados distintos, ainda que elas sejam interdependentes. Por outro lado, as avaliações de impacto devem ser quase sempre complementadas de avaliações de processo. Isso ocorre devido à necessidade de compreender se determinado resultado deficiente pode ser atribuído a dificuldades de implementação e/ou de não eficácia na intervenção. A seguir, o modelo analítico de Figueiredo e Figueiredo (1986) é apresentado com a divisão entre avaliação de processos e avaliação de impacto (quadro 1).

Quadro 1 – Tipologias de avaliação de políticas: objetivos, critérios e modelos analíticos

Objetivo da avaliação	Tipo de pesquisa	Crítérios de aferição ou fracasso	Modelos analíticos para a mensuração do sucesso/fracasso
Avaliação de processo: acompanhamento e avaliação da metodologia de implantação e execução (monitoramento).	Realização de metas ou resultados	Eficácia objetiva	Meta proposta – meta atingida, = Δ Condições: $\Delta > 0$ (sucesso) e $\Delta < 0$ (fracasso).
	Meios: metodologia de implantação e execução	Eficácia administrativa e contábil Eficácia funcional	Auditoria Adequação entre meios, fins e objetivos.
Avaliação de impacto: acompanhamento, avaliação e controle dos efeitos do programa (intervenção controlada); comparam o antes e o depois do programa, garantindo um controle analítico sobre as variáveis que atuam sobre a população.	Relação esforço/resultado, análise custo/benefício e custo/resultado	Eficiência instrumental, Eficiência política ou social	Otimização da relação benefício máximo/custo mínimo.
	Impacto objetivo: mudanças quantitativas nas condições materiais.	Efetividade objetiva	Modelo causal experimental:
	Impacto subjetivo: mudanças subjetivas na percepção da população sobre o seu bem-estar (nível de satisfação).	Efetividade subjetiva	Inércia social: $Y^* = f(Y_0)$ Intervenção controlada: $Y^* = \Delta f(Y_0) + f(X_0)$ Grupo de Controle.
	Impacto substantivo: mudança qualitativa nas condições de vida.	Efetividade substantiva ⁽¹⁾	

Fonte: Elaboração a partir de Figueiredo e Figueiredo (1986).

² Cabe ressaltar que alguns pesquisadores desconsideram a avaliação de processo como uma avaliação de fato. Entretanto, para Schneider (2009), esse tipo de avaliação (que poderia ser chamada “monitoração”, ou monitoramento), embora não se possa atribuir uma relação de causa e efeito entre estratégia e nível de sucesso, já é por si uma indicação de prestação de contas – que, muitas vezes, pode oferecer, aos tomadores de decisão, informações necessárias para saber se o desempenho de um programa foi ou está sendo satisfatório. Costa (2003 apud SECHHI, 2010) designa esse tipo de avaliação como avaliação *in itinere*. Para o autor, essa avaliação ocorre durante o processo de implementação, tendo a finalidade de promover ajustes imediatos.

Nota: Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 118), “a aferição da efetividade substantiva de uma política social transita constantemente entre a avaliação política da política implementada e a avaliação do impacto de seus resultados. Isto é, não basta aferir se o estado futuro ‘Y’ desejado ocorreu. É necessário avaliar se esta nova situação, à luz de alguns princípios de justiça social minimamente aceitos, é positiva. O exame de efetividade substantiva exige, pois, uma avaliação política da mudança”.

A primeira linha de avaliação, *avaliação de processos*, tem como objetivo a verificação da eficácia e eficiência dos programas ou políticas. Em relação à eficácia, busca-se verificar se um programa ou uma política atingiu as metas desejadas ou se está sendo desenvolvido de acordo com as diretrizes concebidas. Os critérios de aferição são divididos em eficácia objetiva (verificação de metas), administrativa, ou contábil (auditoria) e funcional (análise da adequação dos meios aos objetivos de um programa).

Outro campo da avaliação de processos diz respeito à verificação da relação entre esforço e resultado, através da análise da eficiência. Essa pode ser classificada, quanto aos critérios de aferição de sucesso ou fracasso, em *eficiência instrumental* ou *eficiência social*. A primeira, *eficiência instrumental*, é definida pela relação estrita entre custos econômicos e benefícios que são, em geral, tangíveis e divisíveis. Já a eficiência social é definida pela relação entre os custos sociais ou políticos e os benefícios derivados a partir de um programa. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

A segunda linha de avaliação, *avaliação de impacto*, por sua vez, tem a ambição de ser bem mais complexa. Esse tipo de avaliação diz respeito aos efeitos que um programa provocou sobre o público-alvo da intervenção e se relaciona com o critério da efetividade. Além disso, a avaliação de impacto tem a intenção de estabelecer uma relação de causalidade entre um programa e as alterações na sociedade. (MPOG, 2010b).

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), pode-se dizer que as políticas, ou programas, obtiveram sucesso quando existe a possibilidade de se imputar a elas a condição de causa necessária, isto é, a constatação de que ocorreram mudanças não é por si, suficiente para concluir pelo sucesso de um programa. Dessa forma, é necessário demonstrar que as mudanças não ocorreriam (de forma total ou parcialmente) sem sua implementação. Em outras palavras, é essencial demonstrar que a atuação de um programa, ou política, é empiricamente importante para a determinação da mudança observada.

Além disso, três tipos de critérios de verificação de sucesso ou fracasso podem ser utilizados na avaliação de impacto: a efetividade objetiva, quando se investigam mudanças quantitativas na população-alvo do programa; a efetividade subjetiva, quando se busca identificar as alterações do estado de espírito da população-alvo; a efetividade substantiva, quando se verifica mudanças qualitativas nas condições de vida da população. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

2.1 Avaliação de impacto de efetividade objetiva

Nas últimas quatro décadas, a área de avaliação de impacto da efetividade objetiva apresentou uma grande evolução em termos de modelos, ferramentas e aplicações. Esse avanço pode ser creditado à disseminação e à criação de modelos, que utilizam técnicas e programas de informática contendo pacotes econométricos específicos para avaliação. Segundo Imbens e Wooldridge (2008; 2009), uma recente literatura teórica foi sendo construída no campo de pesquisa de avaliação com características combinadas de trabalhos anteriores desenvolvidos tanto no campo da estatística como no campo da econometria. Dessa forma, a pesquisa em avaliação de impacto atingiu um nível de maturidade que tornou uma ferramenta importante em muitas áreas de pesquisa empírica. (IMBENS; WOOLDRIDGE, 2008, 2009).

Em relação à literatura do campo da área de estatística, a contribuição maior para a área de avaliação de impacto se deve aos estudos sobre causalidade. Isto é, no campo de estatística, houve, desde os primeiros estudos de Rubin (1973a, 1973b, 1974, 1977, 1978), a preocupação com a relação causal entre os programas, ou políticas, e o impacto gerado sobre indicadores selecionados. Muito dos avanços foram obtidos a partir de estudos experimentais cuja inspiração vinha da área de medicina, em que os indivíduos são selecionados a participar de um programa através de sorteio. Após o sorteio, comparavam-se os resultados do grupo de tratamento com um grupo de comparação (grupo de controle).

As principais referências à evolução da área de estatística são os estudos de Neyman (1923), Fischer (1925) e, posteriormente, na década de 70 (séc. XX), de Rubin (apud IMBENS; WOOLDRIDGE, 2008, 2009). Destaca-se que a formulação inicial de Rubin estabeleceu o efeito causal como uma comparação de resultados potenciais para a mesma unidade (ou indivíduo) a partir de diferentes níveis de exposição ao programa, ou política (com tratamento ou participação no programa/na política e sem tratamento ou participação no programa/na política). Contudo, dada a impossibilidade dessa construção na prática, esse ficou conhecido, na literatura, como o “problema de inferência causal” ou “problema do contrafactual não observado”.

Ao introduzir a análise de um contrafactual semelhante, ou seja, a inclusão de um grupo de controle, como solução a esse problema, o caso mais simples de análise apresentada pelo modelo causal de Rubin ocorre quando a atribuição da participação no programa é aleatória (participação através de sorteio), e, por isso, os resultados potenciais do grupo de tratamento e do grupo de controle passam a ser independentes da participação no programa ou na política, o que torna a tarefa de obter estimadores bastante simples, ou seja, em razão do caráter aleatório do experimento, qualquer diferença entre os resultados do grupo de tratamento (participantes do programa) e do grupo de controle (não participantes do programa) pode ser atribuída de forma exclusiva ao programa (ou política). Assim, o efeito médio do tratamento (impacto médio do programa) nada mais é do que a diferença de médias do *status* de tratamento (participação ou não no programa/na política). Portanto, no caso dos experimentos aleatórios, é mais fácil obter estimadores para o efeito médio do tratamento, isto é, não há necessidade de utilização de um ferramental econométrico sofisticado, bastando apenas computar a diferença da média dos indivíduos dos dois grupos após a intervenção governamental.

Contudo, apesar da utilização de experimentos aleatórios em alguns campos de avaliação de impacto,³ eles continuam relativamente raros. (IMBENS; WOOLDRIDGE, 2008, 2009). Dado que a maioria dos programas ou políticas públicas na prática não são aleatorizados, para a avaliação de impacto de programas ou políticas é muito mais comum na literatura a realização de estudos observacionais ou não-aleatorizados (sem a realização de sorteio para participação no programa).

No caso de programas ou políticas em que a seleção a participação não foi definida através de sorteio (pesquisas observacionais ou não-aleatorizadas), a literatura da área da econometria trouxe importantes avanços para a área de avaliação de impacto. Nesse formato, os pesquisadores devem, de alguma forma, ajustar a hipótese de homogeneidade da distribuição das características entre grupo de tratamento e grupo de controle pelas diferenças observadas entre as variáveis explicativas ou co-variáveis (características dos indivíduos), removendo todo o tipo de viés existente entre as unidades de tratamento e de controle.

³ Alguns dos experimentos mais interessantes foram realizados na educação, como os trabalhos de Miguel e Kremer (2004); Duflo (2001); Angrist, Bettinger e Kremer (2005) e Bertrand, Duflo e Mullainathan (2004). No caso da educação, Silva (2010) analisou os efeitos do Projeto Jovem de Futuro, pela diferença de médias uma vez que a participação no programa foi estabelecida por sorteio, após um pareamento inicial.

Já o foco da literatura econométrica está tradicionalmente ligado à causalidade e à redução do viés, com o desenvolvimento de procedimentos e ferramentas para tratar das questões de endogeneidade e à autosseleção. A preocupação com a autosseleção ocorre porque as pessoas que optarem por se inscrever em um programa de formação são diferentes daquelas que não optarem por se inscrever no programa, sendo que, muitas vezes, essas variáveis (ou esses aspectos) não são observáveis na prática. Se essa diferença exercer influência na resposta dos indivíduos diante da variável de interesse (exemplo, rendimentos futuros), ela poderá invalidar completamente as comparações dos resultados de causalidade, mesmo após a adição de variáveis de controle. Além disso, problemas com endogeneidade das variáveis também podem viesar os resultados das estimações. Como consequência desse problema, a literatura econométrica foi sendo desenvolvida através da utilização de métodos tradicionais para lidar com a endogeneidade, como, por exemplo, os métodos de efeito fixo a partir de análises de dados em painel e métodos de variáveis instrumentais. (IMBENS; WOOLDRIDGE, 2008, 2009).

Quanto aos trabalhos teóricos no campo da econometria, o trabalho inicial de Ashenfelter (1978) e, posteriormente, os trabalhos de Ashenfelter e Card (1985), Heckman e Robb (1985), Lalonde (1986), Fraker e Maynard (1987), Card e Sullivan (1988) e Manski (1990) podem ser considerados os pioneiros do campo de avaliação de impacto de programas do governo norte-americano. Esses estudos foram motivados, principalmente, pela implementação de avaliações de programas de treinamento de trabalhadores para a qualificação no mercado de trabalho em ambientes de observação ou não aleatorizados (quando a participação no programa não foi definida por sorteio).

A literatura sobre avaliação de impacto também avançou através da junção das áreas de econometria e estatística, com diferentes tipos de abordagem relacionados à estimação dos efeitos de tratamento ou de impacto da participação em programas, ou em políticas, nos estudos observacionais ou não aleatorizados (quando os participantes dos programas não são selecionados através de um sorteio), ou então, nos estudos aleatorizados. Destaca-se que, nos estudos observacionais ou não aleatorizados, muitos trabalhos utilizam como procedimento padrão as técnicas para pareamento (identificação de um grupo de controle mais próximo possível de um grupo de tratamento). Isso ocorre porque existe a necessidade de encontrar um grupo de controle semelhante com o grupo que recebeu a política a partir de características observáveis, diferentemente dos estudos aleatórios, em que o sorteio por si, já é suficiente para a definição e a homogeneidade das características dos grupos.

Os procedimentos de pareamento consistem na construção de um grupo de controle (contrafactual) o mais parecido possível com o grupo de tratamento (grupo que recebeu o programa ou o tratamento). Entre as técnicas de pareamento, a ferramenta mais recorrente na literatura é o *Propensity Score Matching* (PSM), desenvolvida inicialmente por Rosenbaum e Rubin (1983). A técnica baseia-se no método de escore de propensão ou *propensity score*, que é a probabilidade condicional de receber tratamento a partir das variáveis (características) observáveis (ROSENBAUM; RUBIN, 1983). Isto é, através do PSM, é possível construir um grupo estatístico de comparação que esteja baseado no modelo de probabilidade de participação no tratamento (ou programa), utilizando covariáveis. (KHANDKER et al., 2010).

Além da técnica de pareamento, algumas técnicas e ferramentas, tiveram um importante papel no avanço da avaliação de impacto. A utilização de *variáveis instrumentais* baseia-se em tratamentos adicionais, isto é, os chamados instrumentos. Essa forma de estimação constitui-se em uma ferramenta útil para resolver os problemas relacionados à endogeneidade e com viés de participação. Os trabalhos de referência das áreas são os seguintes: Imbens e Angrist (1994) e Angrist, Imbens e Rubin (1996). Além disso, a *regressão descontínua*, ao permitir comparações explorando a continuidade e a mudança de valores da regra de elegibilidade, contribui para a redução do viés. Os principais trabalhos desenvolvidos com a regressão descontínua são de Shadish, Campbell e Cook (2002), Cook (2008), Vanderklaauw (2002), Hahn, Todd e Vanderklaauw (2000), Lee (2001) e Porter (2003).

Por fim, pesquisadores na área de avaliação de impacto também desenvolveram a técnica de *diferenças em diferenças*. A técnica é utilizada quando há dados adicionais na forma de amostras das unidades de tratamento e controle antes e após a realização do programa, ou política. Uma aplicação inicial foi realizada por Ashenfelter e Card (1985) e trabalhos teóricos recentes incluem Abadie (2005), Bertrand, Duflo e Mullainathan (2004), e Donald e Lang (2007). A grande vantagem da técnica de diferenças em diferenças diz respeito ao fato de que ela elimina os efeitos fixos de variáveis não observáveis e que não se modificam ao longo do tempo dentro dos grupos de controle e de tratamento.

3 Os modelos analíticos e a avaliação de programas e políticas de educação

Nas últimas duas décadas, no Brasil, a estruturação de sistemas avaliativos de larga escala na área da Educação Básica possibilitou uma grande difusão de estudos empíricos educacionais. Isto é, a introdução, na década de 90 (séc. XX), do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, posteriormente, a implementação de sistemas estaduais de avaliação de Educação

Básica,⁴ serviram de instrumentos para o desenvolvimento de diversas pesquisas empíricas utilizando as mais variadas ferramentas, bem como métodos de avaliação de políticas públicas. Ademais, esses estudos também podem ser classificados à luz das definições apresentadas anteriormente.

No campo de avaliação de processo, por exemplo, a análise realizada nos programas do Ministério da Educação no Plano Plurianual (PPA) 2007-2011, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (2010a), pode ser classificada como avaliação de processo para aferição de eficácia objetiva. Isso porque os relatórios de avaliação do PPA buscam investigar se as metas preestabelecidas (indicadores de programas e metas físicas e financeiras das ações) foram alcançadas ao longo de um ano específico de referência. Nesse sentido, foram avaliados pelos gestores do governo federal, anualmente, durante o período de 2007 a 2011,⁵ os programas: Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos, Brasil Escolarizado, Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica, Brasil Universitário, Desenvolvimento da Educação Especial, Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação e da Pesquisa Científica, Educação para Diversidade e Cidadania e Qualidade na Escola.

Já as auditorias operacionais dos programas Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (TCU, 2009), no período de 2005-2008 e do Programa de Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental (TCU, 2006), de 2000 a 2005, podem ser classificados tanto como avaliação de processo de eficácia administrativa e contábil quanto funcional. Isso porque essas avaliações, além de verificar se a operacionalização dos programas dão margem à ocorrência de algum tipo de impropriedade (auditoria tradicional), investigam também se a implementação está alinhada aos objetivos e às normas previstos nos programas (eficácia funcional).

Por fim, na avaliação de processo, há também alguns estudos relacionados à avaliação de processo de eficiência instrumental. Nesse tipo de avaliação, busca-se, basicamente, responder se os resultados dos programas diante dos seus custos estão razoáveis. Nesse sentido, destacam-se as avaliações já realizadas em relação ao custo/benefício dos programas Olimpíada Brasileira de Matemática (BIONDI et al., 2009) e Escrevendo o Futuro. (VASCONCELLOS et al., 2009).

⁴ Destacam-se os sistemas de avaliação dos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

⁵ MPOG (2009a, 2009b, 2010a, 2011a, 2011b).

A avaliação de impacto, por sua vez, pode ser dividida em três segmentos: efetividade subjetiva, efetividade objetiva e efetividade substantiva.

Somente para os dois primeiros critérios foram encontrados estudos de avaliação. As avaliações desenvolvidas para os programas Brasil Escolarizado, Brasil Universitário e Desenvolvimento da Educação Especial (MPOG, 2010a) estão, segundo o Ministério do Planejamento, focados na satisfação dos beneficiários em relação ao programa. Dessa forma, essas avaliações podem ser classificadas como avaliações de impacto de efetividade subjetiva.

Em relação à avaliação de impacto de efetividade objetiva, a literatura acadêmica nacional é crescente e se desenvolveu a partir da evolução das técnicas econométricas e estatísticas. Em relação a programas de âmbito regional, destacam-se dois trabalhos de avaliação do programa Comunidade Escola do município de Curitiba/PR. O primeiro, de Duenhas, França e Gonçalves (2010), investiga o impacto do programa sobre os diferentes tipos de violência utilizando a técnica de *Propensity Score Matching* (PSM) e regressão; o segundo, desenvolvido por França e Duenhas (2011), avalia o desempenho médio das escolas municipais em língua portuguesa e matemática nos exames de proficiência da Prova Brasil através da técnica de diferenças em diferenças.

Silva (2010), por sua vez, analisa os efeitos do projeto “Jovem de Futuro”⁶ na proficiência de português e matemática nos Estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul, com as ferramentas de experimento aleatório. Em outro estudo de avaliação de impacto, Rocha e Belluzo (2010) investigam, a partir da regressão descontínua, o impacto da Política de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF) da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo/SP sobre as notas da Prova Brasil das 4^a e 8^a séries das escolas municipais.

Mais recentemente, os programas de educação integral também começaram a ser avaliados. O estudo realizado em conjunto pelo Cedeplar/UFMG e pela Fundação Itaú (CEDEPLAR; FUNDAÇÃO ITAÚ, 2008) avaliou o programa Escola Integrada do município de Belo Horizonte sobre vários aspectos de motivação para assistir à aula e mudança de hábitos escolares dos alunos. Aquino e Kassouf (2011) investigaram o impacto do programa Escola de Tempo Integral da rede pública do Estado de São Paulo sobre o desempenho escolar nos anos de 2007 e 2008.

Em relação a programas de âmbito nacional, Loureiro et al. (2008) já avaliaram a efetividade dos programas de alfabetização, entre eles o Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA) sobre o analfabetismo no período de 2002 a 2006. Quanto ao desempenho escolar, já foram avaliados o impacto do

⁶ Projeto da Fundação Itaú Social.

programa Olimpíada Brasileira de Matemática (BIONDI et al., 2009) e o programa Escrevendo o Futuro. (VASCONCELLOS et al., 2009). Nesses dois trabalhos, foram utilizados, para a verificação de impacto de efetividade objetiva, as notas da Prova Brasil da 8ª e da 4ª séries da rede pública no Brasil, respectivamente. D'Atri (2007), por sua vez, investigou o impacto da política de municipalização das escolas no Brasil sobre o desempenho escolar (medido por taxas de aprovação, reprovação, abandono e a distorção idade/série), para os anos de 1998 e 2004.

Por fim, em relação aos resultados dos estudos, verifica-se, conforme os dados do quadro 2, que as pesquisas de avaliação de impacto de efetividade objetiva utilizam, em grande medida, as técnicas econométricas de diferenças em diferenças e PSM (pareamento). Um dos aspectos mais importantes em alguns estudos se refere aos resultados encontrados por eles, ou seja, em alguns estudos, foi encontrado um efeito nulo ou estatisticamente não significativo.

A constatação de que o programa não gerou impacto sobre a variável de interesse está condizente com a função da avaliação de políticas públicas, que é a produção da informação para subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos.

Quadro 2 – Revisão da literatura – Avaliação de impacto de efetividade objetiva de alguns programas e políticas de educação

PROGRAMA/ POLÍTICA	REFERÊNCIA	BASE DE DADOS	TIPO DE ESTIMAÇÃO	ADMIST./REGIÃO	SÉRIE	VARIÁVEL DE RESULTADO	VARIÁVEIS DE CAUSA/ IMPACTO
Política de Municipalização	D'Atri (2007)	Censo Escolar de 1998 e 2004	Diferenças em diferenças	Pública municipal e estadual/Brasil	EF	Desempenho escolar (medido por taxas de aprovação, reprovação, abandono e distorção idade/série)	Positivo: política de municipalização (obs.: magnitude pequena)
Programa de Educação de Jovens e Adultos	Loureiro et al. (2008)	PNADs de 2002 a 2006	Variáveis instrumentais	Pessoas que responderam ao Pnad	–	Condição de saber ler e escrever	Positivo: participação em cursos de Educação de Jovens e Adultos
Escola Integrada	Cedeplar e Fundação Itaú (2008)	Pesquisa de Campo em 2007	Regressão; grupo de controle	Pública municipal/Belo Horizonte-MG	–	Indicadores educacionais e culturais; indicadores gerais de bem-estar; socialização e convivência; alocação do tempo da criança e de seu responsável	Positivo: participação no programa Escola Integrada (obs.: impactos positivos do programa em quase todas as dimensões analisadas)
Olimpíada Brasileira de Matemática	Biondi, Vasconcelos e Meneses-Filho, (2009)	Prova Brasil de 2005 e 2007; Censo Escolar de 2007 e IBGE ²	PSM e Mínimos Quadrados Ponderados (MQP) pelo <i>propensity score</i>	Pública/Brasil	8ª série	Proficiência em matemática	Positivo: participação no programa Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (Obmep)
Escrevendo o Futuro	Vasconcelos, Biondi e Meneses-Filho (2009)	Prova Brasil de 2005 e 2007; Censo Escolar de 2006; Censo Populacional (2000) e Cadastro do programa	PSM e Diferenças em diferenças	Pública/Brasil	4ª série	Proficiência em português	Positivo: participação no programa Escrevendo o Futuro
Comunidade Escola	Duenhas, França e Gonçalves (2010)	Censo Escolar e Prova Brasil de 2007	PSM MQP ponderado pelo <i>propensity score</i>	Pública municipal/ Curitiba/PR	4ª e 8ª séries	Percepção do diretor sobre diversas formas de violência: a) diversas violências internas b) diversas violências externas	Participação no programa Comunidade Escola. Impacto do programa: positivo para b e negativo para a
Descentralização de Gastos Públicos de Educação	Rocha e Belluzzo (2010)	Prova Brasil 2005 e 2007	Regressão Descontínua	Pública municipal/São Paulo/SP	4ª e 8ª séries	Proficiência em matemática e português	Positivo: a política para algumas faixas
Projeto Jovem de Futuro	Silva (2010)	Sistema de avaliação / Instituto Itaú	Mínimos Quadrados Ordinários (MQO)	Pública estadual/RS e MG		Proficiência em matemática e português	Positivo: participação no projeto Jovem de Futuro
Comunidade Escola	França e Duenhas (2011)	Censo Escolar e Prova Brasil de 2005 e 2007	Diferenças em Diferenças	Pública municipal/ Curitiba/PR	4ª e 8ª séries	Proficiência em matemática e português	Programa: Comunidade Escola. Impacto do programa: Negativo e não sig. para a e negativo e sig. para b
Escola de Tempo Integral	Aquino e Kassouf (2011)	Saes ³ de 2007 e 2008	Modelo de efeito fixo e PSM	Pública estadual/SP	8ª série	Proficiência em matemática e português	Participação no programa Escola de Tempo Integral;

Notas:

1. Pnad – Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio; 2. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; 3. Saesp – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo.

4 Conclusão

Em síntese, o presente trabalho procurou revisar a literatura sobre avaliação de programas e políticas públicas a partir de um quadro coerente como referencial e da identificação das diferentes técnicas de avaliação. A avaliação de impacto de efetividade objetiva apresentou uma crescente evolução nos últimos 40 anos, tendo o seu início deflagrado com a avaliação de programas de treinamento nos Estados Unidos. Verificou-se que, pela necessidade de estabelecer relação causal e contornar o problema de viés, essas avaliações apresentam um ferramental estatístico e econométrico bastante robusto e que, constantemente, vem sendo aperfeiçoado nas décadas recentes.

