USOS E SIGNIFICADOS DO DINHEIRO: UMA ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DOS MEDIADORES PARA ATUALIZAÇÃO DE CIRCUITOS ECONÔMICOS

USES AND MEANINGS OF MONEY: AN ANALYSIS OF THE STRATEGIES OF THE MEDIATORS IN UPDATE OF ECONOMIC CIRCUITS

USOS Y SIGNIFICADOS DEL DINERO: UN ANÁLISIS DE LAS ESTRATEGIAS DE MEDIADORES EN LA ACTUALIZACIÓN DE CIRCUITOS ECONÓMICOS

RESUMO:
Este estudo tem por objetivo levar à compreensão do leitor as estratégias adotadas pelos mediadores para oferecer suporte simbólico às transações monetárias, operadas a partir do acesso de agricultores familiares ao crédito. Para entender essa questão, foi realizado um estudo qualitativo com entrevistas e análise de discursos com base em um Sistema de Crédito Cooperativo, denominado Cresol SC/RS. O aporte teórico que orientou a análise das informações articulou os conceitos de "marcos interpretativos", de McAdam, McCarthy e Zald (1999), com a noção de "circuitos econômicos" de Zelizer (2005). A conclusão é a de que os mediadores atuam permanentemente na construção de significados para utilização do dinheiro. Suas estratégias propõem um alinhamento entre as dimensões da racionalidade instrumental e o sistema de valores, articulando as expectativas individuais dos agricultores com as estratégias organizacionais do circuito econômico.

Palavras-chave: Marcos interpretativos, Circuitos econômicos, Políticas públicas, Cultura, Cooperativas de crédito.

Jandir Pauli - jandir@imed.edu.br
Doutor em Sociologia pela UFRGS.
Professor Titular I na Faculdade Meridional (IMED).

Marcelino Pies - marcelino@imed.edu.br
Professor de Ciência Política na Faculdade Meridional IMED

Artigo submetido no dia 12-06-2013 e aprovado em 08-12-2014

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT:
This study aims to understand the strategies adopted by the mediators to offer symbolic support for monetary transactions, operated from the access to credit for family farmers. To understand this question, a qualitative study was conducted in a Cooperative Credit System, called CRESOL SC / SR. The theoretical framework that guided the analysis of the information articulated the concepts of "interpretive frameworks", by McAdam, McCarthy and Zald (1999) with the notion of "economic circuits" by Zelizer (2005). The conclusion is that mediators work permanently in the construction of meanings for the use of money. Their strategies propose an alignment between the dimensions of instrumental rationality to the system of values, linking the individual expectations of the farmers with the organizational strategies of the economic circuit.

Keywords: *Interpretive frameworks, Economic circuits, Public policy, Culture, Cooperatives of credit.*

RESUMEN:
Este estudio tiene como objetivo comprender las estrategias adoptadas por los mediadores para ofrecer apoyo simbólico para las transacciones monetarias, operadas desde el acceso al crédito para los agricultores familiares. Para comprender esta cuestión, un estudio cualitativo se llevó a cabo en un Sistema de Crédito Cooperativo llamado CRESOL SC / SR. El marco teórico que guió el análisis de la información articula los conceptos de "marcos interpretativos", de McAdam, McCarthy y Zald (1999) con la noción de "circuitos económicos" por Zelizer (2005). La conclusión es que los mediadores trabajan de forma permanente en la construcción de significados para el uso del dinero. Sus estrategias proponen una alineación entre las dimensiones de la racionalidad instrumental para el sistema de valores, que une las expectativas individuales de los agricultores con las estrategias de la organización del circuito económico.