Por fim, buscou-se, também, apresentar alguns trabalhos empíricos desenvolvidos no País sobre avaliação de programas e políticas públicas de educação. Ressalta-se a raridade de estudos de avaliação que contenham interações entre os diferentes tipos de avaliação (processo e impacto) e de diferentes métodos de aferição (eficácia, eficiência e efetividade). Além disso, não foi encontrada interação entre avaliações quantitativas e estatísticas e análises mais qualitativas, vindas de questionários abertos e primários. Em outros termos, há necessidade de avançar em avaliações mais sistêmicas.

Outro ponto que chama a atenção é que mesmo em um campo já robusto e bem desenvolvido como a avaliação de impacto de efetividade objetiva, há carência de estudos que investiguem concomitantemente outras dimensões e indicadores relacionados aos objetivos do programa, ou política.

Nos programas de educação, por exemplo, a ênfase dada, muitas vezes, é sobre o impacto dos programas e das políticas sobre os testes de proficiência em matemática e língua portuguesa, devido à disponibilidade das bases de dados de avaliações de larga escala. Contudo, outros indicadores relacionados com outros objetivos dos programas também deveriam ser analisados. Um programa de educação que estimule a permanência do aluno e combata a evasão escolar, por exemplo, pode ter impacto negativo na nota média das escolas participantes, uma vez que os alunos com piores desempenhos permanecerão na escola ao invés de se evadirem, ocasionando uma redução na proficiência média das escolas.

Em outros termos, as avaliações realizadas estão normalmente restritas ao impacto do programa sobre um aspecto ou um único indicador, ou seja, é necessário que outras finalidades do programa sejam analisadas conjuntamente para a melhor compreensão dos impactos dos programas e das políticas sobre a formação dos alunos e sobre a qualidade da educação.

Nesse sentido, para uma avaliação adequada e completa de cada programa (ou política), dentro da ideia de ciclo de políticas públicas, torna-se fundamental

a realização de diferentes tipos de avaliação e ênfases descritas na literatura, como complemento e aprofundamento das avaliações. Uma alternativa interessante para esse aperfeiçoamento é iniciar o planejamento da avaliação na fase de formulação do programa ou política, com a verificação e a escolha de diferentes tipos de metodologia e base de dados para uma avaliação mais completa de um programa (ou política) em destaque.

REFERÊNCIAS

ABADIE, Alberto. Emiparametric difference-in-differences estimators. *Review of Economic Studies*, v. 72, n .1, p. 1-19, 2005.

AQUINO, Juliana Maria de; KASSOUF, Ana Lúcia. A ampliação da jornada escolar melhora o desempenho acadêmico dos estudantes?: uma avaliação do programa Escola de Tempo Integral da rede pública do Estado de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 39., 2011, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: Anpec, 2011.

ANGRIST, Joshua; BETTINGER, Eric; KREMER, Michael. Long-term educational consequences of secondary school vouchers: evidence from administrative records in Colombia. *American Economic Review*, 2005.

ANGRIST, Joshua; IMBENS, Guido; RUBIN, David. Identification of causal effects using instrumental variables. *Journal of the American Statistical Association*, 91, p. 444-472, 1996.

ARAÚJO, Fernando; LOUREIRO, Maria Rita. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, ano 6, p. 123-152, Nov./dez. 2005.

ASHENFELTER, Orley. Estimating the effect of training programs on earnings. *Review of Economics and Statistics*, v. 60, p. 47-57, 1978.

_____. CARD, David. Using the longitudinal structure of earnings to estimate the effect of training programs. *Review of Economics and Statistics*, v. 67, p. 648-660, 1985.

BERNARDONI, Doralice; SOUZA, Marta Cristina de; PEIXE, Blênio César. *Fortalecimento da função avaliação de políticas públicas: estudo de caso do processo de avaliação da política de emprego e renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná*. Escola de Governo do Paraná, 1998. Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_de_politicas_publicas_no_parana_coletanea_de_estudos/cap_6_trabalho_emprego_e_promocao_social/capitulo_6_1.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2011.

BERTRAND, Marianne; DUFLO, Esther; MULLAINATHAN, Sendhil. How much should we trust differences-in-differences estimates? *Quarterly Journal of Economics*, v. 119, n. 1, p. 249-275, 2004.

BIONDI, Roberta Loboda; VASCONCELLOS, Lígia; MENEZES-FILHO, Naércio. *Avaliando o impacto da Olimpíada Brasileira de Matemática das Escolas Públicas (Obmep) no desempenho de matemática nas avaliações educacionais*. Seminário Acadêmico FGVSP, São Paulo: 4 nov. 2009.

CANO, Ignácio. *Introdução à avaliação de programas sociais*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CARD, David; SULLIVAN Daniel. Measuring the effect of subsidized training programs on movements in and out of employment. *Econometrica*, v. 56, n. 3, p. 497-530, 1988.

CEDEPLAR/UFMG; FUNDAÇÃO ITAÚ, Avaliação do Impacto do Programa Escola Integrada de Belo Horizonte. In: SEMINÁRIO ITAÚ INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS, 5., 2008, São Paulo. Anais... São Paulo: Fundação Itaú, 2008.

COOK, Thomas. Waiting for life to arrive: a history of the regression-discontinuity design in psychology, statistics, and economics. *Journal of Econometrics*, v. 142, n. 2, p. 636-654, 2008.

D'ATRI, Fabiana. *Municipalização do Ensino Fundamental da Rede Pública: os impactos sobre o desempenho escolar*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

DONALD, Stephen; LANG, Kevin. Inference with difference-in-differences and other panel data. *Review of Economics and Statistics*, v. 89, n. 2, p. 221-233, 2007.

DUENHAS, Rogério; FRANÇA, Marco Túlio; GONÇALVES, Flávio. Análise de políticas públicas de abertura de escolas de Ensino Fundamental na redução de diferentes tipos de violência com a utilização de mínimos quadrados ponderados por *propensity score matching*. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL – ANPEC SUL, 13., 2010, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre, 11 a 13 ago. 2010.

DUFLO, Esther. Schooling and labor market consequences of school construction in indonesia: evidence from an unusual policy experiment. *American Economic Review*, v. 91, p. 795-813, 2001.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas, In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: Ed. da UnB, 2009.

FIGUEIREDO, Marcos; FIGUEIREDO, Angelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

- FISHER, Ronald. *The Design of Experiments*. London: Oliver and Boyd, 1925.
- FRAKER, Thomas; MAYNARD, Rebecca. The adequacy of comparison group designs for evaluations of employment-related programs. *Journal of Human Resources*, v. 22, n. 2, p. 194-227, 1987.
- FRANÇA, Marco Túlio; DUENHAS, Rogério. A promoção da escola como espaço de convivência comunitária e qualidade de educação: uma análise de diferenças em diferenças para as escolas municipais de Curitiba entre os anos de 2005-2007. In: ENCONTRO DE ECONOMIA DA REGIÃO SUL – ANPEC SUL, 14., 2011, Florianópolis. *Anais...* Florianópolis, 9 a 10 jun. 2011.
- HAHN, Jinyong; TODD, Petra; VANDERKLAUW, Wilbert. Identification and estimation of treatment effects with a regression-discontinuity design. *Econometrica*, v. 69, n. 1, p. 201-209, 2000.
- HECKMAN, James; ROBB, Richard. Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions. HECKMAN e SINGER (Ed.). *Longitudinal analysis of labor market data*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: _____. SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Ed. da UnB, 2009.
- IMBENS, Guido; ANGRIST, Joshua. Identification and estimation of local average treatment effects. *Econometrica*, v. 61, n. 2, p. 467-476, 1994.
- _____; WOOLDRIDGE, Jeffrey. *Recent developments in the econometrics of program evaluation*, NBER WP 14251, 2008. Disponível em: <<http://www.atypon-link.com/AEAP/doi/abs/10.1257/jel.47.1.5>>. Acesso em: 8 fev. 2011.
- _____. _____. Recent developments in the econometrics of program evaluation. *Journal of Economic Literature*, v. 47, n. 1, p. 5-86, 2009. Disponível em: <<http://www.atypon-link.com/AEAP/doi/abs/10.1257/jel.47.1.5>>. Acesso em: 8 fev 2011.
- KHANDKER, Shahidur; KOOLWAL, Gayatri; SAMAD, Hussain. *Handbook on impact evaluation: quantitative methods and practices*. The International Bank for Reconstruction and Development. Washington, DC The World Bank, 2010.
- LALONDE, Robert. Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data. *American Economic Review*, n. 76, p. 604-620, 1986.
- LEE, David. *The electoral advantage of incumbency and the voter's valuation of political experience: a regression discontinuity analysis of close elections*. Califórnia: Department of Economy/University of California, 2001.
- LOUREIRO, André et al. Uma avaliação dos resultados dos programas de combate ao analfabetismo no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA DA ANPEC, 36., 2008, Salvador. *Anais...*, Salvador: Anpec, 2008.
- MANSKI, Charles. Nonparametric bounds on treatment effects. *American Economic Review Papers and Proceedings*, n. 80, p. 319-323, 1990.

MIGUEL, Edward; KREMER, Michael. Worms: identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities. *Econometrica*, v. 72, n. 1, p. 159-217, 2004.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual*. Relatório de Avaliação. Anexo 1. Brasília: MPOG, 2009a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_anexo1_parte1.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

BRASIL. _____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual*. Relatório de Avaliação. Anexo 2. Brasília: MPOG, 2009b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2009/09_anexo2.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

BRASIL. _____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011*. Ano base 2009: Ministério da Educação. Brasília: MPOG, 2010a.

BRASIL. _____. *Indicadores de Programas*. Guia Metodológico, Brasília: MPOG, SPI, 2010b.

BRASIL. _____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual*. Relatório de avaliação. V. I, Parte 1. Brasília: MPOG, 2011a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2011/11_volumel_parte1.pdf>. Acesso em: 22 NOV. 2011.

BRASIL. _____. *Relatório de Avaliação do Plano Plurianual*. Relatório de avaliação. V. II. Caderno Final. Brasília: MPOG, 2011b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2011/11_volumelII_caderno_final.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2011.

NEYMAN, Jerzy. On the application of probability theory to agricultural experiments. *Essay on Principles*. Section 9, Translated in *Statistical Science*, (with discussion), v. 5, n. 4, p. 465–480, 1923.

PORTER, Jack. *Estimation in the regression discontinuity model*. Wisconsin: Department of Economics/University of Wisconsin at Madison, 2003.

ROCHA, Vanderson Amadeu da; BELLUZO, Walter. Avaliação do programa de descentralização de gastos públicos no sistema municipal de Ensino Fundamental de São Paulo. In: ENCONTRO DE NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 38., 2010, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpec, 2010.

ROSENBAUM, Paul; RUBIN, Donald. The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, n. 70, p. 41-55, 1983.

RUBIN, Donald. Matching to remove bias in observational studies. *Biometrics*, n. 29, p. 159-183, 1973a.

- _____. The use of matched sampling and regression adjustments to remove bias in observational studies. *Biometrics*, n. 29, p. 185-203, 1973b.
- _____. Estimating causal effects of treatments in randomized and non-randomized studies. *Journal of Educational Psychology*, n. 66, p. 688-701, 1974.
- _____. Assignment to treatment group on the basis of a covariate. *Journal of Educational Statistics*, v 2, n. 1, p. 1-26, 1977.
- _____. Bayesian inference for causal effects: the role of randomization, *Annals of Statistics*, n.6, p. 34-58, 1978.
- SCHNEIDER, Anne. Pesquisa avaliativa e melhoria da decisão política: evolução histórica e guia prático. In: HEIDEMANN, Francisco; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento*. Brasília: Ed. da UnB, 2009.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SHADISH, William; CAMPBELL, Donald; COOK, Thomas. *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Boston: Houghton and Mifflin, 2002.
- SILVA, Samara Paladino Roriz e. *Análise dos efeitos de programas educacionais: o caso do projeto Jovem de Futuro do Instituto Unibanco*. 2010. Dissertação (Mestrado em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- BRASIL. TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Relatório de Avaliação de Programa Ação Apoio à Formação Continuada de Professores do Ensino Fundamental*. Relator Ministro Valmir Campelo. TCU, Brasília: Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2006.
- _____. *Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES)*. Relator ministro José Jorge. Brasília: TCU, 2009.
- VANDERKLAUW, Wilbert. A Regression–discontinuity Evaluation of the Effect of Financial Aid Offers on College Enrollment. *International Economic Review*, v. 43, n. 4, p. 1249-1287, 2002.
- VASCONCELLOS, Lígia; BIONDI, Roberta; MENEZES-FILHO, Naercio, *Avaliando o impacto do programa Escrevendo o Futuro no desempenho das escolas públicas na Prova Brasil e na renda futura dos estudantes*. In: ENCONTRO DE NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 37., 2009, Salvador. *Anais...* Salvador: Anpec, 2009.

Parte III

POLÍTICAS PÚBLICAS, ACESSO À INFORMAÇÃO E CONTROLE

7

AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA

Evandro Homercher

1 Introdução

O tema *políticas públicas*, na perspectiva do seu processo (*con*) formativo ou da sua efetividade, que de resto é o plano que importa, é daqueles centrais ao debate da gestão pública e de seu controle. Há nele uma atração de diversos campos do pensamento, desde a filosofia, a sociologia, a ciência política, o direito e a economia, aqui ficando o que demonstra, nada mais, nada menos, que a própria realidade de uma sociedade complexa e plural. Afinal sob a expressão políticas públicas se revela a essência instrumental do Estado.

O diálogo que se pretende é, antes de tudo, um retorno àquela temática, uma (*re*)leitura por ocasião da edição da Lei 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação Pública (Laip), ou Lei da Transparência. Mas o Estatuto da Informação representa o *tempo* como transformador de uma sociedade, logo do seu sistema jurídico.

O tempo pode ligar e desligar o passado,¹ mas com uma promessa: ligar o futuro.² Com a figura do Kronos ou Saturno, temos a paralisia do tempo, a

¹ OST, François. *O tempo do direito*. Porto Alegre: Instituto Piaget, 1999. p. 437-438. (Coleção Direito e direitos do homem).

² *Ibidem*, p.439.

indistinção do não tempo,³ fundada na profecia de que um filho o destronaria. É Reia ou Cibele quem faz cumprir a profecia, ao proteger Zeus de Kronos. Com seu ato, o tempo volta a fluir, criando e transformando, reconfigurando, por assim dizer, a caminhada do homem. Com a Constituição de 1988 se dissolve o tempo da introversão.

Mas o fundamental para a análise do novo comportamento que a Laip possibilita, no contexto das políticas públicas, surge nas palavras de Fernando Pessoa: “Tudo para nós está em nosso conceito do mundo; modificar o nosso conceito do mundo é modificar o mundo para nós, isto é, é modificar o mundo, pois ele nunca será, para nós, senão o que é para nós”.⁴

2 O preâmbulo constitucional: *a promessa*

Não obstante as várias discussões que se podem inaugurar em relação à declaração preambular da Constituição da República, inegável que nela: *a*) o poder constituinte originário *pode falar sobre si mesmo, pode se auto-referir*;⁵ *b*) no preâmbulo está consignada a ideologia – *die weltanschauung* – sentido da visão de mundo – daquele poder.⁶ “El valor político del texto preambular es pues notable. En él se condensa el espíritu del constituyente, se *objetiviza* el espíritu de la Constitución. De esta manera su valor político trasciende su mero valor jurídico”.⁷

³ Ibidem, p. 9.

⁴ PESSOA, Fernando. *Livro do desassossego*. p. 259. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>.

⁵ BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003. p. 41.

⁶ “Mas por traduzir semanticamente as idéias políticas que permearam a formação do estatuto político da nação, isso não significa que há uma verdade imutável, alheia a controvérsias no seu próprio âmago, pois: “Como salienta Žižek (1996a, p. 13), ‘a ideologia nada tem a ver com a ilusão, com a representação equivocada e distorcida de seu conteúdo social’. Adota-se esse pressuposto teórico por considerar-se que toda compreensão está fundada em uma concepção de mundo. Não há conhecimento destituído de um conjunto de pré-compreensões que o alimenta. Em relação a tais representações de mundo, com certeza, o que se discute reside, exatamente, em criticar ou não tais elementos determinantes do conhecimento. Logo, torna-se importante vislumbrar que uma ideologia não é necessariamente falsa”. (OHWEILER, Leonel. A concepção dogmática do Direito Administrativo: contributo para uma (re)construção hermenêutica. *Revista de Informação Legislativa*, n. 167, p. 176, set. 2005.

⁷ “O valor político do texto preambular é pois notável. Nele se condensa o espírito de constituinte, se objetiviza o espírito da Constituição. Desta maneira, seu valor político transcende seu mero valor jurídico.” Trad. do autor). (TEJADA, Javier Tajadura. La función política de los preámbulos constitucionales: cuestiones constitucionales. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 5, p. 242, jul./dec. 2001. Disponível em: <http://info.juridicas.unam.mx>. Acesso em: 19 jul. 2006.

Assim, o preâmbulo não é uma adição formal derivada da tradição dos documentos constitucionais, mas síntese da ideia de Constituição, que repercute na sua compreensão, pois “reflecte a opinião pública ou o projecto de que a Constituição retira a sua força [...]; mais do que no articulado as palavras adquirem aqui todo seu valor semântico e a linguagem todo o seu poder simbólico”.⁸ Esse aporte interpretativo é didaticamente exposto por Canotilho e Moreira:

Assim, por exemplo, a referência à sociedade socialista pode ajudar definir os contornos do princípio socialista mencionado no art. 2.º da Constituição; a referência ao regime fascista, com o seu concreto significado histórico em Portugal, referenciado ao Estado Novo, ajuda a delimitar mais rigorosamente o sentido da proibição de organizações de ideologia fascista.⁹

No preâmbulo, temos a grande narrativa do momento constituinte, suas aspirações e promessas, que se dispersam, explícita ou implicitamente, no texto constitucional. “Todo Preâmbulo anuncia; não precisa anunciar tudo, nem, anunciando, restringe”.¹⁰ Dessa forma, deve-se ler o preâmbulo da Constituição da República de 1988 como expressão dos valores diretivos para sua compreensão:

Devem ser postos em relevo os valores que norteiam a Constituição e que devem servir de orientação para a correta interpretação e aplicação das normas constitucionais e apreciação da subsunção, ou não, da Lei 8.899/1994 a elas. Vale, assim, uma palavra, ainda que brevíssima, ao Preâmbulo da Constituição, no qual se contém a explicitação dos valores que dominam a obra constitucional de 1988 [...]. Não apenas o Estado haverá de ser convocado para formular as políticas públicas que podem conduzir ao bem-estar, à igualdade e à justiça, mas a sociedade haverá de se organizar segundo aqueles valores, a fim de que se firme como uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos [...]. E, referindo-se, expressamente, ao Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988, escolia José Afonso da Silva que “O Estado Democrático de Direito destina-se a assegurar o exercício de

⁸ MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 437.

⁹ CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 2. ed. Coimbra: Coimbra, 1984., p. 63.

¹⁰ PONTES DE MIRANDA, F. C. *Comentários à Constituição de 1946*. (arts. 1-36). Rio de Janeiro: Henrique Cahen, 1947. p. 195.

determinados valores supremos. ‘Assegurar’, tem, no contexto, função de garantia dogmático-constitucional; não, porém, de garantia dos valores abstratamente considerados, mas do seu ‘exercício’. Este signo desempenha, aí, função pragmática, porque, com o objetivo de ‘assegurar’, tem o efeito imediato de prescrever ao Estado uma ação em favor da efetiva realização dos ditos valores em direção (função diretiva) de destinatários das normas constitucionais que dão a esses valores conteúdo específico” [...]. Na esteira destes valores supremos explicitados no Preâmbulo da Constituição brasileira de 1988 é que se afirma, nas normas constitucionais vigentes, o princípio jurídico da solidariedade.¹¹

Dentre as promessas vertidas no texto preambular, a instituição de um Estado Democrático é nuclear nos temas em desenvolvimento. O direito à informação e as políticas públicas só podem ser analisados tendo como ponto de partida a democracia que existe, pois, nas palavras de Bovero,

La palabra “democracia” indica un mundo posible, es decir, una de las formas políticas en las cuales puede ser organizada la convivencia social: pero tal forma no corresponde necesariamente a la del mundo político real, por lo demás sumamente variado y heterogéneo, que es normalmente indicado con esta palabra [...]. He aquí planteado de la manera más simples el problema de la relación entre la democracia ideal y la democracia real.¹²

Possíveis dissensos sobre qual é a melhor forma de democracia, se a dos *antigos* ou a dos *modernos*, utilizando-se as expressões de Bobbio,¹³ pela extensão de conteúdo, que implicaria desenvolvimento próprio, não será objeto de análise, ao menos de forma direta. A democracia, numa perspectiva conceitual, não

¹¹ ADI n. 2.649. Voto da Rel. Min. Cármen Lúcia. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <www.stf.jus.br>.

¹² A palavra *democracia* indica um mundo possível, é dizer, uma das formas políticas nas quais pode ser organizada a convivência social: mas tal forma não corresponde, necessariamente, a do mundo político real, por demais sumamente variado e heterogêneo, que é normalmente indicado com esta palavra [...]. Aqui está colocado de maneira mais simples o problema da relação entre a democracia ideal e a democracia real. Trad. do autor). (BOVERO, Michelangelo. *Democracia y Derechos Fundamentales. ISONOMÍA*, n. 16, p. 22-23, abr. 2002. Disponível em: <http://www.cervantesvirtual.com>. Acesso em: 8 maio 2007.

¹³ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Org. de Michelangelo Bovero. 4. tir. São Paulo: Campus, 2000., p. 375.

proporciona afirmações peremptórias, “a conceituação de democracia é uma tarefa quase impossível”, destaca a doutrina.^{14,15}

Não obstante, a evolução do instituto afirma certas características que proporcionam a aferição do seu conteúdo material e não meramente textual,¹⁶ determinando uma análise, não sob um contexto imaginário, mas na sua faticidade nas relações sociais.¹⁷

No âmbito desta pesquisa, adotar-se-á a perspectiva de Canotilho, no sentido de se buscar o significado da democracia mediante a compreensão da “democracia como princípio normativo”.¹⁸ Isso significa atender ao complexo normativo constitucional, “na forma concreta da Democracia” pela Constituição, na lição de Hesse.¹⁹ Nessa linha, a orientação firmada pelo ministro Gilmar Ferreira Mendes, no voto proferido por ocasião do julgamento da medida cautelar, em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 33:²⁰

¹⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. *Ciência política e teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 109.

¹⁵ “Nenhuma definição explícita de democracia se estabeleceu em definitivo entre os cientistas políticos ou no dicionário. Muito pelo contrário, a realidade da democracia é objeto de profundas controvérsias.” (DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. São Paulo: M. Fontes, 2006. p. 23-24.

¹⁶ É que, pela própria densidade da expressão, sua colocação em dado texto constitucional pode ter como pretensão não concretizar as aspirações que a palavra evoca, mas servir de instrumento de legitimação de ações governamentais. O que pode produzir um distanciamento entre a realidade e o contexto social. Cabe aqui a observação de Bobbio: “Hoje ‘democracia’ é um termo que tem uma conotação fortemente positiva. Não há regime, mesmo o mais autocrático, que não goste de ser chamado de democrático.” (BOBBIO, op. cit., 2000. p. 375).

¹⁷ Hoje, quem deseja ter um indicador do desenvolvimento democrático de um país deve considerar não mais o número de pessoas que têm direito de votar, mas o número de instâncias diversas daquelas tradicionalmente políticas nas quais se exerce o direito de voto. Em outros termos, quem deseja dar um juízo sobre o desenvolvimento da democracia num dado país deve pôr-se não mais a pergunta “Quem vota?”, mas “Onde se vota?” (BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001. p. 157).

¹⁸ “A Constituição, ao consagrar o princípio democrático, não se “decidiu” por uma teoria em abstracto, antes procurou uma ordenação normativa para um país e para uma realidade histórica.” (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, s.d. p. 281).

¹⁹ “Quase não há um conceito jurídico-constitucional ao qual são dadas interpretações tão diferentes como àquele da democracia [...]. Diante dessa multiplicidade, o significado decisivo jurídico-constitucionalmente do conceito pode ser ganho somente com base na forma concreta da democracia pela Constituição.” (HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. de Luís Afonso HECK. Porto Alegre: S. Fabris, 1998. p. 115).

²⁰ Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 33. Relator: Gilmar Ferreira Mendes. Julgado em: 29.10.2004.

O que significa, efetivamente, “separação de poderes” ou “forma federativa”? O que é um “Estado Democrático de Direito”? Qual o significado da “proteção da dignidade humana”? Qual a dimensão do “princípio federativo”? Essas indagações somente podem ser respondidas, adequadamente, no contexto de determinado sistema constitucional. É o exame sistemático das disposições constitucionais integrantes do modelo constitucional que permitirá explicitar o conteúdo de determinado princípio.

Trata-se de buscar compreender o mundo em que se vive como ele é não acabando com os *sonhos*, mas não sendo subjugado pelos mesmos, criando uma inércia. Em tudo, é adotar-se uma postura interpretativo-pragmática.

3 Políticas públicas na lei de acesso à informação

O incursionar pelos temas de fundo deste trabalho tem como condição prévia uma análise da questão conexa do *princípio da transparência* e sua funcionalidade na ordem jurídica. “A transparência se impôs, hoje, como a norma central de nossa sociedade. A figura do bem passa pelo fato de poder ser mostrado.”²¹

Aquele princípio integra a ideia de democracia. É uma identidade clássica, ainda que com nomes e matizes diversos, que evoluiu, sendo indissociável falar de democracia, sem que, em algum momento, aborde-se a transparência como estrutural à mesma. Dessa fusão, seu consectário lógico é a reordenação da concepção tradicional de interpretação do fenômeno de acesso aos atos estatais. Isso não decorre, simplesmente, do avanço teórico-doutrinário, mas de uma razão, diga-se, mais pragmática, mais factual, qual seja o que ordena a Constituição da República desde o seu preâmbulo, ao enunciar seus propósitos de instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna e pluralista.

Não obstante a dicção constitucional, a estrutura formativa do *sensu comum teórico*,²² ainda condiciona a interpretação doutrinária e jurisprudencial,

²¹ AUBENAS, Florence; BENASAYAG, Miguel. *A fabricação da informação*. Trad. de Luiz Paulo Roanet. São Paulo: Loyola, 2003. p. 11.

²² Quanto a esse fenômeno, explica Warat: “Trata-se de um discurso que oferece respostas que apenas aludem ao real e comandadas por interesses que tomam a forma de princípios ou diretrizes. Assim, não é difícil ver que o *sensu comum teórico* apresenta um conjunto de questões onde as respostas já estão sobredeterminadas”. (Grifo nosso). (WARAT, Luiz Alberto. *Mitos e Teorias na interpretação da lei*. Porto Alegre: Síntese, 1979. p. 20).

especialmente no âmbito das relações entre Estado e cidadão, a uma higidez, que não condiz com o atual estágio da sociedade brasileira, pois que o próprio sistema normativo infraconstitucional estabelece, cada vez mais, diálogos prévios, condicionais, inclusive, para a validade das leis.

Entretanto, essa modificação que se opera, ressalta-se outra vez, inclusive normativamente, parece passar alheia aos operadores do direito. Há um aprisionamento (observado por Ohlweiler), ao dogmatismo:

É importante especificar, novamente, a diferenciação entre dogmática jurídica e dogmatismo. A primeira mostra-se útil, a fim de propiciar a construção de um conhecimento jurídico, fornecendo elementos para as pré-compreensões dos operadores. Já, o segundo, merece maiores críticas, pois estabelece vinculações irrazoáveis a certos dogmas – instituindo-os como pontos de partida e de chegada da própria discussão. Aqui reside o caráter diferencial, pois a dogmática – como construção doutrinária – é vista como instrumental imprescindível para a aplicação do direitos.²³

Existe uma dissociação, na interpretação, entre o que a realidade mostra e os *dogmas* que, firmemente arraigados à tradição jurídica, condicionam as decisões dos operadores:

Certos postulados típicos de um Estado liberal-individualista ainda continuam a ser utilizados pelos operadores, em que pese vivenciarmos uma ordem constitucional voltada para a construção de um Estado Social e Democrático de Direito (art. 1º, CF) [...]. As lições sobre a legalidade, por exemplo, continuam a ser tratadas como se elas constituíssem uma substância imutável, uma substância sobre a qual o tempo não exerce nenhum poder, formada por uma substância sublime, indestrutível e imutável.²⁴

A passagem é esclarecedora quanto ao “senso comum teórico dos juristas”,²⁵ proporcionando dimensionar o quanto a interpretação se move num ambiente retrospectivo, ou seja, utiliza-se de padrões de um modelo pretérito para resolver questões do presente. Destarte, quando a Constituição da República afirma

²³ OHLWEILER, Leonel. *Direito administrativo em perspectiva*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000. p. 52.

²⁴ OHLWEILER, op. cit., 2000, p. 57.

²⁵ WARAT, op. cit., 1979, p. 20.

um modelo de Estado Social e Democrático de Direito, esse se afirma em valores e aspirações muito diversas da liberal-individualista, modelo sob o qual se estruturaram as grandes questões temáticas do Direito Administrativo: bens públicos, Poder de Polícia, interesse público. Quanto a essa dissociação entre a realidade normativa constitucional e o modo de atuar da administração pública, escreveu Medauar:

O modelo formulado para o Estado e a sociedade do século XIX mostra-se inadequado à realidade de fins do século XX. Por isso, também para a Administração se fala de crise de identidade, justamente porque as antigas estruturas resistem ao tempo e se consolidam nas suas próprias deficiências.²⁶

Dessa forma, torna-se necessário, para o entendimento dos efeitos da transparência na relação estado/cidadão, aceitar novos modos de análise das demandas sociais pelo direito, implicando uma nova compreensão hermenêutica que rompa a “aceitação acrítica, por parte dos operadores do Direito, de determinadas idéias ou teorias”.²⁷ Essa nova perspectiva, que irrompe da inserção cada vez mais constante da ideia de transparência, encontra uma perspectiva de otimização na hermenêutica filosófica, que evita, como expõe Ohlweiler, “que o operador jurídico venha a cair num processo de coisificação das relações sociais”:²⁸

Estabelecendo um paralelo entre lei e direito, os operadores jurídicos sabem muito bem que a lei é apenas uma das manifestações do Direito, mas, em sua prática, agem como se houvesse um Direito-em-si, como entidade abstrata, realizado apenas na lei. Há um processo de coisificação do Direito, o que leva também a um distanciamento da realidade social.²⁹

Essa abertura num tema como o da transparência, revela-se como elemento indissociável. A temática da transparência é uma ideia ainda em conformação, não plenamente sedimentada nas suas dimensões, implicando que, na sua análise,

²⁶ MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 129.

²⁷ OHLWEILER, op. cit., 2000, p. 77-78.

²⁸ Ibidem, p. 77.

²⁹ Idem.

as ideias integradas aos operadores do Direito, como o “direito” do Estado a zonas de sigilo – sem necessidade de explicitação e razoabilidade –, a relatividade da participação popular, encontrariam plena *justificação*, pelos dogmas firmados pela ciência jurídica em tempos passados.

Aqui, a *reflexão*, conforme explicita Ohweiler,³⁰ ao mesmo tempo que liga, possibilita uma reconstrução do pensamento, propiciando estabelecer uma nova realidade que a transparência determina ao Estado:

É importante que o jurista realize uma tarefa de reflexão [...] sendo fundamental vislumbrar que, na aplicação de um termo indeterminado, referido em um corpo jurídico, vai ser realizada uma tarefa prática, relacionada com as necessidades do presente. Esta reflexão vai ser caracterizada por uma atividade de mediação da norma jurídica com o presente [...]. A reflexão é o que possibilita a contínua mediação entre o presente e o passado, possibilitando que o jurista rompa com os poderes dogmáticos.³¹

Essa compreensão pressupõe uma estruturação política própria, ou seja, um regime de relações horizontais, em que a palavra *Estado* não significa onipotência, mas instrumento, conforme Gadamer:

Assim, para a possibilidade de uma hermenêutica jurídica é essencial que a lei vincule por igual todos os membros da comunidade jurídica. Quando não é este o caso, como no absolutismo, onde a vontade do chefe supremo está acima da lei, já não é possível hermenêutica alguma, “pois um chefe supremo pode explicar suas palavras até contra as regras de interpretação comum” [...]. Neste caso nem sequer se coloca a tarefa de interpretar a lei, de modo que o caso concreto se decida com justiça dentro do sentido jurídico da lei. A vontade do monarca não sujeito à lei pode sempre impor o que lhe parece justo, sem atender à lei, isto é, sem o esforço da interpretação. A tarefa de compreender e interpretar subsiste onde uma regra estabelecida tem valor vinculante e irrevogável.³²

A mudança hermenêutica que se torna necessária, não pode ser concebida tão-somente no espaço judicial, mas deve ocorrer, igualmente, por parte dos agentes públicos que concentram poderes decisórios ou consultivos, tendo em

³⁰ OHLWEILER, op. cit., 2000, p. 100.

³¹ Ibidem, p. 100-101.

³² GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método I*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 432.

vista sua ligação finalística com a concretização das promessas da Constituição, sob pena de, em assim não ocorrendo, manter-se o quadro da *crise ideológica* do Estado Social, referido por Moraes:

Ocorre, então, o que vai ser designado como uma crise ideológica, patrocinada pelo embate, antes mencionado, entre a democratização do acesso ao espaço público da política, oportunizando que, pela participação alargada, tenha-se um aumento significativo de demandas e, para além, tenha-se, também, a complexificação das pretensões sociais, até mesmo pelo perfil dos novos atores que se colocam em cena, e a burocratização das fórmulas para responder a tais pretensões a partir da constituição de um corpo técnico-burocrático a quem incumbe a tarefa de elaborar estratégia de atendimento de demandas, na medida em que a lógica política democrática, como poder ascendente, vai de encontro à lógica da decisão tecnoburocrática, caracterizada por uma verticalidade descendente. Ou seja: constantemente a demanda política se vê frustrada pela “resposta” técnica.³³

O quadro de *crise ideológica*, na perspectiva da frustração advinda da *resposta técnica*, pode ser visualizado numa situação que se torna cada vez mais comum, nos debates, quanto à efetividade dos direitos fundamentais, especialmente os de segunda geração, qual seja, a da denominada *reserva do possível*. Nessa, mais do que nunca, o sopesamento entre necessidades públicas e a disponibilidade financeira do Estado cria um ambiente fértil à tarefa de interpretação e demonstra a necessidade de um repensar por parte da ação administrativa:

Hodiernamente, um dos elementos interessantes para abarcar uma gama considerável de manifestações administrativas é a idéia de ação administrativa, entendida como o agir da Administração Pública, seja por meio de seus órgãos específicos ou de pessoas jurídicas criadas para determinadas finalidades em coordenação com particulares.³⁴

³³ MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002. p. 43.

³⁴ OHIWEILER, op. cit., 2005, p. 184.

4 Acesso à informação e políticas públicas: o futuro da cidadania

De pronto se deve esclarecer uma afirmação presente no cotidiano, especialmente quanto ao direito de acesso às informações públicas. Ainda que, efetivamente, seja a Lei Fundamental de 1988 a instituidora do direito fundamental à informação (gênero), relativamente ao direito à informação pública, estatal ou administrativa (espécie), a Carta da República de 1934 já consignava dispositivo que, se pode afirmar, foi o início de tudo. Essa Carta Constitucional previa:

Art. 113. [...], § 35. A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo ou reserva.

Como se destaca, não é só a relação individual que legitima o conhecer, mas os interesses da coletividade conforme a cláusula – “ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos” (art. 113, § 35).

Mas a Constituição da República de 1988, ao enunciar, na primeira parte do art. 5º, inc. XXXIII, que “todos têm o direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral”, consolidou, normativamente, um modelo de administração pública democrática. O dispositivo constitucional preconiza a ideia do *princípio da administração aberta*. Quanto aos contornos desse princípio averbou o Tribunal Constitucional de Portugal, no Acórdão 176/92:

Consagra este preceito no nosso direito o conhecido “princípio do arquivo aberto” (“open file”) ou “**princípio da administração aberta**” – um princípio jurídico nascido na Suécia, na segunda metade do século XVIII. Cf. A. Barbosa de Melo, *As Garantias Administrativas na Dinamarca e o Princípio do Arquivo Aberto (Relatório)*, *Separata do Vol. LVII (1981) do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 1983, p. 17 ss.*, e Bertill Cottier, *La Publicité des Documents Administratifs (Étude de Droit Suédois et Suisse)*, *Genève, Droz, 1982, p. 3 ss.*] –, o qual consiste no reconhecimento a toda e qualquer pessoa do direito de acesso às informações constantes de documentos, “dossiers”, arquivos e registros administrativos – mesmo que não se encontre em curso qualquer procedimento administrativo que lhe diga directamente respeito –, desde que elas

não incidam sobre matérias concernentes à segurança interna e externa, à investigação criminal e à intimidade das pessoas. (CANOTILHO, 1991, p. 679).³⁵

O princípio da administração aberta é uma efetivação da “democracia administrativa”: a ideia de **democracia administrativa** [...] aponta não só para um direito de acesso aos arquivos e registros públicos para defesa de direitos individuais, mas também para um **direito de saber** (Ac TC 156/92) o que se passa no âmbito dos esquemas político-burocráticos, possibilitando ao cidadão o acesso a *dossiers*, relatórios, actas, estudos, estatísticas, directivas, instruções, circulares e notas. (CPA, arts. 61.º e ss).³⁶

A adoção pelo poder constituinte originário do “princípio da administração aberta”, íntegra, na práxis constitucional brasileira, o denominado “direito ao arquivo aberto”,³⁷ ou “derecho de acceso a la documentación administrativa”³⁸ ou, como expressa ondeso, em carácter sistematizador: um “direito à informação administrativa”.³⁹

Não obstante o vocativo constitucional, que de per si condiciona o agir da administração pública, entendeu o legislador, por meio de regra infraconstitucional, completar a ordem jurídica da previsão do art. 5º, inc.XXXIII, através de diversos dispositivos, mais recentemente, entrou em vigor a Lei 12.527/11, que objetiva regular o acesso às informações públicas.

Um estatuto como a Lei 12.527/11 adquire, pela própria matéria regulada, um simbolismo que ultrapassa a ideia de direitos ou deveres que são próprios da norma jurídica. Tratando-se de um diploma que simboliza uma nova quadra da história político-jurídica da sociedade brasileira, é natural que, na sua interpretação, se busque fundamento último em palavras densas de significado como democracia e república.

Mas como se teve oportunidade de colacionar, já em 1934 a Constituição brasileira apresentava a garantia de acesso a documentos públicos. Logo, o ordenamento jurídico de há muito já tinha ciência do direito de conhecer, e o plus de agora é o cidadão ter consciência da importância do exercício do seu

³⁵ PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 176/92. Disponível em: <<http://www.tribunalconstitucional.pt>>. Acesso em: 1º mar. 2007.

³⁶ CANOTILHO, op. cit., s.d., p. 481.

³⁷ Idem.

³⁸ MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo I. *La transparencia administrativa*: Unión Europea y medio ambiente. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1998. p. 64.

³⁹ CONDESSO, Fernando. *Direito à informação administratiu*. Lisboa: P. Ferreira, 1998. p. 273.

direito, motivadamente pelo exercício da cidadania que a Constituição da República de 1988 protege e estimula.

Não obstante, o marco legal da Lei 12.527/11 precisa ser interpretado em consonância com a realidade em que se vive, atentando para a noção de complexidade, que a sociedade da informação exemplifica, mas, principalmente, que a ordem jurídica é um sistema e, como tal, não há diploma legal que possa ser analisado de forma isolada.

A palavra cultura aqui deve ser analisada na sua plenitude como elemento transformador, mas não dissociado daquilo que só o tempo da sociedade resolve. Sobre o tempo social-histórico explica Ost: “Um tal tempo social-histórico não é uma coisa exterior, substantivo de que restaria declinar os predicados: é antes uma operação em curso de elaboração – daí o uso do verbo temporalizar para dar conta dele”.⁴⁰

Da mesma forma, ainda que democracia e república sejam os elementos estruturais de princípios como os da publicidade e transparência, a interpretação do diploma de acesso à informação pública necessita de contextualização com outros princípios, igualmente derivados daqueles, como o devido processo legal e a reserva aos dados pessoais. Nessa ótica, as palavras de Gonçalves, ainda que endereçadas ao tema do acesso às informações em Portugal, são apropriáveis à interpretação do novo diploma:

Embora se tenha em vista a abertura da Administração Pública, não se pretende tudo submeter a esse fim. A transparência administrativa é uma exigência das sociedades **democráticas que não pode implicar um entrave à actuação pública.** (Grifo nosso).⁴¹

Nesse sentido, há de se ter pragmatismo na compreensão do sentido dos dispositivos da LAI, até mesmo porque pensar que a democracia exige a publicidade como regra e o sigilo como exceção, pressupõe a percepção e a conformação daquele valor no mundo real, na forma que a Constituição da República alcança ao cidadão, como, aliás, exposto precedentemente.

O art. 1º da Lei 12.527/11, doravante Laip, da mesma forma que anuncia também enuncia. Naquele sentido, afirma a modelagem de uma administração pública extroversa, fundada no princípio do arquivo aberto. Trata-se de lei nacional, com caráter de norma geral, lembrando-se que “gerais” não significa “genéricas”, mas sim “aptas a vincular todos os entes federados e os

⁴⁰ OST, op. cit., p. 25.

⁴¹ GONÇALVES apud OST, op. cit., p. 16.

administrados,⁴² de natureza conformadora das disposições contidas no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988.

São submetidos ao regime da Laip os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo e Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e o Judiciário e do Ministério Público, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios. Mesmo que o dispositivo seja claro, não é de natureza taxativa.

O argumento está no próprio art. 2º da lei, que determina sua aplicação a outros entes que não os mencionados no art. 1º. Em segundo, conforme regulado pelo art. 41, do CC/02, são pessoas jurídicas de direito público interno as autarquias, inclusive as associações públicas. A associação pública de que trata o dispositivo civil é modalidade de consórcio público, que adquire personalidade jurídica de direito público e integra a administração indireta, nos termos do art. 6º, inc. I e § 1º, da Lei 11.107/05. Assim, por expressa disposição é legal, necessário integrar ao rol de entidades da administração indireta constantes do art. 1º, parágrafo único, as associações públicas.

O art. 3º da Laip, conjuntamente com seu art. 5º, são dispositivos fundamentais à compreensão do sistema de acesso às informações públicas. Anuncia o art. 3º que os procedimentos previstos na Laip destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. O direito à informação pública, espécie qualificada do direito à informação, possui idêntica natureza do seu gênero e se classifica como um direito fundamental de natureza coletiva,⁴³ que, na taxonomia dos direitos fundamentais se enquadra com direito fundamental de quarta geração, seguindo a expressiva lição de Bonavides,⁴⁴ em face do seu caráter concretizador da democracia.

⁴² Supremo Tribunal Federal. RE 433.352 AgR, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa – Segunda Turma – julgado em 20/04/2010.

⁴³ STJ, na Ação Penal 388.

⁴⁴ Adota-se, dessa forma, a posição integrativa e conceitual da classificação de Bonavides, que defende a ideia dos direitos fundamentais de quarta geração: “São direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação, e o direito ao pluralismo.” (BONAVIDES, ob. cit., 2000, p. 525). Não obstante a posição doutrinária acolhida, é preciso salientar que se trata de estrutura classificatória ainda não perfeitamente definida na doutrina, seja quanto ao grau, seja quanto ao conteúdo. Relativamente às catalogações possíveis, veja-se WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. *Os novos Direitos no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 7-16 (especialmente).

Ao mesmo tempo que encerra uma cláusula de compromisso *assegurar o direito fundamental de acesso à informação* o artigo estabelece condicionantes à aplicação da lei, que, na sua execução, deverá atender aos princípios básicos da administração pública. Antes de adentrar em maiores digressões, *básico* é o vocábulo que poderia ser dispensado do texto. Todos os princípios da administração pública são de compulsória observância, o que pode existir, na análise de caso concreto, são princípios aplicáveis em maior ou menor extensão. Mas tendo a lei optado por aquela nomenclatura, razoável é supor que buscou expressar aqueles princípios arrolados no art. 37, *caput*, da Constituição da República legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, o que não afasta, no exame casuístico, a aplicação de outros princípios que são inerentes à atividade administrativa, como é o caso da razoabilidade.

Mas voltando aos parâmetros fixados pela Laip – princípios regentes da administração pública – sua enunciação demonstra uma postura cautelosa em relação à ação da administração diante do exercício do direito de acesso, de forma a restringir decisões discricionárias quanto ao direito de conhecer, bem como reduzir o alcance de óbices firmados no sigilo. Por tais motivos é que a lei determinou no art. 3º, que são diretrizes para sua execução, dentre outras: “I – observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção – [...]; IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e V – desenvolvimento do controle social da administração pública”, todas reveladoras de um cuidado que o conceito segredo estatal é a síntese. Não obstante, mesmo em tempos de internet, resta explícito o eterno embate entre o visível e o invisível. É da essência da sociedade contemporânea, especialmente na relação cidadão versus estado, que “a menor opacidade é ipso facto declarada marginal, desviante, e um homem ou um país será julgado segundo esta grade”.⁴⁵ Essa moldura não decorre do segredo em si, pois o mesmo integra a dimensão da intimidade de todo cidadão, mas do seu uso sem razões republicanas e democráticas.

Assim, a questão não é o segredo ou o sigilo, mas o porquê de sua existência e as condições de sua utilização pelos Poderes Públicos numa sociedade democrática. Afinal, “o segredo é um elemento historicamente assumido do poder”.⁴⁶

⁴⁵ AUBENAS, Florence; BENASAYAG, Miguel. *A fabricação da informação*. Trad. de Luiz Paulo Roanet,. São Paulo: Loyola, 2003. p. 64.

⁴⁶ ROMÃO, Miguel Lopes. *A bem do estado: publicidade e segredo na formação e na divulgação das leis (1820-1910)*. Coimbra: Almedina, 2005, p. 16.

Partindo-se do texto da Constituição da República, recolhe-se que o sigilo não é elemento alheio às relações privadas ou públicas (art. 5º, inc. X e XXXIII), mas, se, naquelas, quando lícitas, o sigilo é elemento integrante da esfera de intimidade, diverso é o seu tratamento quando se está diante de ações do Poder Público. Nessas há uma inversão de valores, a regra é a visibilidade, a exceção, o segredo, ou como dito no art. 3º, inc. I, da Laip “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”. O passado é sempre exemplar para se reforçar a regra do art. 3º, inc. I.

É que há um ingrediente alienante no segredo. Não saber é impediante da formulação de juízos de valor sobre as ações, esterilizando-se o potencial de compreensão do mundo e, dessa forma, isolando o indivíduo da realidade verdadeira. Não obstante, o segredo é elemento indissociável da figura do Estado. Mesmo sendo Estado Democrático, não se invalida a presença daquele. O diferencial da democracia não é a ausência do segredo, mas sua submissão normativa e de conhecimento por parte dos cidadãos. Assim, o *sigilo não desaparece na democracia*, seus contornos é que são mais restritos, como a própria Laip expressa no seu art. 7º.

Para não incorrer no fascínio pela demonização do sigilo, bandeira que muitas vezes pode concorrer para práticas lesivas aos valores democráticos, deve-se ter presente que a reserva de acesso, o princípio da transparência e o da publicidade, se submetem à idêntica situação jurídica, são *deveres constitucionais* do Estado. “*Guardar sigilo não é direito, mas dever da Administração, tal seja a natureza do assunto*”.⁴⁷ O conhecimento e o não conhecimento nascem com *idêntica* força normativa – *ambos são preceitos constitucionais* – o que os diferencia é o espectro de atuação.

No trato da coisa pública, o dever de desvelamento é mais amplo e, de regra, não condicionado, enquanto a proibição do acesso, sendo *exceção* constitucional, necessita de contornos precisos, bem como de interpretação restritiva, atendendo ao que expressamente determina a Constituição Federal (art. 5º, inc. XXXIII) e, agora, com sua lei reguladora, ao preceito do art. 3º, inc. I – “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção”.

Outro aspecto colhido na Laip e que expressa um redesenho do interior da administração pública é a convocação do art. 3º, inc. IV – fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública. A palavra

⁴⁷ CAVALCANTI. Temístocles Brandão. Processo Administrativo. Requisição pelo Poder Legislativo. Sigilo sobre atos administrativos. Separação e independência dos Poderes. Parecer. *Revista de Direito Administrativo*, v. 17, p. 407, 1949.

cultura é de todo própria. Sobre o tema já se teve a oportunidade de comentar em texto anterior.⁴⁸

O princípio da transparência, através de suas concretizações normativas, se revela como um elo entre o fim e os meios, invertendo, até mesmo, a lógica de Maquiavel de que os fins justificam os meios. Ao contrário, num Estado Democrático, o meio é ancilar ao fim, pois, como já proclamava Carlos Maximiliano: Em um regime democrático devem os governos agir à luz meridiana, expondo todos os seus actos ao estudo e à crítica dos interessados e dos competentes.⁴⁹ O princípio da transparência é essencial para se falar de um controle judicial efetivo de políticas públicas, cujas dimensões de utilização possibilitam ultrapassar os instrumentos jurídicos atuais utilizados no trato do tema. Porém, não se pode deixar de considerar a observação de Fernando Condeso, no sentido de que transparência, *mais do que regra, é, principalmente, uma cultura*: É um movimento legislativo amplo, embora “a administração de vidro”, a Administração aberta, a Administração “au grand jour”, ou seja, a Administração transparente, seja uma questão de comportamento, *a impor-se, em todos os domínios pertinentes, mais pela alteração dos costumes do que pela via da organização jurídica*.⁵⁰

Mas a transparência não se encerra na cláusula compromissória do art. 3º, IV, pois o desenvolver da *cultura*, como quer o dispositivo, tem como pressuposto uma compreensão do alcance daquele princípio no âmbito da administração pública; se trata de um processo histórico, cuja referência colhe-se em Agustí Cerrillo I Martínez:

En los últimos años se ha producido un movimiento de apertura de las Administraciones públicas hacia los ciudadanos y ciudadanas con el que se ha roto su tradicional secreto. Este fenómeno, es decir, la posibilidad de poder ver qué pasa tras las puertas de las oficinas públicas, es conocido como “transparencia administrativa” [...]. Este proceso vino impulsado por las exigencias de incrementar la democracia y legitimación de la Administración pública. De esta forma, podemos considerar que a partir de los años 60 se produce una nueva

⁴⁸ HOMERCHER. Evandro T. O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa. Porto Alegre: Padre Reus. 2009. p. 161.

⁴⁹ MAXIMILIANO, Carlos. *Commentários à Constituição brasileira*. 3. ed. de acordo com a Reforma Constitucional de 1925-26. Porto Alegre: Globo, 1929. p. 336-337.

⁵⁰ CONDESSO, op. cit., 1995, p. 35 ss.

actitud en los regímenes democráticos tendente a la transparencia en la actuación administrativa y, el particular, a la consagración del derecho de acceso de los ciudadanos a la documentación administrativa. A este proceso también se incorporo plenamente la Unión Europea en los últimos años de la década de los 80.⁵¹

Em tal contexto, a manutenção de uma administração pública introversa se revelou inconsistente, haja vista “las reivindicaciones sociales en favor de la plena incorporación del principio democrático a la actuación pública”,⁵² que se corporifica na ideia de “democracia administrativa”.⁵³ E para tal movimento de consolidação do ideal democrático, no âmbito da administração pública, torna-se corolário o princípio da transparência: “*Como pone de relieve ARENA: en nuestra sociedad, sobre todo en los últimos años, la transparencia y la democracia han devenido dos conceptos tan relacionados que no es posible citar uno sin pensar en el otro, de tal modo que parece obvio afirmar que no puede ejercerse una verdadera democracia sin transparencia y al revés*”.⁵⁴

Enquanto eficácia da ideia democrática no espaço da administração pública, o princípio da transparência torna-se instrumento de legitimidade daquela, sob ângulo da “legitimidad-equidad”,⁵⁵ ou seja, da transparência como um elo entre a administração pública e o cidadão.