Palabras clave: *Marcos interpretativos, Circuitos Económicos, Política Pública, Cultura, cooperativas de crédito.*

Introdução

O tema da influência do crédito na reorganização da vida social vem recebendo destaque nas ciências sociais por problematizar o alcance da compreensão do mercado como sistema de regulação homogeneizante e a interferência de elementos extraeconômicos na mobilização da ação econômica. E quando o crédito provém de políticas públicas e é mediado por organizações sociais, a interferência dos aspectos culturais e políticos torna-se ainda mais visível na medida em que se estabelece uma relação de médio e longo prazo – expressa no compromisso da dívida – entre o tomador e a organização intermediadora. A partir desse contexto, surgem algumas interrogações: "Qual o significado que os indivíduos conferem ao dinheiro obtido por meio do acesso ao crédito? E no caso do acesso intermediado por instituições financeiras de caráter cooperativo, quais as características dos laços sociais gerados nessa relação?".

Para operar o problema de pesquisa deste estudo, foram utilizados os conceitos de Circuitos econômicos e Mediadores. Para analisar as transferências econômicas, a socióloga estadunidense Viviana Zelizer propôs uma ferramenta analítica denominada Circuito econômico, entendido como uma configuração social e econômica que permite a circulação de acordos, práticas, informações, instrumentos de troca e símbolos partilhados nesse ambiente. Cada um desses circuitos é caracterizado por: 1) limites mais ou menos precisos e algum controle sobre suas fronteiras; 2) laços pessoais significativos entre seus membros; 3) transações econômicas próprias e instrumentos de troca com base na reciprocidade (Zelizer, 2005, p. 96).

A noção de mediadores utilizada neste estudo remete às elaborações de Dough McA-

(cc) BY-NC-ND

dam, John McCarthy e David Zald (1999), que, recorrendo às elaborações de David Snow e Robert Benford (1992), propõem os conceitos de *frames* (quadros de referência) como articulação entre a ideologia dos movimentos e a dimensão cognitiva de seus integrantes. Os mediadores atuam no alinhamento (articulação) entre os valores, sentimentos, visões de mundo individuais e a pretensão de legitimidade da política pública. Em outros termos, os mediadores seriam responsáveis pela elaboração, articulação e proposição de referenciais que buscam definir, justificar e legitimar as práticas sociais nos contextos específicos.

Para fortalecer a análise do problema de pesquisa, foi realizado um estudo empírico sobre um Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária, denominado Cresol Central SC/RS. Com sede na cidade de Chapecó/SC, o sistema articula, em uma central, um conjunto de cooperativas de crédito rural dos Estados de Santa Catarina (SC) e do Rio Grande do Sul (RS). A partir dos dois conceitos operacionais, foi estruturada a problemática deste estudo: como elementos culturais e valorativos são misturados às transações econômicas e quais são as estratégias adotadas pelos mediadores para oferecer suporte simbólico às práticas econômicas no circuito Cresol SC/RS? Em outras palavras, procurou-se compreender como a ação dos mediadores contribui para que o sistema de valores forneça suporte para as relações econômicas no circuito e como elas são afetadas pela lógica financeira.

Para compreender as estratégias dos mediadores para significação do dinheiro no circuito Cresol SC/RS, foram utilizados métodos de análise qualitativa a partir da organização de um corpus de pesquisa (Bauer e Gaskell, 2002, p. 44-5), constituído por 25 entrevistas semiestruturadas e por informações coletadas em documentos e publicações institucionais. A amostra das entrevistas foi realizada por conveniência e realizada nas cooperativas, nos encontros de formação e nas propriedades de agricultores, sendo divididas em dois grupos: o primeiro, composto por 17 mediadores, que são os diretores (abreviados pela sigla DIR), assessores e técnicos (abreviados pela sigla TEC), e o segundo, por oito agricultores associados em diferentes cooperativas (abreviados pela sigla AGR).

Essa estratégia metodológica permitiu observar a aproximação entre as compreensões individuais e as expectativas organizacionais, procurando assimilar como as práticas são estruturadas. O tratamento das informações foi feito utilizando a análise de conteúdo, que classificou os dados coletados a partir das entrevistas e da observação com enfoque qualitativo, analisando a presença ou ausência de determinados temas.

1. Apresentação do objeto empírico: Cresol e Agricultura familiar

O Sistema Cresol de cooperativas de crédito surgiu em 1995 a partir de uma coalizão entre organizações do meio rural dos Estados do Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul (RS), especialmente entre Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores, partidos políticos, com amplo apoio da ala progressista da igreja católica (inspirada nas experiências das chamadas Comunidades Eclesiais de Base – CEBs).