O art. 5º encerra o dever fundamental do Estado de esclarecer o cidadão no mais amplo sentido do termo, pois, como anotado por Hesse,

democracia é, segundo seu princípio fundamental, um assunto de cidadãos emancipados, informados, não de uma massa ignorante, apática, dirigida apenas por emoções e desejos irracionais que, por governantes bem-intencionados ou mal-intencionados, sobre a questão do seu próprio destino, é deixada na obscuridade.⁵⁶

⁵¹ MARTINÉZ, op. cit., 1998, p. 27-28.

⁵² Ibidem, 1998, p. 31.

⁵³ “Quanto à ideia democrática, ela não pode deixar de implicar a realização da democracia administrativa a que corresponderá a cidadania administrativa, tradução para o plano da Administração do direito de participação e do conhecimento da actividade pública que o cidadão há muito usufruiu no plano político e que já estava ínsito no Art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.” (CONDESSO, op. cit., 1995, p. 55).

⁵⁴ MARTINÉZ, op. cit., 1998, p. 32.

⁵⁵ Adota-se, no tocante à relação transparência/legitimidade, a proposta classificatória de Martínéz: “la legitimidad-equidad que tendría por fundamento el establecimiento de nuevas relaciones entre la Administración y el individuo...;” op. cit., 1998, p. 33.

⁵⁶ HESSE, Konrad; HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. de Luís Afonso Heck. Porto Alegre: S. Fabris, 1998. p. 133.

Visa o preceito a assegurar ao cidadão o direito à compreensão da informação pública. Especificamente sobre o tema, mas tendo como objeto de análise a Lei de Responsabilidade Fiscal, lançamos em escrito pretérito:

No Estado Democrático de Direito o processo de comunicação entre o Estado e o cidadão não pode ser traduzido como sinônimo de hermetismo, de uma zona de exclusão por incompreensão. Esse desafio foi percebido pelo legislador, sendo objeto de expressa referência no Projeto de Lei nº 41/2010 (BRASIL, 2010) que regula o acesso às informações públicas. Este dispôs no seu art. 5º como dever estatal garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. O evocado na parte final do preceito – linguagem de fácil compreensão – mostra-se como uma ruptura do louvor à linguagem técnica. É que a efetividade do direito à informação não existe se o documento público que corporifica o objeto da pretensão deduzida seja cognoscível tão somente àqueles que detenham um conhecimento específico da matéria. Um exemplo elucidativo da linguagem técnica. A Lei de Responsabilidade Fiscal ordena no seu art. 48, parágrafo único, inciso II, que a transparência será assegurada, também, mediante liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. A pergunta que se faz: será de pleno conhecimento de todos o que seja execução orçamentária e financeira? Se o objeto do direito não é de pronto assimilável, como se pretender que a informação subsequente seja hábil para estabelecer um potencial juízo de valor. Há nesse caso efetividade da norma? Se as informações governamentais, especialmente aquelas relativas aos gastos públicos, foco de interesse crescente da sociedade, não forem disponibilizadas de forma que todo o cidadão possa compreender o seu significado e alcance, pode-se afirmar que o princípio da transparência está sendo efetivado? [...]. Desta forma, não é mais, como em tempos passados, a pouca transparência ou a inexistência de formas de acesso à informação pública o desafio a ser vencido na relação de comunicação entre o Estado e a sociedade, mas sim, que aquele reconheça como inerente ao princípio democrático o seu dever de se explicar claramente.⁵⁷

É no art. 7º, inc. VII, “a” da Laip, que se estabelece a conexão dessa lei com o controle das políticas públicas. O dispositivo, assim, anuncia: art. 7º.

⁵⁷ HOMERCHER, Evandro. O princípio da transparência e a compreensão da informação. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 13, n. 100, jul./set. 2011.

“O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter: [...] VII – informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”.

A temática das políticas públicas torna-se imperativo na contemporânea abordagem do tema das intervenções estatais, especialmente com a configuração prestacional do Estado.^{58,59} No Estado Liberal, a proteção do indivíduo pressupunha, unicamente, condutas omissivas do Estado. A partir do momento em que a sociedade passa a exigir condutas comissivas – mediante a catalogação de direitos de segunda geração, o Estado passa de ente protetor das liberdades individuais para agente indutor de políticas concretizadoras dos anseios sociais. Ao assumir essa característica, a própria noção de política sofre uma mutação, tornando necessária uma abstração do seu sentido de exercício partidário, para afirmar-se como um instrumento de condução, de programa de ação, como afirmado por Comparato:

Um dos raros autores contemporâneos a procurar uma elaboração técnica daquele novo conceito é Ronald Dworkin[...]. Para ele a política (*policy*), contraposta à noção de princípio, designa “aquela espécie de padrão de conduta (*standard*) que assinala uma meta a alcançar, geralmente uma melhoria em alguma característica econômica, política ou social da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, pelo fato de implicarem que determinada característica deve ser protegida contra uma mudança hostil”. Daí porque as argumentações jurídicas de princípios tendem a estabelecer um direito individual, enquanto as argumentações jurídicas de políticas visam estabelecer uma meta ou finalidade coletiva.⁶⁰

⁵⁸ SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. *Boletim de Direito Administrativo*, p. 629, ago. 2003.

⁵⁹ Relativamente à importância da compreensão das políticas públicas, em face do Estado Social, observa Buccì: “Cada vez mais o tema das políticas públicas vai se infiltrando entre as preocupações do jurista, tendo merecido, no entanto, pouco trabalho sistemático nessa área. Não obstante, numa época em que o universo jurídico se alarga – em que os direitos sociais e transindividuais deixam de ser meras declarações retóricas e passam a ser direitos positivados em constituições e leis, em busca de efetividade –, não seriam as políticas públicas um foco de interesse juridicamente pertinente, como ‘esquema de agregação de interesses e institucionalização dos conflitos?’”. (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241).

⁶⁰ COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das políticas públicas: interesse público*, Belo Horizonte, v. 4, n. 16, out. 2002. Disponível em: <HTTP://bdjne.stj.jus.br/DSPCRL/handle/1001/31224>.

Partindo dessa compreensão de sentido da expressão política, como *programa de ação*, Bucci estabelece seu conceito de política pública: “Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.⁶¹

Ainda no aspecto conceitual, expressa Mancuso que política pública é a conduta comissiva ou omissiva da administração pública, em sentido largo, voltada à consecução de programa ou meta previstas em norma constitucional ou legal, sujeitando-se ao controle jurisdicional amplo e exauriente, especialmente no tocante à eficiência dos meios empregados e à avaliação dos resultados alcançados.⁶²

Para Grau,⁶³ a expressão *políticas públicas* designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do Poder Público na vida social. Na proposta conceitual de Ohlweiler,⁶⁴ políticas públicas são o Estado em ação, pois o Estado as implementa por meio de projetos e de ações voltadas a setores específicos da sociedade. Para Boneti,⁶⁵ políticas públicas são decisões de intervenção na realidade social, quer seja para efetuar investimento ou de pura intervenção administrativa ou burocrática.

Como se observa, políticas públicas são ações estatais que objetivam a *modificação* de uma determinada situação fática na sociedade. São ações estatais porque o sujeito ativo, seja no âmbito de planejamento, seja no de coordenação, é o Estado, ainda que a execução possa ser delegada a entes colaboradores da própria sociedade civil – ONGs. Seu objetivo é sempre modificativo de determinada situação fática na sociedade.

Logo, toda política pública é determinada por um *objetivo*, o qual, tratando-se de uma intervenção do Estado, possui um *resultado* a ser alcançado, que, de resto, não pode ser outro que o *atendimento de uma finalidade pública* (interesse público) mensurável, ou seja, *aferrível materialmente*.

Com a previsão constante do art. 7º da Laip, o cidadão tem o direito de aceder à forma de construção da política pública pelo Estado. As informações a ele oferecidas possibilitam a formação efetiva de um juízo valorativo sobre a

⁶¹ BUCCI, op. cit., 2002, p. 241.

⁶² MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A Ação Civil Pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas: Ação Civil Pública – 15 anos*. 2.ed. MILARÉ, Édis (Coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 776-777.

⁶³ GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 26.

⁶⁴ OHLWEILER, Leonel. As políticas públicas no Estado Democrático de Direito e a (re) funcionalização da administração pública brasileira. Texto inédito.

⁶⁵ BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2006, p. 14.

referida intervenção pública. Não somente a título de conhecimento, mas para verdadeiramente influenciar na condução da mesma. Deve-se recordar que na forma do art. 5º da Laip, a informação deve ser clara e em linguagem de fácil compreensão, o que fornece uma ampla cognição sobre o assunto consultado.

Mas de nada adianta existir a possibilidade de conhecer, se não efetivar o cidadão a sua parte para a concretização das promessas constitucionais. Aqui é a realidade que demonstrará se a cidadania será exercitada na sua plenitude, é a face do pragmatismo. Não basta o Estado legislar favoravelmente, se o cidadão não exercer seus direitos como membro da *comunidade pactuante*.⁶⁶

Só o passar do tempo da sociedade dirá se a Laip terá influência nas políticas públicas. No início deste texto falamos do tempo. E citando Fernando Pessoa lá, terminamos com o mesmo: “Não sei o que é o tempo. Não sei a sua verdadeira medida, se é que a possui. A dos relógios, sei que é falsa. Divide o tempo espacialmente, de fora. A das emoções, sei que é falsa: não divide o tempo, mas a sensação do tempo”.⁶⁷

REFERÊNCIAS

ADI 2.649. Voto da Rel. Min. Cármen Lúcia. *A Constituição e o Supremo*. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 maio 2012.

AUBENAS, Florence; BENASAYAG, Miguel. *A fabricação da informação*. Trad. de Luiz Paulo Roanet. São Paulo: Loyola, 2003.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade*. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p.157.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*. Organizado por Michelangelo Bovero. 4.tir. São Paulo: Campus, 2000.

BONAVIDES, 2000.

BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2006.

BOVERO, Michelangelo. Democracia y Derechos Fundamentales. *ISONOMÍA*, n. 16 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.cervantesvirtual.com>>. Acesso em: 10 maio 2012.

BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 241.

⁶⁶ Expressão de Irving Kristol. O espírito de 87. In: Kristol, Irvin. *A ordem constitucional americana*. 1787/1987. São Paulo: Forense Universitária. 1988. p. 6.

⁶⁷ Citado em OST, op. cit., p. 23/24.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 3.ed. Coimbra: Almedina, s. d., p. 281.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1984.

CAVALCANTI, Temístocles Brandão. Processo administrativo. Requisição pelo Poder Legislativo. Sigilo sobre atos administrativos. Separação e independência dos Poderes. Parecer. *Revista de Direito Administrativo*, v. 17, p. 407, 1949.

COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade das Políticas Públicas* interesse público. Belo Horizonte, v. 4, n. 16, out. 2002. Disponível em: <HTTP://bdjne.stj.jus.br/dspcel/handle/2011/31344.

CONDESSO, Fernando. *Direito à informação administrativa*. Lisboa: P. Ferreira, 1998.

DWORKIN, Ronald. *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. São Paulo: M. Fontes, 2006.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método I*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

GRAU, Eros Roberto. *O Direito posto e o Direito pressuposto*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: S. Fabris, 1998.

HOMERCHER, Evandro T. *O princípio da transparência e o direito fundamental à informação administrativa*. Porto Alegre: Padre Reus, 2009.

HOMERCHER, Evandro. *Anotações à Lei de Acesso às Informações Públicas*. Porto Alegre: Padre Reus, 2012.

HOMERCHER, Evandro. O princípio da transparência e a compreensão da informação. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 13, n. 100, jul./set. 2011.

KRISTOL, Irving. O espírito de 87. In: _____. *A ordem constitucional americana: 1787/1987*. São Paulo: Forense Universitária. 1988.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A Ação Civil Pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas: Ação Civil Pública – 15 anos. 2. ed. (Coord.). In: MILARÉ, Édis. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo I. *La transparencia administrativa: Unión Europea y Medio Ambiente*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1998.

MAXIMILIANO, Carlos. *Commentarios à Constituição brasileira*. 3. ed. de acordo com a Reforma Constitucional de 1925-26. Porto Alegre: Globo, 1929.

MEDAUAR, Odete. *O Direito Administrativo em evolução*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1946*. (arts. 1-36). Rio de Janeiro: H. Cahen, 1947. v. 1.

- MIRANDA, Jorge. *Teoria do Estado e da Constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.
- OHLWEILER, Leonel. *As políticas públicas no Estado Democrático de Direito e a (re)funcionalização da administração pública brasileira*. Texto inédito.
- OHLWEILER, Leonel. *Direito Administrativo em perspectiva*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- OHLWEILER, Leonel. A concepção dogmática do direito administrativo. Contributo para uma (re)construção hermenêutica. *Revista de Informação Legislativa*, n. 167, set. 2005.
- OST, François. *O tempo do direito*. Porto Alegre: Instituto Piaget, 1999. (Coleção o Direito e os direitos do homem).
- PESSOA, Fernando. *Livro do desassossego*. Disponível em: <www.dominiopublico.gov.br>. Acesso em: 10 maio 2012.
- ROMÃO, Miguel Lopes. *A bem do Estado: publicidade e segredo na formação e na divulgação das leis (1820-1910)*. Coimbra: Almedina, 2005.
- SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. *Boletim de Direito Administrativo*, ago. 2003.
- STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. *Ciência política e teoria do Estado*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.
- BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 33. Relator: Gilmar Ferreira Mendes. Julgado em: 29.10.2004.
- BRASIL. STF. Supremo Tribunal Federal. RE 433352 AgR, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Segunda Turma - julgado em 20/04/2010.
- TEJADA, Javier Tajadura. *La Función Política de los Preâmbulos Constitucionales: cuestiones constitucionales*. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, n. 5, jul./dez. 2001.
- PORTUGAL. Tribunal Constitucional. Acórdão 176/92. Disponível em <<http://www.tribunalconstitucional.pt>>. Acesso em: 10 maio de 2012.
- WARAT, Luiz Alberto. *Mitos e teorias na interpretação da lei*. Porto Alegre: Síntese, 1979.
- WOLKMER, Antonio Carlos. Introdução aos fundamentos de uma teoria geral dos “novos” direitos. In. WOLKMER, Antonio Carlos; LEITE, José Rubens Morato. *Os novos Direitos no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2003.

8

DEMOCRACIA, POLÍTICAS
PÚBLICAS E CONTROLE

César Luciano Filomena

1 Introdução

Como diria Foucault (1979), saber e poder são indissociáveis. É a partir do surgimento de novos conhecimentos, do desenvolvimento de teorias de vanguarda nas ciências, de consequentes incrementos na tecnologia e, portanto, de novos paradigmas, que uma rede de saberes/poderes se dissemina na sociedade. Essa rede é a que estrutura o pensamento de uma época – a epistemologia – que se consolida como ruptura a outro pensamento dominante que imediatamente o antecede.

Na política brasileira, uma nova epistemologia se estrutura, promovendo uma ruptura com antigos paradigmas vigentes por longo tempo. A tese de Huntington (1975), de que a modernização das instituições políticas só poderia ter curso quando antecedida por um processo de crescimento econômico garantido por regimes autoritários, dominante nos países latino-americanos, incluindo o Brasil, nos anos 60 a 80 (séc. XX), consta falida. Hoje, ao contrário, conceitos como democracia, desenvolvimento econômico, produção de agenda e efetivação de políticas públicas passaram a ser pensados conjunta e simultaneamente.

Nessa nova epistemologia fundada na institucionalização da democracia, o processo de agenda dos problemas correntes e de elaboração e consecução das políticas públicas ganha centralidade na análise da sociedade e de sistemas políticos de alta complexidade, como o rio-grandense; políticas públicas que atendem a um duplo entendimento: complementar e concomitante. Primeiro, são aquilo que os governantes fazem ou deixam de fazer (DYE, 1972); segundo,

são arenas de poder onde os conflitos, as concertações e os consensos têm curso. (LOWI, 1964; 2008, 2009). Isso indica que, nos sistemas políticos hodiernos, com um volume maior de demandas complexas, por mais universais que pareçam as políticas públicas, essas sempre atendem mais às expectativas da agenda política de certos grupos do que de outros e, às vezes, não são aquelas cuja aplicação de recursos é a mais adequada às necessidades gerais da população.

As instituições de controle externo – os Tribunais de Contas – integram o sistema político, não são “ilhas”; sofrem, portanto, influências da epistemologia ora em estruturação e das disputas por direcionamentos das políticas públicas. Isso obriga essas instituições, a partir dos seus agentes, a repensarem os procedimentos de controle adotados para exercer o papel constitucional que lhes cabe de *accountability* horizontal¹ sobre a ação daqueles que geram os recursos públicos sob suas jurisdições. Nessa nova perspectiva, cresce em importância a abordagem dos aspectos operacionais associados às políticas públicas e menos àqueles de conformidade.

Neste estudo faz-se uma proposição de redirecionamento dos procedimentos de controle para o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS), tanto para os aspectos de fiscalização das contas, como para a avaliação das políticas públicas em curso. Trata-se de um ajuste necessário diante do contexto e da nova epistemologia da política em estruturação. Para tanto, é feito um esforço de compreensão sobre (1) o Estado hodierno, (2) o conceito de políticas públicas, (3) o processo de institucionalização democrática, (4) a relação entre políticas públicas e *accountability* e, ao fim, (5) uma proposta para o redirecionamento de ação do controle externo no Estado do Rio Grande do Sul.

2 Um breve dissertar sobre o estado hodierno

O Estado, na tradição contratualista, responde à superação do estado de natureza dos homens. Para Hobbes (2000), é a multidão de homens unida em uma só pessoa; é a *civitas* que se submete de modo igualitário ao ordenamento do soberano, para o qual os homens são seus súditos. Segundo Locke (1998), é quem garante os direitos de liberdade para quem possui propriedades e adquire a condição de pertencimento à sociedade civil. Por outro lado, é a vontade

¹ *Accountability* horizontal é “a existência de agências estatais que têm direito e poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina, a sanções legais até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como defeituosas”. (O’DONNELL, 1998, p. 40).

geral que sobrepõe o interesse comum à vontade particular, fazendo com que o estado civil substitua o de natureza, garantindo aos cidadãos a liberdade civil e a igualdade. (ROUSSEAU, 1996). Ou seja, o Estado é que garante a soberania de um território, a propriedade, e que sintetiza a vontade geral; é a ele que cabe guardar um contrato acertado entre seus cidadãos para conviverem numa sociedade civilizada – condições, por vezes, antagônicas entre si.

Num entendimento moderno, o “Estado é [...] comunidade humana que, dentro de determinado território [...] reclama para si [...] o monopólio da coação física legítima”, em larga medida garantida pela dominação baseada na crença da validade dos estatutos legais e na existência de um aparato administrativo. (WEBER, 1999, p. 526).

É o conceito de Estado weberiano que comporta as condições institucionais para o desenvolvimento substantivo da democracia, seja ela vista pelo seu lado regulamentar e procedimental, seja como resultante de uma sociedade pluralista. (BOBBIO, 2000). De modo análogo, é o Estado, em tese, capaz de atender, pelo menos, aos requisitos formais de igualdade para a existência da cidadania e de uma cultura cívico-democrática. (ALMOND; VERBA, 1989).

Para garantir a cidadania, porém, não basta que o Estado esteja associado unicamente aos mecanismos administrativos e à garantia das leis e da segurança. É o Estado com os recursos de que dispõe, segundo Marshall (1967), que tem a obrigação de administrar as diferenças em sociedades complexas como as hodiernas. Para ele, as diferenças, numa sociedade, são toleráveis, desde que garantidos os três conjuntos de direitos de cidadania em meio à diversidade: (1) direitos civis ou de liberdade individual; (2) direito de participar do exercício do poder político; e (3) direito social, ou ao bem-estar econômico.

Dentre os direitos de cidadania, são os sociais e de bem-estar econômico, ou de segunda geração, os de mais complexo atendimento pelo Poder Público, em especial pelo Executivo. São esses direitos que impulsionam com maior força a agenda da ação dos governos estatais por meio da produção do que se denomina políticas públicas de equidade, mediante determinados aspectos, redistributivas.

As políticas públicas ditas *redistributivas* são as que desafiam a capacidade dos governantes de administrar conflitos originados de diferenças socioeconômicas e por interesses diversos entre os extratos sociais. São elas que exigem maior comprometimento dos escassos recursos públicos, sistematizados no ordenamento jurídico do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e da consequente execução das políticas construídas, dispostas nos atos dos governantes. São essas políticas as mais relevantes, as mais conflitivas e as que merecem maior atenção dos que

agem para garantir o controle da gestão dos recursos. Mas o que são políticas públicas *stricto sensu*?

3 Entendendo as políticas públicas

Na política, nada é mais relevante que controlar os recursos do Estado. Logo, ter a capacidade de determinar a agenda de demandas e direcionar as políticas públicas significa, antes de tudo, ter poder.

As políticas públicas são tudo aquilo que os governos escolhem fazer ou não fazer, como afirma Dye (1972). Elas estão no núcleo das disputas por demandas e por espaços de poder entre os grupos, em especial, quando elas envolvem, nas sociedades hodiernas, o controle dos poderes institucionais, principalmente dos Executivos. Ocupar espaços estratégicos nos governos pelos agentes políticos significa, assim, possibilidades reais de controle da agenda e de ingerência nas diretrizes das políticas públicas, beneficiando interesses e vontades de certos grupos, organizações ou coalizões, com consequente exclusão de outros.

Sob esse entendimento, as políticas públicas, por mais abrangentes e isonômicas que pareçam, são sempre parciais e não agradam nem atendem à totalidade de interesses de uma sociedade. (SCHATTSCHENEIDER apud PARSONS, 2007).

Mas as políticas públicas não estão à disposição apenas do que os governos, pelos seus agentes, desejam. Por um lado, fazem parte de um processo de construção e de disputa político-econômica entre agentes em articulação e em conflito, de fora e de dentro dos governos. Por outro, as políticas públicas podem ser classificadas em *tipos* com as quais é possível associar uma probabilidade de serem mais ou menos conflitivas.

Os processos de elaboração, gestão e implantação de políticas públicas articulados em ambientes de maior ou menor conflito, segundo Lowi (1964, 2008, 2009), têm estreita relação com os padrões (tipos) que essas assumem: (1) distributivas,² (2) normativas,³ (3) redistributivas⁴ e (4) constitutivas.⁵

² Políticas públicas *distributivas* são aquelas nas quais novos recursos são distribuídos. (PARSONS, 2007).

³ Políticas públicas *normativas* são aquelas de regulação e controle das atividades. (PARSONS, 2007).

⁴ Políticas públicas *redistributivas* são aquelas onde há a modificação da distribuição de recursos existentes. (PARSONS, 2007).

⁵ Políticas públicas *constitutivas* são aquelas que criam ou reorganizam as instituições. (PARSONS, 2007).

Cada padrão dessas políticas tem um escopo próprio de apoio e de oposição entre os agentes políticos envolvidos, sejam eles dirigentes de grupos de interesse, coalizões partidárias ou não, sejam eles governos ou governantes e representações do próprio corpo burocrático do Estado. Cada tipo de política pública representa o que Lowi (2009) denomina uma “arena de poder”, onde articulações de apoio e de veto vão se sucedendo, configurando coalizões mais ou menos estáveis entre agentes políticos.

Os dois últimos tipos de política pública – redistributiva e constituinte – são aqueles que apresentam maior abrangência e permanência. São as que mobilizam a tomada de posição dos agentes com maior intensidade, traduzindo o que Lowi (2009), de fato, entende como “arenas de poder”. Nas situações em que políticas públicas têm como conteúdo a redistribuição de recursos economicamente escassos ou cumprem funções de coerção com o intuito de influenciar mudanças institucionais nos campos político e econômico, há uma probabilidade maior de conflito de interesses entre os agentes individuais ou coletivos, principalmente pela incerteza quanto às suas consequências. Conjuntamente, sintetizam reproduções ou alterações nos marcos institucionais vigentes e nas condições econômicas dos cidadãos. Por razões óbvias, são essas as políticas públicas que requerem maior atenção das instituições de controle como os Tribunais de Contas, especialmente as redistributivas, e um “diálogo” com o processo de institucionalização democrática no Brasil e no Rio Grande do Sul.

4 Contexto político de institucionalização democrática

Iniciado em 1978, normativamente consolidado na Constituição Federal de 1988, o processo de institucionalização democrática no Brasil vem dando vazão às demandas socioeconômicas da sociedade. No entanto, impõe dificuldades à capacidade do Estado de atendê-las por meio de políticas públicas satisfatórias, em especial aquelas redistributivas e que cabem à consecução do Poder Executivo. Em larga medida, isso se deve à escassez de recursos públicos e à complexificação das demandas originadas num ambiente democrático.

De maneira Paradoxal, porém, diferentemente do modelo autoritário *huntigtoniano*⁶ vigente no Brasil entre 1964 e 1984, o atual modelo democrático

⁶ Como *huntigtoniano* entendem-se modelos de gestão de sistemas políticos defendidos pelo cientista político Samuel Huntington. Neles, no processo de modernização de um país, faz-se necessário um prévio processo de crescimento econômico, que precisa ser garantido por regimes autoritários. Segundo Huntington, somente após a criação de condições econômicas que capacitem o sistema político para atender às demandas sociais, é possível o surgimento de instituições democráticas. (HUNTINGTON, 1975).

de elaboração de políticas públicas, se não é o ideal, pelo menos não cria empecilhos à participação da sociedade organizada. Pelo contrário, o ordenamento jurídico contemporâneo tem se adaptado a novos paradigmas de incentivo à participação da cidadania, desde o processo de elaboração das políticas, passando pela sua execução e pela avaliação dos resultados e impactos, o que empresta parte da substancialidade à institucionalização da democracia no País: a *accountability* vertical.⁷

A parte restante, em tese, deveria ser garantida por um especializado exame das políticas públicas, da conformidade das contas dos governantes e pelo aprofundamento de temas que constam na agenda como o da transparência: objetos que estão sob a atribuição dos agentes de órgãos públicos de controle externo – de *accountability* horizontal – como os tribunais de contas, que precisam se adaptar aos novos paradigmas impostos pela institucionalização democrática.

Desse modo, a democracia contemporânea não prescinde dos instrumentos de controle tradicionais de *accountability* horizontal. No entanto, o papel que hoje surge para os agentes públicos de controle dos atos dos governantes, diante do incremento da *accountability* vertical, não se limita mais apenas ao atendimento dos registros de conformidades legais. Hoje, se exige que as instituições de controle se modernizem para melhor atender aos novos paradigmas para a análise das contas dos governantes. Precisam incorporar aos instrumentos de controle a agenda sociopolítica contemporânea e a análise da qualidade do gasto pela avaliação das políticas públicas e das contas públicas. Nesse sentido, precisam levar a termo o que consta na Carta Constitucional de 1988 como suas obrigações:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

⁷ *Accountability* vertical: mecanismos institucionais de responsabilização e de prestação de contas por parte dos gestores para com a cidadania diretamente. (O'DONNELL, 1998).

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...]

IV – realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II. [...]. (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Obrigações constitucionais que competem também aos Tribunais de Contas estaduais, e municipais nas suas jurisdições. Consequentemente, na condição de instituições garantidoras da substancialidade da democracia vigente, a exigência de incorporação de novas competências e de uma nova modelagem de auditoria de contas focada mais em controles sociais e na avaliação da efetividade⁸ das políticas públicas, do que apenas na tradição vigente de análise baseada na formalidade legal. Sendo assim, cumpre aprofundar as condições para essa nova forma de controle.

5 Políticas públicas e novos paradigmas para o controle externo e *accountability*

Afirma-se de modo manifesto para a opinião pública que a escassez de recursos e a necessidade do atendimento eficiente das políticas, no presente cenário democrático brasileiro e rio-grandense, exigem que os governantes ajam de modo republicano. Assim, os que governam devem respeitar os direitos sociais demandados pela cidadania, executando as políticas públicas em conformidade com o que está estabelecido nos limites legais, tendo como orientação a equidade.

Isso é o dever-ser, mas não a realidade.

É da natureza da política direcionar a agenda e, por consequência, as políticas públicas para beneficiar determinados segmentos sociais em detrimento de outros. Nesse cenário, é indispensável a existência de mecanismos institucionais de pesos e de contrapesos que assegurem aos cidadãos a execução das políticas públicas, a regularidade da execução e a *accountability* das ações dos governantes.

⁸ Efetividade é uma medida de mensuração dos impactos causados por uma política. É algo que extrapola as metas estabelecidas.

O foco contemporâneo da ciência política tem se voltado à descrição das causas e consequências da atividade governamental. Segundo Dye (1972), isso envolve a descrição dos conteúdos das políticas públicas, a avaliação dos impactos no ambiente de aplicação das políticas e os efeitos que geram nos arranjos institucionais e na produção dessas. Exige-se hoje do governante o atendimento da economicidade⁹ e a mensuração da eficiência,¹⁰ da eficácia¹¹ e da efetividade, através de indicadores de desempenho das políticas, talvez mais do que o mero atendimento a formalidades. Novos paradigmas que obrigam também os agentes de controle externo a um redirecionamento do modo de operacionalidade da sua atividade cotidiana no trabalho, em especial nos Tribunais de Contas.

Os Tribunais de Contas são órgãos que cumprem um papel indispensável para o que se denomina *accountability* horizontal, principalmente na análise das contas dos gestores públicos. Juntamente com mecanismos de participação da cidadania (expressões de *accountability* vertical), a ação desses órgãos de controle respalda a institucionalidade democrática e dá garantias à plena cidadania, como já apresentado.

Em face desses novos paradigmas, necessariamente, os Tribunais de Contas precisam passar por um processo de readequação das suas competências, pelo menos no tocante aos aspectos procedimentais. É perceptível que mediante o incremento dos controles por meio eletrônico, incluindo os de transparência, parte dos esforços direcionados à análise de conformidade tem perdido representatividade. É preciso controlar o que é de fato relevante pelos recursos envolvidos e pelo impacto que geram.

Hoje, a sociedade, e mesmo os governantes jurisdicionados, exigem que os tribunais insiram nos procedimentos de controle métodos de análise cuja síntese do que produzem tenha um caráter educativo, não se restringindo à importante, mas insuficiente, análise de geração de provas para processos que seguem a ritualística do Poder Judiciário. No presente, aos agentes dos tribunais cabe o acompanhamento das políticas públicas desde a sua elaboração, passando pela implantação e pelo controle da efetividade, procurando nelas aquilo que Merton (2002) denomina como latente, não mais o que é manifesto.

⁹ Economicidade é um parâmetro de medida de ajuste, baseado na comparação entre o custo de um dado serviço contratado com os parâmetros de custos utilizados para avaliação.

¹⁰ Eficiência é uma relação entre a quantidade de recursos utilizados e os produtos obtidos. Quanto menor for o dispêndio de recursos e maior a quantidade de produtos feitos, maior será a eficiência.

¹¹ Eficácia é uma medida relacionada às metas estabelecidas. Para o caso das políticas públicas, são os resultados obtidos em relação ao que se esperava obter.

Sem perder seu poder de produtor de provas para orientar a punição de gestores públicos não republicanos, devem os Tribunais de Contas se integrar à sociedade e, de fato, defendê-la em seus interesses substantivos, elaborando instrumentos que facilitem a transparência e o controle social.

Mesmo que no âmbito dos Tribunais de Contas também existam atividades ligadas ao Ministério Público e ações jurisprudenciais típicas dos Conselheiros, é na atividade de auditoria externa – aquela relacionada aos trabalhos de campo do corpo técnico – que as mudanças relacionadas à análise das políticas públicas devem ter curso. Cabe, então, precisar as condições para a consecução dessas mudanças, que vão desde incentivos a alterações nos padrões culturais vigentes, passando por políticas de aporte de recursos e por alterações normativas para os novos procedimentos e para incentivos à aquisição de competências por parte do corpo técnico de auditoria e, o mais importante, pelo estabelecimento de critérios de escolha do que é relevante analisar. Trata-se das mudanças de partes que integram uma proposta de alteração estrutural.

Neste trabalho, é o TCE-RS a instituição de *accountability* horizontal para a qual a proposta de alteração estrutural nos procedimentos de controle apresentada na seção subsequente foi elaborada.

6 Propondo alterações estruturais nos procedimentos de controle da instituição de *accountability* horizontal rio-grandense

Como propõe Foucault (1979), para que as redes de saberes/poderes se estruturam como pensamentos de uma época, há de valorizar conceitos recém-formados para aplicá-los em substituição a outros antes existentes. Para o caso, uma nova epistemologia política em estruturação no Brasil e, de modo derivado, no Rio Grande do Sul requer receptividade dos agentes de controle externo para repensarem sua ação a partir de novos paradigmas. Isso exige a construção de condições para mudanças na cultura de uma organização como a da instituição de controle externo do Rio Grande do Sul.

Para mudar, antes de tudo, deve-se reconhecer que nos 77 anos da sua existência, o TCE-RS vem prestando relevantes contribuições à garantia dos princípios republicanos na gestão dos recursos públicos. Há valores arraigados à instituição que foram incorporados pelos seus agentes e constantemente implicam a reprodução das estruturas existentes. Porém, há novos conceitos sendo afirmados e valores em estruturação na época atual que requerem uma gradual conscientização dos agentes e das lentas, mas eficazes, rupturas com paradigmas arraigados.

Com relação à cultura organizacional, parece claro que a ação do TCE-RS não é autônoma em relação ao comportamento esperado dos seus agentes,

sejam eles comandantes, sejam eles comandados. Pelo contrário, dependem, com maior ou menor envergadura, da iniciativa desses. Essa ação na direção de mudanças, porém, é menos receptiva para os agentes do que se espera. Como afirma Geertz (2008, p. 4), sendo o homem um animal “amarrado a teias de significados” que ele mesmo teceu – a uma cultura à qual se amálgama – também é esse reativo a mudanças culturais que o retiram da sua zona de conforto. Para se romper com o *antigo*, deve-se construir as condições para o *moderno*. Logo, analisar as características operacionais das políticas públicas relacionadas à qualidade dos gastos exige uma mudança cultural nos Tribunais de Contas a partir dos seus agentes, o que pode ser um paradoxo ante aquilo que sempre fizeram e acreditaram como sendo certo e suficiente. Mas, para mudar uma cultura organizacional, é necessário dar início a um processo que requer recursos econômicos e técnicos para aportar alterações, ajustes normativos e o estabelecimento de prioridades de ação.

Grande parte dos recursos econômicos para modernização do TCE-RS tem origem no – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros (Promoex)¹² sob a direção do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo federal do Brasil, em conjunto com os Tribunais de Contas estaduais, e municipais. Por meio desse programa, integrante de uma política pública nacional de planejamento e controle, houve, desde 2006, o aporte de R\$ 5.649.780,00 (cinco milhões, seiscentos e quarenta e nove mil, setecentos e oitenta reais) na modernização do TCE-RS: R\$ 3.411.900,00 (três milhões, quatrocentos e onze mil, novecentos reais) via financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e R\$ 2.237.880,00 (dois milhões, duzentos e trinta e sete mil, oitocentos e oitenta reais) como contrapartida, aplicados em recursos próprios dessa instituição de controle externo.

¹²Promoex – Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros executado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Tribunais de Contas. Trata-se de um programa de modernização administrativa e de procedimentos de auditoria para os órgãos de controle externo, iniciado em 2005, financiado pelo BID e por recursos federais, no qual há o incentivo ao estabelecimento de novas rotinas de auditoria pelos Tribunais de Contas, que incluem a análise e avaliação das políticas públicas levando em conta os aspectos relacionados aos parâmetros de eficácia e de efetividade dessas: algo que vai além dos tradicionais parâmetros de análise dos atos e das contas dos gestores públicos, fundamentados na legalidade, na legitimidade, na economicidade e na eficiência. O programa tem a colaboração de duas instituições não estatais com fortes laços com o controle externo: a Atricon, e o IRB. (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros. Promoex. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=204&sec=18>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

Como destino dos recursos, a aplicação em treinamento e na modernização de equipamentos do TCE-RS. Mas a modernização proposta pelo programa não é restrita aos recursos econômicos disponibilizados; passa, também, pela incorporação de agenda de mudanças nos procedimentos adotados para o controle das políticas.

Com a colaboração da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e do Instituto Ruy Barbosa (IRB), há, nesse programa, o incentivo à adoção de uma moderna política de controle traduzida na forma de fazer auditoria. Para além do que é verificado nas auditorias externas de conformidade (ou tradicionais) da administração pública direta e indireta, passam a ser levados em conta parâmetros de eficácia e de efetividade na análise das políticas públicas. A auditoria tradicional executada nos tribunais de contas passa a ser contrabalançada com um novo instrumental: a auditoria operacional. Nessa nova modalidade, eventuais desconformidades legais são sobrepostas aos resultados e aos impactos das políticas públicas executadas, o que permite aos julgadores das contas de gestão (Conselheiros) e aos das contas de governo (integrantes do Legislativo) uma visão holística dos procedimentos adotados pela administração pública e pelos seus administradores, e condições para decidirem com melhores condições de justiça.

O TCE-RS vem fazendo auditorias operacionais nas políticas públicas executadas pelos órgãos jurisdicionados. No entanto, estas têm tido, até o momento, um baixo impacto. Normativamente, a Resolução nº 906 do ano de 2011 regulamentou os procedimentos que devem ser seguidos nessa modalidade de auditoria, porém a rotina de auditorias tradicionais tem impedido o incremento desse instrumento de controle junto a esse tribunal de contas (TCE-RS, 2012). No modo como vem sendo feita no TCE-RS, a rotina de auditoria de conformidade na totalidade dos jurisdicionados vem sendo um empecilho à implantação de procedimentos de auditoria operacional.

Segundo dados de 2011, no Rio Grande do Sul, são 1.246 órgãos jurisdicionados pelo TCE-RS entre poderes dos entes federados municipais e estaduais, autarquias, empresas públicas, consórcios, fundações e sociedades com capitais estatais, conforme demonstrado no Quadro 01. Na rotina de conformidade, anualmente todos são auditados nas contas de gestão e todos os procedimentos de auditoria geram, no mínimo, um processo. Ou seja, sem excepcionalidades, no mínimo 1.246 ordenamentos de análise, instrução e de julgamento têm curso anualmente. Somam-se a esses procedimentos, situações de excepcionalidade que provocam o TCE-RS a instaurar inspeções especiais e extraordinárias, que seguem ritos idênticos às tradicionais. Além delas, ocorrem pedidos de reconsideração de decisões tomadas pelo colegiado de Conselheiros que sobrecarregam a capacidade de trabalho do TCE-RS.

Quadro 1 – Órgãos sob a jurisdição do TCE-RS (2011)

ESFERA MUNICIPAL	
Administração direta	992
Autarquia	56
Consórcio administrativo	42
Empresa pública	4
Fundação	38
Sociedade anônima	16
Sociedade de economia mista	1
Sociedade limitada	3
Total municipal	1152
ESFERA ESTADUAL	
Administração direta	42
Associação	2
Autarquia	9
Fundação	21
Governo do Estado	1
Sociedade anônima	18
Sociedade limitada	1
Total estadual	94
TOTAL	1246

Fonte: TCE-RS (2011).

No tocante às auditorias operacionais, desde 2005, quando iniciaram, segundo dados do TCE-RS de 2012, apenas 25 (delas) tiveram curso, sendo que dessas, apenas seis foram consideradas concluídas.¹³ Essa situação é representativa para demonstrar que os recursos aplicados e os ajustes normativos não foram, no caso, suficientes para alterar as estruturas: a cultura organizacional existente, ou seja, diante dos novos conceitos, no TCE-RS, mantêm-se arraigadas, na maioria dos agentes – comandantes e comandados –, resistência a mudanças em curso no pensamento político do presente.

Uma das possíveis causas de resistência a mudanças é reproduzida na política de incentivos à formação utilizada pelo TCE-RS. Para o contexto atual, o atendimento a essas novas exigências requer incentivos aos integrantes do corpo técnico para o desenvolvimento de competências e habilidades que vão além das tradicionalmente priorizadas. Incluem a necessidade de interação com a academia, a educação continuada, colocando em xeque, por exemplo, a lógica

¹³ Como concluídas, entendem-se as auditorias operacionais que foram arquivadas após envio dos relatórios de acompanhamento ou que perderam o objeto (Fonte: Dados do TCE-RS de junho de 2012).

de insulamento burocrático,¹⁴ até então considerada necessária ao adequado exercício das funções de servidores públicos, incluindo do TCE-RS.

Se forem consideradas as diretrizes que orientam políticas efetivadas por programas como o Promoex, aspectos operacionais na auditoria e na análise da gestão, com assento em mais de uma área do conhecimento, passam a ter mais valor que a restrita abordagem focada em uma única área de saber. Assim, dentre as alterações normativas, em especial aquelas concertadas, de larga duração e, portanto, com estatura de lei, devem constar alterações no plano de promoções dos servidores do corpo técnico que contemplem as novas exigências da epistemologia em construção.

Nos critérios de formação cultural é recomendável conceder premiações maiores a áreas de formação que valorizem a articulação de mais de uma disciplina, em especial os aspectos de interdisciplinaridade¹⁵ e, indo adiante, de transdisciplinaridade.¹⁶ O entendimento até aqui demonstrado é o de que, no cenário presente, não há espaço para conhecimentos estanques, dissociados entre si e que não se sustentem em sociedades complexas como a contemporânea.

Esse caminho já vem sendo trilhado pelo Ministério da Educação, especialmente pela Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Consta, nas diretrizes da Capes, um reordenamento para avaliação dos cursos de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu* em nove grandes áreas do conhecimento e, sob elas, áreas de avaliação específicas para cada curso. Dedicando um tempo para analisá-las, fica clara a disposição da

¹⁴ *Insulamento burocrático* – conceito cunhado por Nunes (1996) em trabalho de sua autoria *A gramática política do Brasil*, cujo significado é o necessário isolamento das elites tecnocráticas das pressões pelo direcionamento das políticas públicas por demandas de segmentos da sociedade e dos agentes políticos. A lógica defendida é a de que os mecanismos de insulamento burocrático garantiriam para os técnicos especializados, integrantes das estruturas burocráticas do Estado, independência no processo de planejamento, elaboração e consecução de políticas públicas.

¹⁵ *Interdisciplinaridade* é um termo que comporta o desenvolvimento do conhecimento respeitando a manutenção dos interesses próprios de cada disciplina, mas incentiva a adoção de uma perspectiva metodologia comum e articula uma teoria compatível à diversidade de interesses de cada uma. Como grande avanço, expõe a possibilidade da obtenção de resultados integrados.

¹⁶ *Transdisciplinaridade* é um termo que engloba o conhecimento que é produzido conjuntamente, não havendo fronteiras entre as áreas do conhecimento. Trata-se de uma visão hodierna de construção do conhecimento, no qual o analista, o auditor, o julgador deve estar orientado por uma visão sistêmica e holística para entender uma realidade específica. O conhecimento produzido na transdisciplinaridade rompe com a lógica que premia a qualificação baseada unicamente na especialidade unidisciplinar. Para as instituições políticas de controle, isso se traduz na ruptura com o paradigma burocrático da premiação unicamente pela especialidade do conhecimento estanque, valorizando a gestão do conhecimento e uma visão integrada de saberes construídos.

Capex de dar incentivo à formação transdisciplinar, algo que se associa às necessidades do novo pensamento político em estruturação.

Cabe dedicar um tempo ao último aspecto, o mais importante para a consecução de mudanças estruturais nos procedimentos de controle do TCE-RS: a relevância. É o sentido construído pelos agentes para o significado de relevância sobre o que deve ser priorizado como objeto de análise, do qual derivam a política de operação da instituição de controle, sua forma de organização, seus espaços de poder e as estruturas de dominação vigentes. Ou seja, a resposta mais adequada acerca do que é relevante auditar e o modo de fazê-lo são fatores preponderantes de “diálogo” do TCE-RS com a epistemologia política em estruturação. A partir dessa resposta é que se direcionam as redes de saberes/poderes associadas à instituição de *accountability* horizontal no Estado do Rio Grande do Sul.

Num breve esclarecimento sobre a operacionalidade, hoje as atividades do TCE-RS estão direcionadas a três áreas: à área de auditoria de contas nos jurisdicionados estaduais, a área de auditoria de contas nos jurisdicionados municipais e a área de registro de pensões e inativações de pessoal (atividade cartorial exercida pelos Tribunais de Contas). As duas primeiras são as concentram as atividades estratégicas e que exigem uma alocação maior de recursos, incluindo tempo de trabalho do corpo técnico, indenizações de viagem e equipes multidisciplinares.

A orientação atualmente dominante de gerência do trabalho para montar o plano de operação periódico é a de que todos os órgãos jurisdicionados têm de ter examinadas suas contas no local, anualmente, como já dito. Isso significa que todos e tudo são relevantes e devem ser objeto de análise, o que vale tanto para a área de auditoria estadual, como para a de auditoria municipal.

No tocante à área estadual, como a maioria das sedes dos órgãos auditados é na capital, há uma flexibilidade maior para dimensionar o trabalho e a alocação de recursos. Mesmo assim, há impeditivos para elaboração de análises mais complexas, como as que envolvem grandes projetos e concessões públicas, por exemplo.

A dificuldade para cumprir com a orientação dominante – a de analisar *in loco* todos e tudo – é mais complexa para a área municipal, dadas as limitações impostas pela distância, pelo número excessivo de jurisdicionados, pelas dificuldades estruturais dos municípios e, principalmente, pela precária existência de controles internos municipais independentes e eficazes. Na área municipal, porém, as limitações apontadas têm sido contrabalançadas com a elaboração de planos operativos, que têm como base uma matriz de riscos que leva em conta critérios de criticidade e materialidade. Ambos os critérios combinam-se em um indicador utilizado para mensurar a distribuição da força de trabalho da

área de auditoria municipal em relação a cada jurisdicionado do TCE-RS. O cálculo é baseado na receita total arrecadada no ano anterior ao do exercício financeiro em exame (70%), a população, segundo o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 (25%) e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) divulgado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Estado do Rio Grande do Sul (5%). Além disso, há uma recomendação para que os integrantes do corpo técnico do TCE-RS incorporem nos itens amostrais escolhidos para análise, temas como: regimes próprios de previdência dos municípios, sistemas de controle interno, inconformidades encontradas em anos anteriores, educação infantil, gestão ambiental, conselhos de saúde e outros.

A matriz de criticidade e materialidade é um avanço no tocante à quantificação do trabalho do TCE-RS. Sua orientação, porém, está estritamente relacionada ao estabelecimento das condições para análise dos aspectos de conformidade e não há incentivos à abordagem com foco nas políticas públicas. A análise de qualidade dos gastos, avaliada por indicadores de efetividade das políticas – numa relação entre impactos observados e impactos esperados objetivos –, não tem espaço na modalidade, hoje dominante, de definição do que é relevante para o controle interno. Para a auditoria de natureza operacional não consta alocação de força de trabalho para elaborá-la nos planos de auditoria, o que faz com que as análises das políticas públicas em curso permaneçam à margem do que é considerado relevante para o TCE-RS.

O conflito entre as modalidades de priorização para a ação de controle externo – entre analisar as políticas públicas ou as de conformidade dos atos de gestão – é a mesma que Foucault (1979) aponta para a estruturação de um pensamento baseado em novos saberes/poderes e conceitos, o qual rompe com outro anterior que reproduz as estruturas de dominação até então vigentes. É aqui que reside o núcleo dos enfrentamentos políticos entre os agentes do TCE-RS pelo controle dos espaços de decisão, de poder e, por consequência, das políticas para o controle externo: os dos que se alinham a novos paradigmas e propõem mudanças, e os dos que defendem a manutenção do *status quo*. Porém, para o caso da instituição de controle rio-grandense, o antagonismo entre as diretrizes para escolha de prioridades para ação nas políticas públicas de controle externo deve ser relativizado.

No foco da nova epistemologia política em estruturação, assim como é para o controle externo, a relevância está associada à potencialidade de abrangência da análise. Reorganizar pelo menos parte da ação para a análise operacional das políticas públicas significa potencializar o *accountability* horizontal exercido pelo TCE-RS. Com foco nas políticas públicas, analisem-se e se comparam políticas setoriais que não são restritas a um único ente

federado; políticas que, vistas de modo integrado, podem ser analisadas conjuntamente e de modo transversal para a União, para o Estado e para vários Municípios concomitantemente. Isso qualifica o trabalho do TCE-RS e permite construir indicadores para a comparação de desempenhos.

Só para efeito de ilustração, segundo dados do exercício de 2010, dos mais de R\$ 12 bilhões arrecadados com receitas de impostos nos 496 municípios do Estado do Rio Grande do Sul, R\$ 2,32 bilhões foram destinados à área da saúde e outros R\$ 3,31 bilhões, à educação. (TCE-RS, 2012). Ou seja, focar a análise nas políticas públicas nessas duas áreas significa, para o caso dos municípios rio-grandenses, abranger o controle sobre quase 50% do volume de recursos arrecadados com impostos, o que garante, ao mesmo tempo, qualidade ao trabalho de controle, significância de recursos auditados e produção de indicadores para comparar desempenhos. Além disso, há outros temas relevantes que só podem ser analisados em auditorias de natureza operacional, como as dos contratos de recolhimento, transporte e destinação final de resíduos sólidos urbanos (lixo) e as de concessões de serviços públicos nas áreas de prestação de serviços de fornecimento de água e de destinação final de esgoto.

No mais, sendo necessário manter parte da operacionalidade de controle externo focado na conformidade, poder-se-ia solucionar o impasse priorizando, dentre os municípios, quais deveriam ser objeto de auditorias de contas de gestão *in loco* todos os anos, e quais poderiam sê-lo em anos intercalados, desde que isso não representasse perda significativa para o exercício de *accountability*, cuja dispersão é contrabalançada com a concentração de esforços: menos auditados *in loco* por ano, porém, mais qualidade na análise. Para reforçar esse argumento, segundo dados do Censo 2010 do IBGE, se fosse estabelecida uma linha de corte para auditoria obrigatória *in loco* anual de conformidade para os entes federados municipais com mais de vinte mil habitantes – os cem maiores municípios – os recursos de 78,5% da população do Estado já seriam objeto de análise. (IBGE, 2012). Os demais 396 municípios, salvo casos de reconhecida criticidade, poderiam ser sorteados para auditoria *in loco* com o auxílio de um sistema randomizado (de escolhas aleatórias), desde que para cada órgão jurisdicionado fosse garantida a análise de conformidade, no mínimo, uma vez a cada mandato do Executivo.

Em síntese, assim como são as políticas públicas dos jurisdicionados, as políticas de controle externo no TCE-RS são arenas de poder, como diria Lowi (2009), em que os conflitos, as concertações e os consensos entre os agentes têm curso, ajustados às particularidades da instituição. Por consequência, a forma de exercício de *accountability* horizontal, por mais assentada que esteja em conceitos, não se dissocia do que é da natureza da política: a luta pelo poder. Para o caso do TCE-RS, no entanto, as soluções para um controle

externo mais efetivo passam por um processo de concertação entre agentes alinhados a uma ou a outra epistemologia, ambas, porém, legítimas. É possível combinar, na medida certa, volume de análises com qualidade e levar a termo auditorias de conformidade e de natureza operacional.