(cc) BY-NC-ND

Naquele contexto, a Central cumpria basicamente a função de articulação política e suporte técnico e contábil para as operações financeiras das cooperativas do Sistema, a chamada Base de Serviços (Baser). A primeira Cooperativa Singular Cresol surgiu no Sudoeste do PR, no município de Dois Vizinhos. Em 2000, já atendendo à normativa do Banco Central, foi criada a Cresol-Baser (Base de Serviços) e, em 2004, ocorreu a criação da Cresol Central SC/RS que passou a articular as cooperativas dos Estados do Sul, especificamente do RS e SC, ficando a Cresol-Baser com a responsabilidade de articular a maioria das cooperativas paranaenses. Em termos práticos, cada Central passou a operar de maneira autônoma na elaboração de sua estratégia, mas o desmembramento foi motivado basicamente para cumprir uma exigência normativa do Banco Central.

Nas informações institucionais, disponíveis no site institucional, a Cresol Central SC/RS se define como "um sistema de cooperativas de crédito rural com interação solidária, que surgiu para oferecer, além dos serviços financeiros, crédito, desenvolvimento e inclusão social aos agricultores familiares". Sua missão é "fortalecer e estimular a interação solidária entre cooperativas e agricultores familiares através do crédito e da apropriação de conhecimento, visando ao desenvolvimento local e sustentável". A organização é norteada pelos seguintes valores: democracia; articulação com movimentos populares; gestão pelos agricultores familiares; transparência; solidariedade e cooperação; descentralização, e honestidade. Ainda, como diferenciais, são apresentados o controle social como garantia de transparência administrativa e a opção em financiar projetos na área da agroecologia e bioconstruções, sempre com assessoramento técnico das cooperativas associadas.

Em dez anos, segundo os números do balanço social de 2013, a Cresol Central SC/RS passou a contar com 100 mil associados, distribuídos em 63 Cooperativas Singulares e oito Bases de Serviços, e mais de cem Unidades de Atendimento. Seu raio de atuação se estende a mais de 150 municípios, prioritariamente nos Estados do RS e SC.

Do ponto de vista financeiro, no mesmo período, o sistema com mais de 150 milhões em patrimônio, 300 milhões em Pronaf (Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar) Custeio (35 mil contratos), 164 milhões em Pronaf Investimento (6,7 mil contratos), 450 milhões em empréstimos/crédito com recursos próprios (75 mil contratos), mais de 2 mil casas construídas com recursos dos programas de Habitação Social – PSH e PMCMV (Ministério das Cidades), 1.200 bilhões em ativos e com um resultado financeiro de 12 milhões de reais. Na série histórica, todas as informações fornecidas pelo Sistema mostram uma evolução constante e intensa, crescendo mais de 200% ao ano. Percentuais que seguem a mesma tendência nos gráficos de ampliação da área de atuação, captação e liberação de crédito (projetos).

A origem e a identidade da Cresol estão ligadas a dois temas: de um lado, a ação contestatória por meio da contestação política do modelo social e econômico e, de outro, o sentido propositivo, expresso na implantação de instrumentos que buscam atender às necessidades econômicas, sociais e culturais dos agricultores. O crédito em dinheiro é o

(cc) BY-NC-ND

ponto de articulação entre essas duas dimensões: representa o resultado de um processo histórico e de positivação de pautas dos movimentos sociais que atuam no meio rural ao mesmo tempo em que cria os contornos da organização e coloca em relação, por um conjunto de dispositivos organizacionais, os atores econômicos que atuam no Sistema. Há, portanto, uma expectativa de alinhamento entre o conteúdo que define a função do crédito para a agricultura familiar e o significado das operações financeiras no dia a dia dos agricultores.