7 Uma síntese para uma conclusão inconclusa

O esforço engendrado neste trabalho foi o de apontar à necessidade de o TCE-RS alterar estruturalmente os procedimentos de controle, diante dos novos paradigmas e de uma nova epistemologia política que vem se disseminando na sociedade, no presente. Para tanto, foi destacado que o papel que hoje cabe ao Estado é do produzir políticas de enfrentamento de iniquidades. Porém, por mais universais que pareçam as políticas públicas, resultam de disputas por recursos públicos que, dependendo do que envolvem, são mais ou menos conflitivas. São, portanto, as políticas, arenas de poder em que os agentes políticos procuram obter espaço para direcioná-las à agenda de interesses que defendem.

Fez-se, ao longo do texto, um exercício de demonstração de que os Tribunais de Contas não podem ser entendidos como instituições alheias ao que acontece na política. Logo, para exercerem com efetividade a função institucional que lhes cabe, precisam se estruturar para analisar o que é mais relevante na política: as políticas públicas. É, com relação à análise das políticas públicas, especialmente às redistributivas, que os agentes do TCE-RS – comandantes e comandados – têm sido mais refratários, apesar dos aportes de recursos econômicos externos para esse fim.

Quando minuciado, se percebe que os limites para as mudanças nas estruturas dos procedimentos de controle têm assento em disputas conceituais legítimas entre os agentes do controle externo no TCE-RS. O primeiro dos limites está associado à cultura organizacional, haja vista que antigos valores arraigados ao controle e a novos advindos da sociedade e da política só serão concertados com um curso de alguns anos: o tempo é um fator determinante para esse ajuste. O segundo passa por uma disputa interna pelo que é mais relevante para o exercício da *accountability*: mais volume de trabalho – leia-se: mais auditorias *in loco* – e mais foco de análise na conformidade ou menos auditorias presenciais e mais qualidade no trabalho. No último, levam-se em conta análises de políticas públicas transversais entre entes federados e a produção e o monitoramento de indicadores que permitam comparar desempenhos – a qualidade do gasto –, o que também é um facilitador para o exercício de *accountability* vertical.

Este texto não tem a pretensão de ser um indicativo de tomada de posição em face de um problema concreto: Qual é o modo mais adequado para exercer *accountability* horizontal? No entanto, aponta para uma preferência latente por mudanças estruturais nos procedimentos de controle externo, baseada na análise das políticas públicas, o que, defendendo concertações, requer agentes dispostos à mudança. Agentes em mudança precisam estudar para além de suas competências originais e adquirir outras, admitir novos paradigmas, desenvolver um olhar transdisciplinar, holístico e integrado à sociedade que lhes compete resguardar.

Ao apontar para os agentes em mudança, deve-se reconhecer que eles também são cidadãos e convivem com conflitos inerentes à sociedade: não podem estar alienados de sua agenda, mas devem estar posicionados na defesa dos interesses públicos. Talvez, mais do que nunca, os agentes de *accountability* horizontal devem redirecionar ações e se associar de modo efetivo à consecução também da *accountability* vertical.

REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Newbury Park: Lodon: New Delhi: Seage, 1989.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros – Promoex*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=204&sec=18>>. Acesso em: 28 fev. 2011.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988), com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais 1/92 a 67/2010, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de revisão 1 a 6/94*. Brasília, DF: Senado Federal, 2011.

DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1972.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. 1. ed. 13. reimp. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

FOULCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou a matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. 2. ed. São Paulo: Ícone, 2000.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política das sociedades em mudança*. Rio de Janeiro: Forense Universitária; São Paulo: Edusp, 1975.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo 2010*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_pdf.shtm>. Acesso em: 4 2012.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: M. Fontes, 1998.

LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, New York, v. 16, n. 4, jul. 1964.

_____. *The end of liberalism: the second republic of the United States*. 2. ed. New York; London: Norton & Company, 2008.

_____. *Arenas of power*. Boulder CO: London: Paradigm, 2009.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MERTON, Robert. K. *Teoría y estructura sociales*. 4. ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: J. Zahar; Brasília: Enap, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, 1998.

PARSONS, Wayne. *Políticas públicas: uma introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flasco; Buenos Aires; Madri: Miño y Dávilla, 2007.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. São Paulo: M. Fontes, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. TCE-RS. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. *Indicadores*. Disponível em: <<http://www2.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/indicadores>>. Acesso em: 4 out. 2012.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 1999. v. 2.

Parte IV

POLÍTICAS PÚBLICAS E METODOLOGIAS DE PESQUISA E ENSINO

9

PERSPECTIVAS DE UTILIZAÇÃO DA PESQUISA DE USOS DO TEMPO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Magnus Luiz Emmendoerfer

1 Introdução

A racionalização do tempo de trabalho possibilitou desenvolver a sociedade e consolidar a modernidade capitalista por meio da divisão do espaço social em esferas, domínios e organizações distintas. Assim, Weber (1987) mostrou que a separação rigorosa entre os espaços público e privado, laboral e doméstico, família e empresa, entendidos como tipos ideais distintos permitiriam compreender o funcionamento da sociedade moderna.

Essa foi uma das grandes contribuições conceituais e metodológicas de Weber (1987) para as ciências sociais e políticas. Entretanto, na contemporaneidade, a noção de tempo (como uma totalidade) permite transcender o alcance explicativo que o referencial clássico weberiano apresenta e remete à necessidade de se conhecer as atividades realizadas pelos indivíduos nos diferentes espaços da vida em um período determinado (dia, semana, mês e ano).

Atividades são todas as formas segundo as quais um indivíduo despende tempo. Essas atividades compõem um sistema social formado por práticas situadas, configurando um padrão de organização social (GIDDENS, 1995; AGUIAR, 2001) que se (re)produz no tempo e no espaço.

Essas práticas são compostas por interações regularizadas, e as mais frequentes compreendem as instituições (ZERUBAVEL, 1985) ou bens públicos, como por exemplo, o trabalho, a educação, a família, a saúde. Contudo, todas essas regularidades do dia a dia podem ser apreendidas pelas pesquisas de usos do tempo (PENTLAND et al., 1999), originalmente conhecidas como estudos de orçamento de tempo. (SZALAI, 1976).

As origens dessas pesquisas e estudos remetem a alguns eventos da história da humanidade como a industrialização e o desenvolvimento de países capitalistas (como os europeus e os Estados Unidos) e a valorização do trabalho durante a revolução russa na ex-União Soviética. Somam-se a esses fenômenos as Conferências Mundiais de Mulheres. (AGUIAR, 2008).

As pesquisas de usos do tempo se valem de métodos para a compreensão de diversos fenômenos sociais, como o sentido da vida, construídos e reconstruídos nos espaços cotidianos. Essas podem ser consideradas medidas de qualidade da vida urbana (SZALAI, 1972a) ao permitirem analisar a distribuição temporal das atividades cotidianas de indivíduos em diferentes graus, bem como as influências e conseqüências da modernidade nos aglomerados urbanos e nos seus arredores mais ou menos imediatos.

Dessa forma, a pesquisa de usos do tempo é uma estratégia metodológica que possibilita o regaste das múltiplas temporalidades de fruição do mundo experimentado pelas pessoas, permitindo observar e questionar os comportamentos individuais e coletivos, as interações entre elas e as conseqüências de um ou outro espaço da vida, na tentativa de preponderar sobre os demais espaços do dia a dia, como centralidades.

Essas pesquisas tornaram-se mais relevantes na sociedade com o surgimento e a consolidação de redes de cooperação e de instituições como a Sociedade Internacional para o Estudo do Tempo (ISST), a Associação para Estudos Sociais do Tempo (ASST) e a Associação Internacional para Pesquisas sobre os Usos do Tempo (IATUR), bem como a aplicação de suas metodologias pela Organização das Nações Unidas (ONU) e a União Europeia (UE) em diferentes países.

Nesse sentido, as pesquisas de usos do tempo são fontes de dados e informações importantes e potencialmente úteis para os agentes públicos e privados planejarem e analisarem políticas públicas para suas localidades. Essas localidades podem ser bairros, vilas, distritos, cidades, regiões, territórios, unidades federativas e países. Um estudo contemporâneo de usos do tempo em grandes cidades de 17 países em perspectiva comparada foi organizado por Fisher (2008).

Diante disso, o objetivo deste trabalho é apresentar a configuração da pesquisa de usos do tempo como aporte para políticas públicas.

Assim, a política pública para fins deste trabalho será tratada como uma linha norteadora para a ação pública sob a responsabilidade de uma autoridade numa unidade organizacional que administra bens públicos ou instituições, visando a efetivar direitos conquistados pela sociedade e incorporados por lei, que se operacionalizam por meio de programas, projetos e serviços. Assim, se observa que a noção de política pública adotada neste trabalho segue a abordagem multicêntrica (SECCHI, 2011), havendo uma pluralidade de atores, elaboradores e implementadores de políticas públicas, que podem ser de organizações estatais e não estatais para lidar com problemas públicos.

Problemas públicos são situações inadequadas e relevantes para a coletividade de uma determinada localidade. Desse modo, para enfrentá-los, a política pública pode regularmente incentivar algumas práticas ou comportamentos, desencorajar outros e, às vezes, induzir as pessoas a mudarem seu comportamento.

Dados de usos do tempo podem subsidiar a modelagem de políticas públicas porque facilitam o entendimento das atividades realizadas pelas pessoas em qualquer lugar, nas 24 horas de um dia. Segundo Giddens (2005, p. 97), o horário mundial padrão foi instituído em 1884, em uma conferência em Washington (EUA), em que “o globo era então repartido em zonas de horários de 24 horas, cada uma separada por uma hora [...], a partir da linha de longitude zero, [...] chamada Meridiano de Greenwich”, cidade localizada na Inglaterra.

Para auxiliar na elaboração e na comunicação de resultados de políticas públicas por meio da utilização de dados de pesquisas de usos do tempo, é importante compreender como as atividades das pessoas são classificadas e registradas.

2 Classificação de usos do tempo e políticas públicas

Vários países já possuem suas próprias classificações de usos do tempo, mas existem dois sistemas internacionais de classificação de atividades ocupacionais amplamente conhecidos. Um é o sistema europeu da *Statistical Office of the European Communities* (Eurostat), que tem como uma de suas bases os trabalhos de usos do tempo de Szalai (1972a, 1972b, 1976). O outro é o sistema de Classificação Internacional de Uso do Tempo (*UN Trial Classification of Activities for Time Use Statistics* (Icatus) elaborado pela ONU.

Ambas as classificações têm o objetivo de possibilitar aos agentes públicos e privados um maior conhecimento estatístico de diferentes atividades ocupacionais no dia a dia. Entretanto, o sistema Icatus tem sido o mais utilizado

em países emergentes e em desenvolvimento, por contemplar características particulares, como o mercado informal.

Assim, as classificações de usos do tempo auxiliam os agentes públicos em suas localidades, na realização de pesquisas de usos do tempo, fornecendo-lhes a estrutura de uma classificação que pode ser adaptada de acordo com as suas características específicas e que possibilita a comparação municipal, estadual, nacional e internacional, útil para avaliação de políticas públicas.

A definição operacional do termo *atividade* é importante para as pesquisas de usos do tempo. Segundo Aguiar (2008), uma atividade é toda e qualquer maneira mediante a qual um indivíduo despende tempo, sem levar em consideração suas motivações ou intenções. No contexto das pesquisas de usos do tempo, o consumo de bens e serviços e fazer nada são considerados atividades.

Além disso, diferenciar atividades produtivas de atividades pessoais também é fundamental. Atividades produtivas são todas aquelas cujo desempenho pode ser delegado a uma terceira pessoa. Isso inclui toda a produção de bens e serviços para outros, dentro ou fora de casa. Atividades produtivas podem ser ou não orientadas para o mercado. Atividades pessoais são aquelas impossíveis de serem realizadas por terceiros, obtendo o mesmo resultado para o indivíduo, como descansar, comer, beber, dormir, exercitar-se, etc.

Os principais domínios ou grupos de atividades registradas pelas pesquisas dos usos do tempo envolvem:

- cuidados pessoais (dormir, comer, lavar-se e se vestir, etc.);
- trabalho(s) com rendimentos;
- estudos;
- cuidados com o domicílio e a família;
- trabalho voluntário e reuniões (religiosas, político-partidárias, culturais);
- vida social, lazer e entretenimento;
- esportes e exercícios físicos;
- passatempos, jogos e recreação;
- meios de comunicação; e
- viagens, transportes e deslocamentos entre as atividades.

Todos os grupos apresentados são ampliados ou suprimidos em termos de atividades dependendo do sistema de classificação de usos do tempo adotado no país. Todavia, detalhes sobre os grupos de atividades do sistema internacional Icatu, que serviu de referência para pesquisas nacionais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), podem ser obtidos no *site* da ONU (http://unstats.un.org/unsd/methods/timeuse/icatus/icatus_2.htm).

Vale destacar que o governo brasileiro, por meio do IBGE, começou a utilizar oficialmente um sistema de classificação de usos do tempo como referência pela primeira vez em 2009. Antes disso, a utilização desses sistemas no Brasil estava concentrada em grupos de pesquisas de universidades, sendo Aguiar a pesquisadora pioneira na área no Brasil (apud EMMENDOERFER, 2012) e consultora do IBGE no processo de utilização de um sistema de classificação de usos do tempo.

3 O registro de usos do tempo no dia a dia

Existem diferentes métodos e técnicas utilizados para captar e medir os usos do tempo nas atividades do dia a dia. Esses instrumentos podem ser questionários, observação de campo, grupos focais, entrevistas e diários. Esses dois últimos têm sido os mais utilizados de forma impressa com o auxílio de relógio de pulso ou de forma eletrônica por meio de ferramentas móveis de comunicação como *smartphone*, *pad* e *tablet*.

O uso do diário como instrumento de coleta de dados é, em geral, considerado mais adequado do que a realização de questões diretas sobre a quantidade de tempo alocada para atividades diversas, segundo Ramos porque

o diário possibilita estimativas de tempo mais precisas, minimiza o viés de respostas orientadas por percepções sobre comportamento socialmente desejado e permite captar melhor atividades fragmentadas e outros aspectos, como o ritmo, a duração das atividades em separado, as variações entre dias ou períodos, além de outras possibilidades analíticas que só o diário proporciona. Uma das desvantagens é que ele torna a pesquisa mais complexa e trabalhosa. (2009).

Os diários são documentos que mantem “um registro regular, pessoal e contemporâneo”. (ALASZEWSKI, 1999, p. 1). Segundo esse autor, os diários possuem quatro características constituintes:

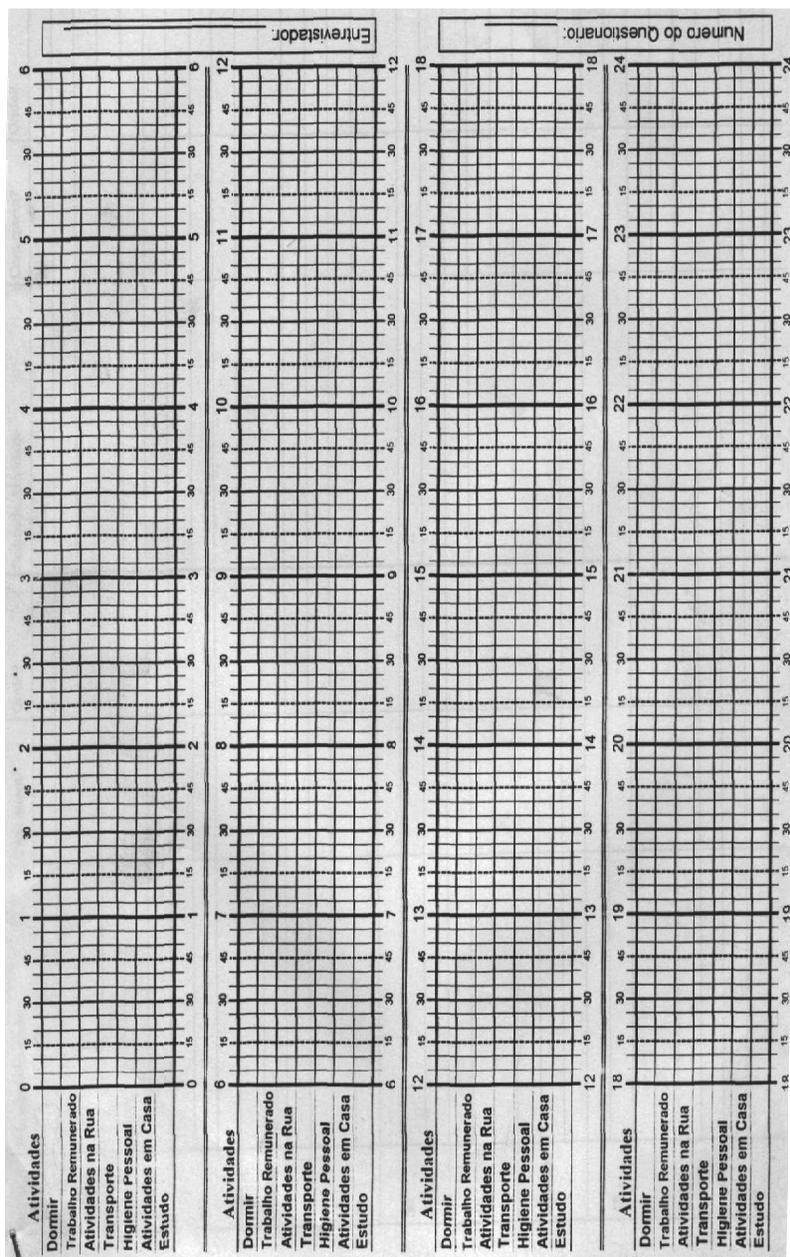
- 1) **regularidade do registro:** uma sequência de entradas regulares durante um período de tempo;
- 2) **pessoalidade:** preenchido por um sujeito identificável;
- 3) **contemporaneidade:** os registros são realizados no momento ou perto o suficiente do momento em que os eventos ou as atividades ocorreram; e
- 4) **registro propriamente dito:** os apontamentos informam o que o sujeito considera relevante e podem incluir o relato de eventos, atividades e interações.

Com base nessas características de diários, é possível identificar os usos do tempo oriundos de interações de diferentes coletividades, que sinalizam demandas reprimidas ou em potencial que podem ser tratadas como problemas públicos, cujos dados servem de subsídios para a formação de uma agenda de ações para a localidade para posterior elaboração e implementação de políticas públicas.

Os dois tipos de diários mais conhecidos e empregados nas pesquisas de usos do tempo são para “um dia de trabalho remunerado” e para “um dia de folga” ou “fim de semana”. Os diários podem ser pré-codificados e pós-codificados.

Os pré-codificados são aqueles que possuem as atividades definidas de modo textual ou ilustrativa (com usos de imagens do dia a dia, muito comum para pessoas com baixa escolarização) no diário em que o participante da pesquisa de usos do tempo marca as atividades realizadas em um determinado período de tempo. Esse tipo de diário facilita a análise dos dados devido à definição e à exposição *a priori* das atividades consideradas relevantes, que serão identificadas e mensuradas. No quadro 1, é apresentado um exemplo de diário pré-codificado de usos do tempo para as 24 horas do dia, com interesse em se observar algumas atividades do dia a dia de modo genérico, como, dormir, trabalho remunerado, atividades de rua (fora do trabalho remunerado e da casa), transporte, higiene pessoal, atividades em casa e estudo.

Quadro 1 – Exemplo de diário pré-codificado de usos do tempo para as 24 horas do dia



Fonte: Aguiar (2008).

Já o diário do tipo pós-codificado requer anotação de cada atividade por parte do participante, sendo a categorização das atividades registradas feita posteriormente pelo analista ou pesquisador de usos do tempo. Isso requer, às vezes, uma equipe treinada para realizar a codificação das atividades, segundo o sistema de classificação de usos do tempo escolhido. No quadro 2, é apresentado um exemplo desse tipo de diário preenchido para as 24 horas do dia, para o período de três horas, das 7h às 10h, com interesse de se observarem algumas atividades do dia a dia de modo mais específico, incluindo detalhamento sobre atividades simultâneas, caso ocorram. Além disso, inclui detalhes sobre o local e as possíveis interações do sujeito pesquisado ao se questionar com quem ele está realizando uma determinada atividade. Vale ressaltar que a seta na direção para baixo indica a continuidade de uma determinada atividade, local ou ação pessoal (sozinha) ou coletiva (com mais alguém).

Figura 2 – Exemplo de diário pós-codificado de usos do tempo para as 24 horas do dia

(A1) Hora	(A2) O que você está fazendo? (Atividade mais importante)	(B1) O que mais você está fazendo? (A segunda atividade mais importante)	(B2) Hora	(C) Onde?	(D) Com quem?	(E) Com quem? (Marque todas as atividades que se aplicam)	(F) Com quem? (Marque todas as atividades que se aplicam)	(G) Com quem? (Marque todas as atividades que se aplicam)
				(1) Fora de casa (2) Em casa	(1) Com pessoas que não moram com você	(2) Com pessoas que moram com você	(3) Com alguém que moram com você	(4) Com alguém que moram com você
07:01 - 07:10	Escovando os dentes		07:01 - 07:10	X				X
07:11 - 07:20	Tomando café		07:11 - 07:20	X			X	
07:21 - 07:30			07:21 - 07:30	↓			↓	
07:31 - 07:40	Preparando o filho para a escola	Preparando o filho para a escola	07:31 - 07:40	X				X
07:41 - 07:50			07:41 - 07:50	↓				↓
07:51 - 08:00	Tomando o pequeno	Tomando o pequeno	07:51 - 08:00	X		X		
08:01 - 08:10	Mor virando com o filho para a escola		08:01 - 08:10	X				X
08:11 - 08:20			08:11 - 08:20	↓				↓
08:21 - 08:30	Mor virando para o trabalho	Levar uma revista	08:21 - 08:30	X			X	
08:31 - 08:40			08:31 - 08:40	↓				↓
08:41 - 08:50			08:41 - 08:50	↓				↓
08:51 - 09:00	Trabalhando		08:51 - 09:00	X			X	
09:01 - 09:10			09:01 - 09:10	↓				↓
09:11 - 09:20			09:11 - 09:20	↓				↓
09:21 - 09:30			09:21 - 09:30	↓				↓
09:31 - 09:40			09:31 - 09:40	↓				↓
09:41 - 09:50	Interrompido para café	Telefonando para a mãe	09:41 - 09:50	↓				↓
09:51 - 10:00			09:51 - 10:00	X			X	

Fonte: Aguiar (2008).

Os intervalos de registro de tempo nos diários variam de 1 minuto a 30 minutos. Os mais usuais são intervalos de 10 minutos (quadro 2) ou 15 minutos (quadro 1), que permitem obter comportamentos em relação às atividades realizadas (ROBINSON, 1999) durante dois dias da semana (um de trabalho remunerado e outro de folga/fim de semana). A escolha do intervalo de tempo para registro das atividades é normalmente definido pelo conjunto de atividades que se deseja captar, medir e conhecer.

Dessa forma, diários de usos do tempo são formulários impessoais que permitem ao respondente registrar as atividades que ele realiza durante as 24 horas do dia, assim como a duração de cada uma, de modo estruturado cronologicamente. No trabalho de Plummer (2001), o diário é chamado de *log* por envolver o registro de eventos e atividades organizadas de forma cronológica.

Como é possível de serem realizadas várias atividades ao mesmo tempo (como passar roupa e ouvir música, ler jornal e se deslocar de ônibus), no diário, as atividades podem ser diferenciadas em “atividades principais” e “atividades secundárias”. Desse modo, as atividades principais corresponderem às que têm início antes de qualquer outra, as que duram mais tempo e as que não são decorrência de nenhuma outra atividade. Além disso, há ainda informações sobre o local em que as atividades foram realizadas (na empresa, em casa, e em outros locais como espaços públicos e/ou privados) e com quem foram realizadas (sozinho, pessoas desconhecidas, pessoas conhecidas que coexistem (ou não) com o sujeito principal). Assim, os elementos considerados relevantes em diários para mapear as atividades do dia a dia foram descritos na quadro 3.

Quadro 3 – Elementos considerados relevantes nos diários de usos do tempo

ELEMENTOS	SUBELEMENTOS	SIGNIFICADO
Horas e minutos	-----	Duração da atividade mais importante.
O que você está fazendo?	-----	Especificação da atividade mais importante.
O que mais você está fazendo?	-----	Especificação da segunda atividade mais importante, realizada em simultânea com a primeira atividade.
Hora e minutos	-----	Duração da segunda atividade mais importante.
Onde?	(1) Na empresa. (2) Em casa. (3) Outros locais (fora da empresa e da casa).	Especificação do local em que ocorre a realização da atividade mais importante do sujeito principal.
Com quem?	(1) Com pessoa(s) desconhecida(s). (2) Sozinho(a). (3) Com pessoa(s) conhecida(s) que não mora(m) com você. (4) Com pessoa(s) que mora(m) com você (5) Com colegas ou com outra pessoa relacionada com o trabalho ou atividade principal.	Especificação das pessoas que estão participando ou acompanhando a realização da atividade mais importante do sujeito principal.

Fonte: Elaboração própria.

Associado ao diário, pode-se utilizar também um minidiário de usos do tempo como instrumento de coleta de dados de apoio. O quadro 4 mostra um exemplo de minidiário pós-codificado.