Desde o seu surgimento, uma das principais estratégias de operação do Pronaf é a transferência de recursos para as Cooperativas de Crédito (via bancos públicos), tornando-as agentes intermediários entre a política pública e os beneficiários, ao mesmo tempo em que estão submetidos à fiscalização do Banco Central. Essas cooperativas teriam maior capacidade de garantia de que os recursos tenham um destino correto e promovam a inclusão socioeconômica dos agricultores por sua proximidade e identificação com o público-alvo (Abramovay e Bittencourt, 2003; Abramovay, 2004).

O Sistema Cresol se desenvolveu a partir do surgimento do Pronaf. Leva-se em conta que a criação desse programa contrasta com o discurso hegemônico na agricultura brasileira, que historicamente se beneficiou do acesso ao crédito, advogando a sua importância na balança comercial e na colocação do país no mercado internacional como produtor de commodities. Esse processo da agricultura brasileira é amplamente analisado pela literatura e conhecido como "Revolução Verde". Por isso, o Programa foi percebido pelos atores da agricultura familiar como importante ferramenta de resistência frente ao avanço do modelo de agricultura da "Revolução Verde".

É interessante observar que o surgimento do Cresol em 1995, o lançamento do Pronaf em 1996 e a construção da expressão "Agricultura Familiar" estão umbilicalmente relacionados. Segundo Schneider (2003), essa expressão surgiu no Brasil a partir de dois eventos significativos: 1) como expressão-síntese das reivindicações de diferentes movimentos sociais rurais, especialmente pela ação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Contag); 2) pela legitimação atribuída pelo Estado quanto à utilização dessa expressão para definição do Pronaf. Aliás, a expressão "Agricultor Familiar" aparece textualmente no Art. 3o da Lei do Pronaf (Lei n. 11.326, de 24/07/2006) para conceituar esse agente econômico, sem referir-se a conceitos amplamente conhecidos na literatura como "pequeno produtor", "colono" ou "campesino".

Para os fins deste estudo, a identidade cultural do agricultor familiar é definida em diferenciação ao campesinato tradicional, uma vez que este historicamente utilizou a propriedade para a agricultura de subsistência. Adota-se aqui a definição dada pelo contexto político do surgimento da expressão no Brasil. que enfatiza sua relação com o mercado por meio do acesso ao crédito, da agregação de valor e da inserção na dinâmica do mercado pela aquisição de insumos e comercialização. Nas palavras de Abramovay (1992, p. 22) "[...] uma agricultura familiar altamente integrada ao mercado, capaz de incorporar os principais avanços técnicos e de responder às políticas governamentais não pode ser nem de longe caracterizada como

(cc) BY-NC-ND

camponesa". Em outros termos, trata-se de uma definição fabricada pela relação entre movimentos sociais com o Estado.

2. Circuitos econômicos e marcos interpretativos

Este estudo incorpora o conceito de Zelizer de que a utilização do dinheiro é organizada em circuitos econômicos (2002; 2005, 2010), que permitem sua significação. Essa perspectiva a afasta do *mainstream* da Sociologia econômica, uma vez que, para a socióloga, existem "múltiplos dinheiros", que são significados nesses ambientes pela combinação entre lógica econômica, intimidade e sistema de valores, que estão na base da identificação do circuito.

A partir dessa noção, este estudo explorou as transformações nas relações sociais ocorridas na Agricultura Familiar a partir da intensificação da circulação do dinheiro. A noção de Circuito será utilizada como sinônimo de Sistema, procurando demonstrar que a ação dos mediadores na formação da identidade da Cresol está orientada para a criação de uma complexa rede de significados que mesclam elementos de ordem: 1) política (simetria nas relações de poder, proximidade com a realidade do agricultor, linguagem acessível e orientação do crédito); 2) cultural (importância da família, cooperação e ajuda mútua); 3) econômica (juros mais baixos, acompanhamento técnico, financiamento desburocratizado da produção e do consumo); 4) afetiva (confiança, reciprocidade, amizade e cuidado/zelo). Além disso, na organização desse circuito, o dinheiro emerge como principal meio de articulação entre a dimensão racional/instrumental e um sistema de valores, que identifica e demarca as fronteiras das transações econômicas com as transações não econômicas.