Quadro 4 – Exemplo de minidiário pós-codificado

Início da Atividade (Hora / Minuto)	Fim da Atividade (Hora / Minuto)	(A2) O que você está fazendo?	(B1) O que mais você está fazendo? (A segunda atividade mais importante)	(C) Onde?			(D) Com quem? (para a atividade principal)						
				(1) Na empresa	(2) Em casa	(3) Outros locais (fora da empresa e da casa)	(1) Sazonal	(2) Com pessoas que moram com você	(3) Com pessoas conhecidas moram com você	(4) Com colegas ou outra pessoa trabalhando com você	(5) Com pessoas desconhecidas		
•	•												
•	•												
•	•												
•	•												
•	•												
•	•												
•	•												
•	•												

Fonte: Elaboração do autor.

Esse instrumento é portátil, podendo ter de 6cm a 10cm altura com marcação serrilhada para dobragem e colocação no bolso, na carteira ou em outro local de fácil acesso no vestuário do participante. O minidiário serve como “rascunho” ou anotação complementar quando os participantes se encontram em trânsito ou fora do local de trabalho remunerado ou de sua moradia, sem condições de levar consigo o diário completo.

ENTREVISTAS DO DIA SEGUINTE

Na medida em que os diários aplicados retornam, o responsável pela pesquisa coloca em prática a entrevista do dia seguinte, que serve como um instrumento de controle e de entendimento complementar dos dados obtidos com os diários sobre hábitos e comportamentos (re)produzidos na vida cotidiana pelos participantes para um dia de trabalho remunerado e para um dia de folga.

Essas entrevistas podem ser realizadas por *e-mail*, via formulário eletrônico na internet ou por telefone a partir do momento em que o pesquisador recebe os diários. Os contatos telefônicos e eletrônicos com os participantes da pesquisa devem ser obtidos preferencialmente no ato da aplicação dos diários de usos do tempo. Um exemplo de roteiro de entrevista do dia seguinte é demonstrado no quadro 5.

Quadro 5 – Exemplo de roteiro de entrevista do dia seguinte

<p>De que maneira você preencheu o seu diário?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No fim de cada atividade. 2. Algumas vezes no dia, nos momentos de descanso/intervalos do trabalho. 3. Apenas no fim do dia. 4. No outro dia.
<p>Mencione as pessoas que preencheram o seu diário.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Você. 2. Uma pessoa escolhida por você em sua casa e/ou empresa/loja.
<p>No dia do preenchimento do diário, você fez alguma atividade que não fosse dormir, entre a meia-noite e às 4 horas da manhã?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Não. 2. Sim (qual?): <i>caso a atividade seja sigilosa, de natureza particular, por exemplo, relações amorosas, recomenda-se indicar o termo “privado”, que representa uma atividade privativa.</i>
<p>De que maneira você classifica o dia em que foi preenchido o seu diário?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Um dia parecido com os outros. 2. Um dia diferente, incomum em relação aos outros.
<p>Pensando agora na semana em que preencheu o seu diário (dias úteis de trabalho ou dia de folga/fim de semana), você diria que, de maneira geral, você sentiu que...</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. seus dias foram produtivos, e que você conseguiu fazer tudo ou quase tudo que queria ou deveria fazer. 2. Seus dias não renderam, e que você não conseguiu fazer tudo ou a maior parte do que queria ou deveria fazer. 3. Alguns dias foram produtivos, e outros não renderam nada. 4. Não sei (NS).

Fonte: Elaboração do autor.

Vale comentar que as entrevistas do dia seguinte, também conhecidas como entrevistas sobre “ontem” (SZALAI, 1976), buscam identificar as dificuldades de preenchimento, atividades não registradas nos demais instrumentos de coleta de dados, bem como verificar o quão frequente e parecido foi o dia de preenchimento do diário em relação aos demais dias da semana dos participantes.

4 Análise de dados de usos do tempo e aplicações às políticas públicas

O processo de organização e de análise dos dados coletados sobre usos do tempo de uma determinada população vai variar conforme o instrumento de coleta de dados empregado. Todavia, comumente, se utilizam técnicas estatísticas com o auxílio de aplicativos informatizados para realizar análises e discussões sobre usos do tempo relativos a um domínio ou conjunto de atividades do dia a dia. Recursos relacionados à estatística descritiva como distribuição de frequências, médias, medianas e cruzamento de duas variáveis de análise são usualmente empregados em pesquisas de usos do tempo. O aplicativo informatizado que tem sido utilizado de forma mais habitual no Brasil é o Pacote Estatístico para as Ciências Sociais conhecido no meio acadêmico como *Statistical Package for Social Sciences* (SPSS).

Somado a análise quantitativa, é comum realizar também análises qualitativas fazendo uso do método de análise de conteúdo, sendo mais habitual o emprego da técnica de análise categorial. Dessa forma, a definição das categorias de análise segue uma classificação internacional de usos do tempo.

4.1 Ilustração de uma análise com dados de usos do tempo como subsídio para políticas públicas

Com os dados obtidos sobre usos do tempo para um dia de trabalho de profissionais do comércio de uma cidade, capital de um estado da federação brasileira, foi possível compreender o tempo devotado por eles a diferentes grupos de atividades do dia a dia. Dessa forma, algumas dimensões dos diários relevantes para análise foram:

- *população estudada* (total de pessoas na amostra com respostas válidas) = P = no caso: 98;
- *agentes* (total de pessoas que realizam uma determinada atividade) = A;¹

¹ É variável conforme cada um dos dez grupos de atividades cotidianas mapeadas pela pesquisa, conforme classificação internacional de usos do tempo.

- *episódios* = E (número total de episódios num dia) = no caso foram totalizados: 203;
- *tempo (duração)* = T = 1.440 minutos (tempo que compõe um dia em minutos).

Como indicadores de análise existem medidas derivadas conforme foram apresentadas na tabela 1:

- A/P = Percentual da população que participou como agentes dessa atividade;
- E/A = Quantidade de vezes (episódios) que o agente vivenciou essa atividade no dia;
- T/E = Frequência: número de episódios de uma determinada atividade ocorrendo em um período de tempo específico;
- T/P = Tempo despendido por pessoa, por dia, do total da população nessa atividade;
- T/A = Tempo despendido por dia pelos agentes na atividade.

Tabela 1 – Distribuição dos usos do tempo, em minutos, de profissionais do comércio, em uma capital brasileira

Atividades	A/P	E/A	T/E	T/P	T/A
Cuidados pessoais	100%	2,31	150,55	349,14	349,14
Estudo	2%	1,00	90,00	1,91	90,00
Cuidados com o domicílio e a família	20%	1,00	14,28	2,12	23,28
Trabalho voluntário e reuniões	2%	1,00	10,00	0,21	10,00
Vida social e lazer	23%	1,27	27,85	8,29	35,45
Esportes e atividades ao ar livre	2%	1,00	70,00	1,48	70,00
<i>Hobbies</i> ou passatempos e jogos	15%	1,42	21,00	4,46	30,00
Meios de comunicação de massa	13%	1,00	48,33	6,17	48,33
Viagens e deslocamentos	34%	1,06	38,82	14,04	41,25

Fonte: Elaboração do autor.

Com base na tabela 1, é possível realizar diferentes análises e, se necessário, discutir com base na literatura especializada e com dados secundários de outras pesquisas de usos do tempo de domínio público. Por exemplo, no caso dos cuidados com o domicílio e a família, os agentes ou sujeitos da pesquisa, no caso, profissionais do comércio (com base nos dados da coluna T/A) devotam, em média, e em sua maioria, aproximadamente, 23 minutos em um dia de trabalho durante a semana, ao longo de suas 24 horas.

A partir desse dado, somado à informação das entrevistas do dia seguinte que revelam que esse dia de coleta de dados com os diários é semelhante aos outros dias de trabalho na semana, podem-se realizar várias inferências e discussões sobre a qualidade e a importância dos cuidados com o domicílio e a própria família. Isso permite compreender e prever tendências, a partir dos indicadores expostos, de consumo de bens e serviços para diversas ocupações profissionais, bem como delinear políticas públicas para ocupações em diferentes localidades.

4.2 A comunicação de dados de usos do tempo

Na exposição dos dados de usos do tempo, é comum utilizar tabelas contemplando arredondamento de dados e a análise do grau de semelhança entre as médias e as medianas das variáveis apresentadas. O *layout* das tabelas segue normalmente o padrão previsto no Brasil pela norma regulamentadora da ABNT (NBR 6.023) ou norma internacional equivalente. Como exemplo, a tabela 2 apresenta uma comunicação sintetizada dos usos do tempo de profissionais do comércio para comunicação a terceiros. O total de participantes dessa ilustração foi 104 pessoas, que, em estatística, refere-se a $n=104$.

Tabela 2 – Distribuição média temporal das atividades para um dia de folga somente para os profissionais do comércio que realizaram cada atividade ($n=104$)

Grupos de atividades	Tempo (em minutos)	% 24 horas	(n)
Cuidados pessoais	710	49	87
Atividades com rendimentos	128	9	19
Estudo	80	6	4
Cuidados com o domicílio e a família	243	17	73
Trabalho voluntário e reuniões	78	5	11
Lazer	514	36	81
Deslocamentos	112	8	51

Fonte: Elaboração própria. Dados ilustrativos.

O (n) em cada linha da tabela 2 representa a quantidade de pessoas que indicou no ato do preenchimento do diário a realização de alguma atividade relacionada a um determinado domínio ou grupo de atividades. Convém também ressaltar que ocorre melhor interpretação quando se analisam os valores percentuais e não os valores absolutos dos dados. (BABBIE, 1999). Esses procedimentos tendem a tornar a comunicação dos dados de usos do tempo mais clara e útil para fundamentar a agenda e a elaboração de políticas públicas.

4.3 Aplicações das pesquisas de usos do tempo como aporte para políticas públicas

Segundo a Iatur, em seu *site* www.iatur.org, é possível observar diversas atividades do dia a dia, que podem ser captadas com a pesquisa de usos do tempo, cujos dados já auxiliam formuladores de políticas em outros países e que podem subsidiar políticas públicas para intervirem de modo positivo em situações no Brasil que requerem:

- prestação de serviços públicos para o cuidado e a assistência de adultos (idosos, inválidos e portadores de necessidades especiais), de crianças e de animais domésticos;
- amparo social aos pais que têm trabalho remunerado e necessitam de creches, escolas em tempo integral e salas de aleitamento, próximas *do* ou *no* próprio local de trabalho;
- proteção e monitoramento ambiental para evitar a exposição desnecessária ou em demasia das pessoas à poluição do ar, poluição sonora, variações climáticas, equipamentos emissores de radiação e de bioenergia, que podem afetar a saúde humana e de animais domésticos;
- criação, manutenção e revitalização de bens públicos, como: praças, parques, quadras poliesportivas, museus para a realização de turismo e atividades de lazer individual e coletivo;
- minimização das desigualdades de gênero e de raça no local de trabalho e perante o Estado em relação à legislação trabalhista;
- ações afirmativas para o mercado de trabalho e medidas para equiparar a remuneração de homens e mulheres;
- utilização e controle social sobre as mídias e os meios de comunicação;
- incentivo ou manutenção de ações em prol do exercício da cidadania social e política por meio do trabalho voluntário ou a serviço da comunidade;
- compreensão sobre a divisão sexual dos afazeres domésticos como forma de buscar equidade na distribuição e realização das tarefas relacionadas aos cuidados da moradia e de familiares;
- transferência de renda para grupos em situações de vulnerabilidade social e econômica;
- mobilidade urbana com mais agilidade e opções de meios de transporte para a população; e
- acesso a bens e serviços culturais como espetáculos artísticos e musicais.

Segundo Bandeira, a motivação dos gestores públicos no Brasil em apoiar e incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre os usos do tempo se deve também

ao reconhecimento de que certamente estas trarão informações de grande utilidade para a implementação de políticas públicas mais eficazes com vistas a superar as assimetrias de gênero, interferindo nos usos diferenciados do tempo para homens e para mulheres. Identificar a diversidade de usos do tempo praticados por homens e mulheres na esfera pública e privada, implica, necessariamente, em conhecer a dinâmica das relações de poder existentes entre os sexos, em outras palavras, a dinâmica da divisão sexual do trabalho. (2010, p. 49).

Observa-se que a pesquisa e os dados de usos do tempo podem contribuir para a elaboração de políticas públicas em diversos setores e domínios de atividades do dia a dia no Brasil, inclusive, permitem pensar na criação de políticas pouco comuns no Brasil, mas existentes em países onde há um Estado de Bem-Estar Social mais desenvolvido para a sua população. São políticas públicas de cuidados com crianças, adultos e animais domésticos, bem como para a conciliação entre as demandas do espaço laboral e do espaço doméstico. (EMMENDOERFER, 2009). Assim, os dados das pesquisas de usos do tempo podem colaborar, para que essas políticas tenham fundamento para serem colocadas na agenda pública governamental, a despeito da atual fragilidade e baixa legitimação social e política que esses temas comportam na sociedade brasileira.

5 Considerações finais

Este trabalho demonstrou que as pesquisas de usos do tempo estão se tornando, aos poucos, um recurso conhecido na esfera estatal no Brasil, podendo ser tanto um método quanto uma fonte de dados que permitem subsidiar a definição, a elaboração, a implementação e o monitoramento de políticas públicas em diferentes atividades e situações do dia a dia das pessoas em uma determinada localidade.

Dessa forma, além da gestão pública, diversas áreas de conhecimento podem se beneficiar do arcabouço teórico-metodológico já construído e das bases de dados disponíveis. Contudo, a realização de uma pesquisa de usos do tempo requer a delimitação clara daquilo que se deseja mensurar em relação aos usos do tempo, assim como planejamento e treinamento acerca de suas técnicas de coleta e de análise de dados, conhecimentos

encontráveis em grupos de pesquisa,² em Instituições de Ensino Superior (IESs) no Brasil.

Portanto, os dados de usos do tempo revelam perspectivas que podem contribuir com as políticas públicas no sentido de melhorar a qualidade de vida, bem como para um melhor gerenciamento do tempo pessoal e do coletivo para a conciliação entre as demandas do dia a dia, como: o trabalho, a família, os cuidados pessoais, a vida social e o lazer. Além disso, as pesquisas de usos do tempo contribuem para a incorporação de novos temas, como aqueles apresentados neste trabalho, à agenda de políticas públicas em diferentes localidades no Brasil, para o enfrentamento de desigualdades sociais e formação de novas redes de sociabilidade para lidar com problemas públicos com maior participação política da sociedade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Neuma. Time use analysis in Brazil: how far time use studies have advanced in Brazil by the Year 2000? In: CONFERENCE ON TIME USE RESEARCH, 23, 2001. Essex (UK), *Anais...* Essex: International Association of Time Use Studies (Iatur), University of Essex, 2001.

AGUIAR, Neuma. *Análise dos usos do tempo: curso intensivo de metodologia quantitativa em ciências humanas*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG; Fundação Ford/Anpocs/SBS, 2008. (Material de aula).

ALASZEWSKI, Andy. *Using diaries for social research*. London: Sage, 2006.

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de survey*. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 1999.

BANDEIRA, Lourdes. Importância e motivações do Estado brasileiro para pesquisas de uso do tempo no campo de gênero. *Revista Econômica*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 47-63, jun. 2010.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz. *Temporalidades na organização e no domicílio: tensões e conciliações no dia a dia de gerentes de lojas no varejo farmacêutico da Grande Belo Horizonte*. 2009. 216f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

² O Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) no Brasil possui uma base de dados *online* onde podem ser encontrados grupos de pesquisa com estudos sobre usos do tempo e que podem oferecer treinamentos sobre esse tema para a formação de especialistas nesse assunto. (Disponível em: <<http://dgp.cnpq.br/buscagrupos/>>).

- FISHER, Kimberley. Average time spent in thirty activities in 17 countries. *Social Indicators Research*, Forthcoming, 2008.
- GIDDENS, Anthony. *A contemporary critique of historical materialism*. 2. ed. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- PENTLAND, Wendy E. et al. (Org.). *Time use research in the social sciences*. New York: Klumer Academic, 1999.
- PLUMMER, Kenneth. *Documents of life 2: an invitation to a critical humanism*. London: Sage Publications, 2001.
- RAMOS, Daniela Peixoto. Pesquisas de usos do tempo: um instrumento para aferir as desigualdades de gênero. *Rev. Estud. Fem.*, Florianópolis, v. 17, n. 3, dez. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2009000300014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 out. 2012.
- ROBINSON, John P. The time-diary method: structure and uses. In: PENTLAND, Wendy E. et al. (Org.). *Time use research in the social sciences*. New York: Klumer Academic, 1999. p. 47-104.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- SZALAI, Alexander. O uso do tempo como medida da qualidade de vida urbana. *Revista de Administração Pública*, n. 6, n. 1, p. 51-75, jan./mar. 1972a.
- SZALAI, Alexander. *The uses of time: daily activities of urban and suburban population in twelve countries*. Paris: Mouton, 1972b.
- SZALAI, Alexander. Tendências da pesquisa contemporânea sobre o orçamento de tempo. In: BAUMAN, Zygmunt et al. *Sociologia*. Rio de Janeiro: FGV, 1976. p. 125-142. (Série Ciências Sociais).
- WEBER, ... 1987.
- ZERUBAVEL, Eviatar. *Hidden Rhythms: schedules and calendars in social life*. Berkeley: University of California Press, 1985.

10

FORMAÇÃO DA AGENDA: O MÉTODO DE *POLICY ADVOCACY* PARA O ENSINO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo Secchi

1 Introdução

Um dos maiores desafios de uma disciplina de cunho teórico em ciências sociais aplicadas é fazer com que os estudantes tenham uma vivência mais próxima da prática político-administrativa. Diversos métodos são empregados, entre eles, os mais usuais são seminários, casos de ensino, visitas de campo e palestras com profissionais da área.

A disciplina “Políticas públicas” é teórica e apresenta conceitos fundamentais desse campo de conhecimento, entre eles: de problema público, tipos de políticas públicas, ciclo de políticas públicas, atores políticos, instituições, estilos de políticas públicas, mecanismos e instrumentos e políticas públicas. Essa disciplina e todo o campo de conhecimento de políticas públicas vêm ganhando notoriedade nos cursos de graduação e de pós-graduação pelo seu caráter multidisciplinar, normativo e orientado à resolução de problemas públicos concretos. A disciplina já faz parte de grades curriculares em cursos de graduação e pós-graduação em Administração Pública, Gestão Social, Ciências Políticas, Políticas Públicas, Gestão Pública, Sociologia, Gestão de Cidades, Arquitetura e Urbanismo, Serviço Social, Enfermagem e Saúde Pública, Ciências Ambientais, Educação, e Segurança Pública.

O objetivo deste artigo é apresentar um método didático chamado “Trabalho de Formação da Agend”a como estratégia para reforçar a relação entre teoria e prática em disciplinas de políticas públicas. Esse método vem sendo testado desde 2010, no curso de Graduação em Administração Pública da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) e consiste em envolver os alunos em atividades de *policy advocacy*, ou seja, de engajamento na influência da opinião pública e das agendas da mídia, política e governamental de algum problema público ou proposta de intervenção.

2 Formação da agenda e *policy advocacy*

O ciclo de política pública é o principal esquema heurístico utilizado para analisar políticas públicas. Também conhecido como processo de política pública, esse modelo é derivado da teoria geral dos sistemas (BERTALANFFY, 1969) e organiza a “vida” de uma política pública em fases sucessivas e interdependentes.

Diversas são as maneiras de organizar o *policy cycle* (LASSWELL, 1956; MAY; WILDAVSKY, 1978; JONES, 1984; MENY; THOENIG, 1991), mas, em síntese, elas são representadas pelas seguintes fases: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisão; 5) implementação; 6) avaliação; e 7) extinção. (SECCHI, 2010).

A etapa do processo de política pública que interessa a este trabalho é a formação da agenda. Formar agenda significa influenciar a lista de prioridades de algum ator político. As agendas dos meios de comunicação, dos políticos e dos governantes são listas de prioridades formais ou informais daqueles temas públicos que merecem atenção.

Como os recursos organizacionais, financeiros e o tempo desses atores são limitados, os grupos de interesses buscam fazer com que suas demandas sejam ouvidas. Os grupos de interesses organizam atividades de engajamento na influência das agendas da mídia, política e governamental, e da opinião pública, como um todo, para fazer com que um problema público ou uma proposta de intervenção receba mais atenção.

Nas democracias ocidentais, os trabalhos de *policy advocacy* e *problem advocacy* são empreendidos por associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, categorias profissionais, Organizações Não Governamentais e pelo próprio governo.

Segundo a literatura da área, existem dois modelos de influência entre as agendas. (COBB; ROSS; ROSS, 1976; KINGDON, 1984). O primeiro modelo (modelo de iniciativa externa) é aquele em que a agenda da mídia influencia a agenda política, que, por sua vez, influencia a agenda formal ou institucional. Nesse modelo, a sociedade tenta influenciar as prioridades dos mandatários do

Estado. O segundo modelo (modelo de mobilização) é aquele em que a agenda formal já está formada, um problema ou solução já está na pauta do governante, mas precisa fazer com que a sociedade o perceba como relevante.

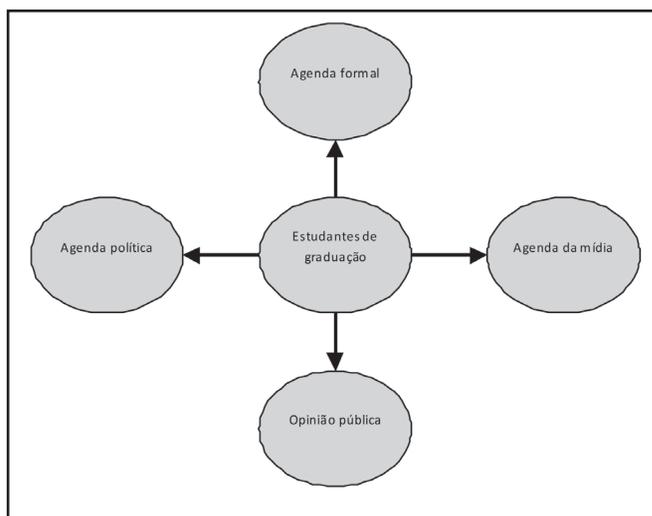
Figura 1 – Modelos de determinação das agendas

Modelo de iniciativa externa: Agenda da mídia => Agenda política
=> Agenda formal
Modelo de mobilização: Agenda da mídia <=
Agenda política <= Agenda formal

Fonte: Elaboração do autor com base em Cobb, Ross e Ross (1976).

No trabalho de formação da agenda, como método didático, emprega-se o modelo de iniciativa externa, ou seja, de influência de um grupo social (estudantes de graduação) quanto a um problema público ou política pública nos meios de comunicação, no meio político e no meio governamental.

Figura 2 – Trabalho de formação da agenda – atividades de influência



Fonte: Elaboração do autor.

Os estudantes também buscam formar a opinião pública, seja diretamente através de estratégias de mobilização social (passeatas, petições, ativismo nas redes sociais), seja indiretamente, por meio de artigos e depoimentos veiculados em meios de comunicação.

3 Descrição do método didático

O trabalho de formação da agenda consiste no engajamento dos estudantes na defesa de alguma solução ou problema público real. Durante esses dois anos de experimentação do método, alguns exemplos de temas escolhidos foram o problema da panfletagem nos semáforos das grandes cidades, o problema de diagnóstico e tratamento da epilepsia, o problema dos “flanelinhas” (guardadores de carros), o problema da poluição visual com excesso de publicidade no espaço urbano, a defesa de presídios, à indústria/agrícolas, a defesa de um programa de estímulo à cidadania fiscal, a campanha para distribuição gratuita de protetor solar para trabalhadores expostos ao Sol, a campanha para aumento da transparência de informações nos *websites* das Prefeituras, dentre outros.

No início do semestre, há a escolha do tema, a divisão dos grupos de trabalho e o planejamento das atividades. Durante o semestre, os alunos se dedicam a formar a agenda, ou seja, a buscar contato com meios de comunicação, organizações, políticos e governantes no intuito de sensibilizar a opinião pública acerca da premência de um problema ou da necessidade de uma solução a um problema público identificado.

No fim do semestre, os estudantes apresentam ao professor e aos colegas os esforços empreendidos e os resultados de suas ações. Quanto maior for o esforço demonstrado e a repercussão do trabalho dos alunos nos meios de comunicação, nos meios políticos e nos governamentais, melhor será a avaliação do desempenho dos estudantes.

3.1 Apresentação e planejamento das atividades

Logo no início do semestre, o professor avisa que o trabalho de formação da agenda fará parte do rol de avaliações do semestre. Nesses dois anos de experimentação, esse trabalho formou de 20% a 30% do total da avaliação de desempenho do estudante na disciplina “Políticas públicas”.

É distribuído aos alunos um roteiro com instruções gerais sobre o desenvolvimento do trabalho. Nele constam a natureza e os objetivos do trabalho, as tarefas principais a serem desempenhadas coletivamente, as tarefas principais a serem desempenhadas em cada grupo, o cronograma, e os critérios de avaliação.

Dentre todas as atividades que o professor deve realizar no início do semestre, as mais importantes são: 1) a coordenação da escolha do tema; 2) a formação dos grupos de trabalho; 3) a explicação do conteúdo formal de formação da agenda; e 4) o estímulo para que os alunos sejam criativos, livres e ousados na criação de táticas para alcançar os objetivos.

A escolha do tema é um dos determinantes do sucesso ou insucesso do trabalho. Temas de políticas públicas que mais se adaptam a esse trabalho são temas inéditos ou que ainda recebem pouca atenção pública. Esse critério é importante para que a própria avaliação de resultados obtidos não seja enviesada. Temas gerais como desigualdade social, desemprego, saúde pública, qualidade do ensino, combate do álcool ao volante já são exaustivamente abordados nos meios de comunicação, nos meios políticos e governamentais. Em outras palavras, já fazem parte das agendas, e eventuais inserções dos alunos ficariam diluídas em uma grande quantidade de notícias já veiculadas sobre tais temas. A escolha de temas mais específicos, que ainda não têm grande repercussão, além de incitar a criatividade dos alunos e a sensibilidade a novos problemas públicos, facilita a posterior avaliação do desempenho, pois as inserções nas agendas são identificáveis pela singularidade.

Outra tarefa importante é a formação de grupos de trabalho. O tamanho dos grupos irá depender do número total de estudantes em sala de aula. A experimentação desse método vem mostrando que grupos de quatro a cinco estudantes estão próximo do ideal. Grupos menores que quatro encontram dificuldades na execução das tarefas, com perda de potencial criativo, sinergia e força de trabalho, e grupos maiores de cinco estudantes também sofrem com o fenômeno de *free riding*, ou seja, alguns alunos eximem-se de colaborar esperando que seus próprios colegas carreguem o ônus do trabalho.

Nas experiências didáticas, adotou-se a estratégia de escolher um único tema/problema/solução para toda a classe. A escolha do tema é coordenada pelo professor, que solicita aos alunos elencarem ideias criativas, relevantes socialmente e com certo grau de inediticidade. A escolha do tema é crucial, visto que ela irá acarretar a maior ou menor motivação dos estudantes, terá maior ou menor potencial de conquistar adeptos e se tornar um fenômeno de massa crítica. (BALL, 2004). Apesar de conduzida pelo professor, a escolha do tema é feita por consenso entre os alunos ou, alternativamente, por votação.

Após a escolha do tema, são divididos os grupos por tarefas especializadas, e cada um fica responsável por um tipo de mídia/destinatário:

- grupo de coordenação (responsável pelo orquestramento das atividades de todos os outros grupos, planejamento, coordenação de esforços, distribuição de informações, pesquisas mais aprofundadas sobre o tema defendido);
- grupo para inserções na mídia impressa;
- grupo para inserções na mídia televisiva e no rádio;
- grupo para inserções nas redes sociais na internet;
- grupo para contato com políticos e governantes; e
- grupo para o corpo a corpo (responsável por levar a campanha ao conhecimento de outros atores e associações potencialmente apoiadoras, realização de passeatas, petições, abaixo-assinados, etc.).

Apesar de divididos em grupos, os alunos são alertados sobre o fato de que a campanha é única, e que o trabalho de um grupo influencia no trabalho dos outros grupos: todos os grupos dão informações às redes sociais, o grupo de contato com a mídia televisiva depende de atividades dos grupos de contato com políticos, do grupo para o corpo a corpo, e assim por diante. O professor também tenta deixar claro que essa é uma “divisão artificial” do trabalho, com fins de avaliação do trabalho na disciplina, e que a cooperação cruzada entre os grupos é essencial para que a campanha ganhe sinergia.

3.2 Orientação aos trabalhos de campo

Uma vez que ficou claro que o critério de avaliação do trabalho está baseado em esforço e resultado, os alunos assumem a iniciativa para organizar as tarefas e usar a criatividade para fazer a agenda.

Um dos papéis do professor, durante a execução deste trabalho, é de dar dicas sobre caminhos mais fáceis e eficazes para que os alunos empreendam suas atividades. Essas dicas podem se referir a: a) qual tipo de atividade de relacionamento pode ser empreendida para formar agenda; b) que atores potencialmente podem ser favoráveis ou contrários à causa; e c) que táticas ou formas de relacionamento podem ser mais efetivas para passar a mensagem, e qual formato de mensagem é mais adequado para atingir os meios de comunicação, os políticos e os governantes.

A partir de repetida experimentação, as grandes dificuldades de implementação desse método didático são:

1. A falta de conhecimento dos alunos e do professor sobre o tema ao qual irão se engajar;
2. A dificuldade de coordenação das ações dos grupos de trabalho; e
3. A procrastinação de tarefas por parte dos alunos.

Engajar-se em uma campanha de defesa de política pública ou de um problema exige conhecimento de causa. Segundo Howlett e Ramesh (2003), cada tema de política pública (*issue*) está inserido em um subsistema de política pública. Desse subsistema faz parte a herança histórica do problema/política pública, legislação específica, atores individuais e coletivos que ocupam a arena de debate, questões culturais envolvidas, etc. A dificuldade dos alunos reside no entender rapidamente esse subsistema de política pública. Não raras vezes, uma compreensão mais apurada do subsistema ocorre apenas quando a campanha está chegando ao fim do semestre.

Para que esse problema não comprometa a qualidade do trabalho, uma das primeiras tarefas, após a formação dos grupos, é pedir para que os alunos estudem o tema escolhido. É dada uma recomendação para que busquem informações sobre o tema na internet ou entrevistem especialistas: dados qualitativos e quantitativos sobre o problema, legislação específica, histórico do problema ou casos de sucesso e de insucesso da política pública em outras cidades, estados e países. O grupo de coordenação fica responsável por sistematizar as informações pesquisadas e sintetizar a essência da *campanha* em um ofício. Esse ofício, mais tarde, é utilizado como meio formal de comunicação com os *stakeholders*, como instrumento para homogeneização do discurso dos alunos e para deixar a campanha clara e incisiva.

Para que a atividade ganhe mais unidade, os alunos são desafiados a elaborar um nome para a campanha, criar uma logomarca e um *slogan*.

Também importante é a tarefa organizacional. Como consequência da divisão de tarefas em grupos, a coordenação das ações do grupo passa a ser fundamental durante todo o semestre. Essa é a tarefa principal do grupo de coordenação. Para o planejamento das ações é recomendado que eles utilizem uma matriz 4W1H, estabelecendo tarefas (o quê), responsáveis (quem), prazos (quando), local (onde), e método (como). Também é tarefa do grupo coordenador escolher uma plataforma de comunicação e atualização das ações empreendidas. Nas experiências já feitas, os grupos de coordenação escolheram como plataformas: grupo de *e-mail* do trabalho, *facebook*, e mapa de atividades feitos em cartazes afixados nas paredes da sala de aula. Da parte do professor, tem-se demonstrado útil reservar tempo em classe para que as equipes se organizem e coordenem os esforços intergrupos.

Com relação à procrastinação de tarefas, outra atividade importante que o professor pode programar é o controle quinzenal do andamento dos trabalhos, no intuito de fazer correções durante o processo e evitar que as atividades se acumulem no fim do semestre.

3.3 Método de avaliação do esforço e desempenho

Para o cálculo das notas individuais semestrais dos alunos engajados no trabalho de formação da agenda, dois elementos estiveram presentes: *esforço e desempenho do grupo* avaliado pelo professor (50% da nota); e *esforço e desempenho individual*, com método de avaliação horizontal entre os próprios estudantes (50% da nota).

As avaliações de esforço e desempenho de grupo têm sido realizadas a partir de seminário no fim do semestre, quando são dados a cada grupo 30 minutos para apresentação. Os grupos são convidados a apresentar ao professor e aos demais alunos vídeos de notícias veiculadas na televisão, recortes de jornal, áudio de notícias veiculadas na rádio, notícias em *websites*, discursos de políticos que apoiaram a campanha, atas de sessões legislativas, ofícios encaminhados ou recebidos, telas extraídas das redes sociais *facebook* e *twitter*. Alguns grupos também preparam sínteses do total de tentativas de formação da agenda (número de *e-mails* encaminhados, audiências com políticos, visitas aos meios de comunicação, etc.) de modo a comprovar o quanto o grupo se dedicou ao trabalho. Não há trabalho escrito a ser entregue ao professor.

Com base nessas apresentações e também na percepção do esforço demonstrado pelos grupos durante o semestre, o professor dá nota de 0 a 10 para cada grupo, sem distinção individual.

Já a avaliação de esforço e desempenho individual é realizada pelos próprios alunos. É sabido, que em trabalhos de grupo, há sempre riscos de *free riding*, ou seja, a apropriação de um benefício coletivo por um indivíduo que se exime de dar sua contribuição. (OLSON, 1971, NORTH, 1981). Ou seja, se um aluno percebe que as notas de um trabalho são dadas ao grupo sem distinção individual, e se esse aluno percebe que o professor é incapaz de distinguir desempenho individual em um trabalho onde o esforço e o resultado são fruto de um trabalho coletivo, esse mesmo aluno pode ter a tentação de trabalhar menos e esperar que seus colegas de grupo produzam o trabalho. Segundo Olson (1971), quanto maior e desarticulado for o grupo, maior também será a probabilidade de não cooperação individual na geração de um bem coletivo.

Em trabalhos em grupo em sala de aula o fenômeno de *free riding* é generalizado, gerando imensos prejuízos à aprendizagem e minando relacionamentos entre os estudantes.

Nos trabalhos de formação da agenda aqui apresentados, o tamanho dos grupos é pequeno: quatro a cinco membros por grupo. Esse tamanho reduzido já auxilia a frear comportamentos não cooperativos dentro dos grupos, mas ainda sim, não os impede. A forma radical de extinguir a possibilidade de *free riding* seria a de individualização de todos os trabalhos e de todas as notas. (BESANKO et al., 2006).

A estratégia alternativa que foi pensada neste trabalho foi a de criar um mecanismo de punição/recompensa para que os próprios colegas avaliassem o esforço e o desempenho individual de cada colega.

Imediatamente após a apresentação dos trabalhos de todos os grupos, o professor pede que cada aluno faça uma avaliação anônima e secreta de esforço e desempenho de cada colega. São passadas planilhas com o nome de todos os alunos da sala com a seguinte instrução:

1. dê nota ao esforço/desempenho de cada um dos seus colegas, sendo três (3) a nota máxima e correspondente a esforço e desempenho muito bom, sendo dois (2) a nota intermediária e correspondente a esforço e desempenho normal, e sendo um (1) a nota mais baixa e correspondente a esforço e desempenho insuficientes; e
2. as notas são secretas e não há comunicação entre os alunos durante o preenchimento das planilhas. Apenas a média individual dos alunos é posteriormente divulgada, evitando, assim, que haja constrangimento no preenchimento das planilhas.

À medida que os alunos acabam sua avaliação horizontal, o professor passa recolhendo as planilhas. Após a aula, o professor faz o somatório das notas individuais em planilha Excel. Por exemplo, na turma onde havia 15 alunos, o máximo que um aluno poderia alcançar seriam 42 pontos, ou seja, nota 3 de todos os seus colegas (não foi permitida autoavaliação).

No entanto, um elemento pernicioso foi identificado nesse procedimento de avaliação horizontal: alguns alunos não foram capazes de frear questões pessoais na hora de realizar a avaliação de seus colegas. Em alguns casos, ficou evidente que a nota dada a um colega expressava mais antipatia ou simpatia direcionada, do que uma avaliação refletida sobre o desempenho e o esforço alheio. Outros ainda deram notas máximas a todos os colegas, sem distinção de mérito.

Para minimizar esses efeitos derivados da inexperiência/emoção dos alunos em avaliar seus próprios colegas, o professor decidiu eliminar as duas notas mais altas e as duas notas mais baixas que cada aluno recebeu. Eliminar pontos

discrepantes é recurso utilizado pelas ciências estatísticas no intuito de obter uma média mais robusta, ou seja, mesclando noções de média e mediana.

O quadro 1 o caso vivenciado numa turma de 15 alunos. Nas linhas estão as notas recebidas pelos alunos. Nas colunas, estão as notas dadas por esses mesmos alunos.

Quadro 1 – Exemplo de notas dadas pelos alunos aos seus colegas

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	Tot	NC
A	3	3	1	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30	10
B	2	3	1	1	1	3	2	3	3	1	2	2	1	1	1	16	5,3
C	2	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	2	3	3	2	25	8,3
D	2	3	3	3	2	3	2	3	3	3	2	2	3	3	2	26	8,7
E	3	3	3	1	3	3	3	3	3	2	3	3	3	2	3	29	9,7
F	3	2	1	1	1	3	1	3	3	1	2	2	2	1	3	18	6,0
G	3	2	2	2	3	3	3	3	3	2	3	2	1	1	3	25	8,3
H	2	3	1	1	2	2	1	3	1	1	3	2	2	2	2	18	6,0
I	2	2	2	2	3	3	2	3	3	2	1	2	1	1	2	20	6,7
J	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30	10
K	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30	10
L	3	3	3	2	3	3	3	3	3	3	2	3	3	3	3	30	10
M	3	3	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30	10
N	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	30	10
O	2	3	3	1	2	3	2	3	3	3	1	3	3	3	3	27	9,0

Fonte: Elaboração do autor.

Fonte: Elaboração do autor.

Observa-se, por exemplo, que o aluno A recebeu nota máxima 3 de todos os seus colegas, com exceção dos colegas C e D que o avaliaram com nota 1. O recurso de eliminar duas notas mais altas e duas notas mais baixas (notas destacadas em amarelo) fez com que a Nota Final do aluno A ficasse em 10,0.

Esse mesmo recurso foi importante para evitar distorções causadas por avaliações pouco embasadas, como, por exemplo, do aluno I que resolveu dar nota 3 para todos os seus colegas, o que irremediavelmente puxaria as notas de todos para cima.

O total de pontos, então, deixou de ser 42 para ser de 30 pontos. A nota dada pelos colegas (NC = 50% da avaliação do trabalho de formação da agenda) foi resultado do total de pontos divididos por 30. Por exemplo, o aluno H somou 18 pontos e, portanto, recebeu nota 6,0.

O trabalho de formação da agenda tem uma dinâmica diferente diante de outros trabalhos de grupo em sala de aula, pois se caracteriza como um trabalho integrado. Todos os grupos trabalham com os outros grupos, dependem de ações dos outros grupos e dão informações para todos os grupos. Por exemplo, a equipe responsável pelas mídias sociais era responsável também por criar a

logomarca da campanha que seria usada por todos os outros grupos, e o grupo de coordenação era responsável por redigir o ofício que seria utilizado para os *mailings*, comunicação formal, telefonemas e inserções nas mídias impressa, eletrônica e televisiva. Essa peculiaridade fez com que os alunos estivessem sempre atentos ao desempenho de colegas de outros grupos. É importante destacar isso, pois, no momento da avaliação, os alunos são chamados a dar notas para todos os colegas de seu grupo de trabalho e dos outros grupos.

Algumas justificativas metodológicas são necessárias para explicar a escolha da escala de 1 a 3. É sabido que escalas maiores (como a de 0 a 10) complicam a comparação de avaliações, pois o significado das notas intermediárias também é construído socialmente. Em cursos de graduação, em que a cultura avaliativa é dar notas altas para todos, os próprios alunos são influenciados por essa cultura e passam a proceder assim em suas avaliações. Por exemplo, em um curso de Direito, a nota 8,5 pode ser considerada uma nota baixa. Já essa mesma nota, em um curso de Engenharia, é motivo de comemoração. Utilizar uma escala de 1 (mínimo) a 3 (máximo) faz com que elementos culturais de avaliação sejam minimizados, e que a faixa de notas individuais, obrigatoriamente, passe a ser de 3,33 a 10,0 no cálculo das médias de todas as notas atribuídas.¹

Outra justificativa necessária é o fato de a avaliação ter sido feita de surpresa, de forma secreta e de maneira simultânea. A questão de os alunos não saberem como fariam a avaliação de seus colegas impediu uma ação coletiva dos alunos para combinarem avaliações. Se soubessem do método poderiam, informalmente, selar um pacto que todos dariam nota máxima a todos, com potencial de frustrar o método de avaliação.²

O efeito percebido na aplicação desse método de avaliação horizontal foi que os alunos puderam “punir silenciosamente” aqueles que não colaboraram durante todo o semestre. O fato de a avaliação horizontal ser secreta impede possíveis retaliações por parte daqueles que se sentiram prejudicados pelas notas dos colegas.

¹ Poder-se-ia ter adotado a escala Likert de quatro pontas (de 0 a 3). No entanto, o professor julgou que, para este trabalho, utilizar apenas três pontos era mais simples e de mais fácil compreensão para os alunos.

² Também é possível ponderar que, mesmo sabendo do método de avaliação, os alunos que se esforçaram bastante durante o semestre aproveitariam o “voto secreto” para punir os *free riders*. Apenas a experimentação da revelação antecipada do método de avaliação pode dizer o quanto uma ação coletiva dos alunos, nesses moldes, é capaz de ser efetivamente construída.

Em outros trabalhos em grupo, em cursos de graduação, o aluno de desempenho excelente, muitas vezes, se queixa, pois sabe que terá que fazer todo o trabalho e receber a mesma nota que outros colegas que não se esforçaram tanto. O professor tem poucas informações do processo de construção extraclasse dos trabalhos em grupo. A nota dada pelo professor geralmente é baseada no resultado, e não, no processo. Já os próprios alunos, no dia a dia têm informações do processo de desenvolvimento do trabalho, sabem apontar aqueles que colaboram e aqueles que não colaboram na construção de um trabalho de aula.

4 Considerações finais

O trabalho de formação da agenda é uma alternativa didática que vem se mostrando capaz de motivar os alunos a se envolverem com a disciplina, com um tema de interesse coletivo e com atividades criativas e de relacionamento com outros atores políticos.

Além dos esforços de ensino, aliados à matéria formal de formação da agenda e políticas públicas, o trabalho de formação da agenda também consegue agregar finalidades de pesquisa e de extensão.

A pesquisa é necessária para que os alunos tenham embasamento sobre a causa/problema/solução que irão defender. Em todas as experiências feitas, os alunos tiveram que pesquisar, ler, analisar e sintetizar informações de temas variados como sistema prisional brasileiro; causas, consequências e tratamento da epilepsia; regime tributário estadual e finanças públicas, etc. Essa atividade de pesquisa é importante para o aprendizado, mas também essencial para que a defesa da causa seja consistente.

O trabalho de formação da agenda também pode se transformar em trabalho de extensão universitária. Como lida com problemas públicos concretos, e essencialmente trata de mudança de opinião pública, o trabalho de formação da agenda permite que o aluno interaja de forma ativa com a sociedade. Em uma das experiências, o trabalho de formação da agenda teve parceria da Associação Catarinense de Epilepsia (Ascae), e buscou prestar informações, conscientização e desmistificação desse distúrbio neurológico mal-entendido pela sociedade. No fim do semestre, os representantes da Ascae ficaram animados com os resultados concretos, bem como reconheceu que não teria pessoal ou recursos para empreender sozinho uma campanha daquele tipo.

Fazendo adaptações, esse modelo de trabalho pode ser utilizado por outras disciplinas que lidam com mobilização social em cursos de Gestão Social, Jornalismo e Comunicação Social, Publicidade e Propaganda, dentre outros.

Para que haja resultados positivos, são essenciais o planejamento, a escolha de um tema “quente”, o ajuste de expectativas com os alunos, o estabelecimento de regras claras de avaliação de esforço e resultado e a liberdade para que os alunos possam criar táticas próprias para o alcance dos objetivos.

REFERÊNCIAS

- BALL, Philip. *Critical mass: how one thing leads to another*. New York: Farrar; Straus and Giroux, 2004.
- BERTALANFFY, Ludwig von. *General system theory: foundations, development, applications*. New York: G. Braziller, 1969.
- BESANKO, David et al. *A economia da estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- COBB, Roger; ROSS Jennie-Kieth; ROSS, Marc Howard. Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, v. 70, n. 1, p. 126-138, mar. 1976.
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M. *Come studiare le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 2003.
- JONES, Charles O. *An introduction to the study of public policy*. Monterey: Brooks; Cole Pub. Co., 1984.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little; Brown, 1984.
- LASSWELL, Harold D. *The decision process; seven categories of functional analysis*. Maryland: College Park; Bureau of Governmental Research; University of Maryland, 1956.
- MAY, Judith V.; WILDAVSKY, Aaron B. *The policy cycle*. Beverly Hills: Sage Publications, 1978.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Le politiche pubbliche*. Bologna: Il Mulino, 1991.
- NORTH, Douglass C. *Structure and change in economic history*. New York: W. W. Norton and Company, 1981.
- OLSON, Mancur *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

Os autores

CAROLINA RODRIGUES COSTA – Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Serviço Social pela UFSC. Atua em Serviço Social com ênfase em movimentos sociais.

CÉSAR LUCIANO FILOMENA – Graduado em Engenharia Civil pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pós-Graduado em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestre em Ciências Sociais com ênfase em Organizações e Sociedade pela PUCRS. Doutorando em Ciência Política pela UFRGS. Auditor público externo do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Professor no Centro Universitário Metodista – IPA. Professor nos cursos de Administração de Empresas, Ciência Política, Engenharia de Produção e Civil. Pesquisador nas áreas de relações organizacionais e políticas, com ênfase no Estado e em políticas públicas; cadeias produtivas, com foco nas redes de cooperação de pequenas e médias empresas; processos de planejamento e controle estatais e do terceiro setor.

DANIELA ANDRADE DA ANUNCIACÃO – Graduada em Serviço Social pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Bolsista no CNPq. Participante do Núcleo de Estudos em Políticas e Economia Social (Nepes) na PUCRS. Colaboradora no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Sociais – (Neppps) da UCS. Principais temas de estudo: política social pública de assistência social; proteção social; políticas sociais públicas e intersectorialidade.

EVANDRO TEIXEIRA HOMERCHER – Graduado em Direito. Mestre em Direito (Direitos Fundamentais) pela Escola Superior de Gestão e Controle Francisco Juruena. Especialista em Direito Público e em Gestão Pública e Controle Externo. Servidor-instrutor no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

GISSELE CARRARO – Graduada em Serviço Social pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Doutoranda em Serviço Social pela PUCRS. Assistente Social voluntária no Conselho Municipal de Assistência Social de Caxias do Sul, subsidiando os envolvidos na elaboração de orientações técnicas e de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e orientações teórico-metodológicas de trabalho com famílias no SUAS em Caxias do Sul. Pesquisadora-colaboradora em projetos de pesquisa relacionados às áreas em que atua. Principais temas de estudos: formação e trabalho profissional, assessoria, família, metodologia de trabalho com famílias, educação, serviço social, planejamento e avaliação de políticas sociais públicas, política de assistência social.

ISABEL NADER RODRIGUES – Graduada em Física pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Pós-Graduada em Direito Tributário pela UCS. Pós-Graduada em Ensino de Física pela UFRGS. Mestranda em Direito pela UCS. Bolsista da Capes.

IVETE SIMIONATTO – Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela UFSC. Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Pós-Doutora pelo *European University Institute* (Florença – Itália). Docente adjunto II na UFSC. Experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Fundamentos do Serviço Social. Membro do Conselho de Livros da Editora Cortez. Principais temas de estudo: pensamento de Gramsci; Estado; sociedade civil; políticas sociais e serviço social.

LAUREN LEWIS XERXENEVSKY – Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Economia do Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), com ênfase em desenvolvimento regional e avaliação de políticas públicas. Experiência em Economia, com ênfase em planejamento e avaliação governamental. Principais temas de estudo: economia industrial e inovação. Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão na Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do Estado do Rio Grande do Sul.

LEONARDO SECCHI – Graduado em Administração Pública pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela (UFSC). Doutor em Estudos Políticos pela Universidade de Milão (Itália), com períodos sanduíche na Universidad Autónoma de Barcelona (Espanha) e

na Harvard University (EUA). Docente em cursos de graduação e no Mestrado da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc/Esag). Professor de Políticas Públicas na Udesc. Principais temas de estudo: administração pública; desburocratização; reformas administrativas; políticas públicas e estudos do poder local.

MAGNUS LUIZ EMMENDOERFER – Graduado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Administração pela UFSC. Doutor em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor e pesquisador no Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atua no Programa de Mestrado em Administração Pública – com concentração em Administração Pública. Coordenador do curso *Lato Sensu* em Gestão Pública Municipal, modalidade EAD, no ... (PNAP/UAB). Editor Científico da revista *Administração Pública e Gestão Social*. Membro efetivo nos grupos de pesquisa: Conhecimento, Organização e Turismo (Cogito) e Administração Pública e Gestão Social (APGS). Principais temas de estudo: gestão e políticas públicas no turismo; economia e organizações criativas; empreendedorismo interno nas organizações; gestão de pessoas e relações de trabalho com destaque em estudos sobre assédio moral e desenvolvimento de competências; inovação e esporte alternativo: *footbag*.

MARA DE OLIVEIRA – Graduada em Serviço Social pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Professora na UCS – curso de Serviço Social e no Programa de Mestrado em Direito da UCS. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Sociais (Neppps). Sua trajetória profissional (como professora-pesquisadora na área de Serviço Social) está vinculada ao desenvolvimento de atividades de ensino, pesquisa e extensão na área de políticas sociais públicas em geral. Principais temas de estudo: organização e gestão de políticas sociais públicas; política social pública de assistência social; intersetorialidade e políticas sociais públicas, e controle social; políticas sociais públicas e meio ambiente

RAMONE MINCATO – Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política pela UFRGS. Doutora em Ciência Política pela UFRGS. Professora no Centro de Ciências Humanas da UCS. Pesquisadora no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas e Sociais (Neppps) e no Observatório do Trabalho (Obstrab) da UCS. Principais temas de estudo: antipolítica; cultura política; juventude; políticas públicas; participação e controle social.

RENE KELLER – Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bolsista da Capes. Principais temas de estudo: intersecção entre Direito e marxismo; conflitos sociais urbanos; exercício da cidadania ativa; e reconhecimento jurídico de demandas estruturalmente reprimidas.

SANDRO TRESCASTRO BERGUE – Graduado em Administração de Empresas pela Faculdade Porto-Alegrense de Ciências Contábeis e Administrativas (FAPCCA). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Administração de Empresas com ênfase em administração pública pela UFRGS. Doutor em Administração de Empresas na área de Organizações, pela UFRGS. Professor na Universidade de Caxias do Sul (UCS), no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGDIR/UCS), na área de políticas públicas. Auditor Público Externo no Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE). Diretor da Escola Superior de Gestão e Controle do TCE. Principais temas de estudo: interseções entre os temas de teorias organizacionais; políticas públicas; tecnologias gerenciais em organizações públicas; gestão de pessoas no setor público; planejamento e controle na administração pública.