As características dos circuitos econômicos podem ser resumidas em cinco pontos: 1) comportam diferentes relações sociais entre os indivíduos específicos; 2) permitem compartilhar as atividades econômicas realizadas por essas relações sociais, isto é, "os laços entre os participantes têm o significado compartilhado"; 3) criam sistemas de contabilidade comuns para avaliar o intercâmbio econômico, por exemplo, formas particulares de dinheiro; 4) compartilham os significados que as pessoas atribuem a suas atividades econômicas, isto é, "um conjunto distinto de transferência de bens, serviços ou reivindicações dentro de seus laços interpessoais"; 5) estabelecem uma fronteira clara entre os membros do circuito não membros, com algum controle sobre as transações que atravessam a fronteira (Zelizer, 2010, p. 315). Dessa forma os circuitos possuem limites mais ou menos precisos e algum tipo de controle sobre as transações que acontecem além de suas fronteiras. Essas transações estão apoiadas sobre laços interpessoais que partilham significados e cada circuito econômico é um tipo de agenciamento entre intimidade e economia de cada espaço da vida social.

Leva-se em conta que esse circuito busca caracterizar um mercado específico, localizado e recortado em uma realidade social particular. Do ponto de vista estritamente econômico, o Sistema Cresol SC/RS parece somente cumprir um papel de inclusão dos agricultores familiares no modelo de mercado, que, dito de outra forma, representa um avanço do mercado sobre um espaço antes inexplorado. No entanto, essa ideia não se sustenta

(cc) BY-NC-ND

porque o que há de específico nesse circuito não se resume à introdução do cálculo e do dinheiro ou mesmo à passagem do tradicionalismo econômico para uma visão empresarial da unidade doméstica, abrindo-a para o mercado, mas à capacidade de utilização do dinheiro para transportar significados e ideologias. Em outros termos, ao passo que serve de suporte para as relações sociais, o dinheiro permite a caracterização do circuito, porque ele transporta valores econômicos e culturais. Ele carrega os significados construídos pelas relações sociais no circuito.

Com esse plano de fundo, este estudo detém-se na compreensão do processo de significação cultural do dinheiro em um circuito específico. O objetivo é demonstrar que a produção de símbolos e a significação cultural constituem-se em um circuito econômico com fronteiras mais ou menos definidas e identificadas por quadros de referência (*frames*), que funcionam como "processos de encaixe" entre a expectativa individual dos atores e o fortalecimento da organização por meio da mobilização coletiva. Isso permitirá desenvolver a hipótese de que a modelagem e atualização dos quadros de referência desses circuitos sejam elaboradas pelos chamados "mediadores", que cumprem a função de alinhar o conteúdo institucional com as práticas de utilização do dinheiro no circuito.

Além da noção de circuito, este estudo incorpora o conceito de "marcos interpretativos". Nesse ínterim, conforme já apresentado na primeira parte deste estudo, é possível caracterizar o surgimento do circuito Cresol SC/RS como resultado de "processos coletivos de interpretação, atribuição e construção social, que mediam a oportunidade e a ação" (McAdam, McCarthy e Zald, 1999, p. 23). Nesse ambiente, a Agricultura Familiar é qualificada, do ponto de vista simbólico, como produtora de alimentos, e a unidade familiar rural como lugar da produção para o autoconsumo, sendo que o excedente pode ser comercializado no "mercado" e em "mercados paralelos" (alternativos), construídos pela parceria entre os atores da agricultura familiar.

Conforme Zald (1999, p. 370), a relação entre movimentos, a criação de "marcos interpretativos" e a sociedade em geral são mutuamente afetadas por seis pontos: 1) construção cultural de repertórios de argumentos e os marcos nos quais se enquadram; 2) contradições culturais e sucessos históricos que permitem levar adiante o processo de "encaixe"; 3) criação de "marcos interpretativos" como atividade estratégica dos movimentos; 4) processos competitivos que resultam na escolha de um marco interpretativo dominante; 5) difusão dos marcos por meios de comunicação, especialmente de massa; 6) confronto entre oportunidades políticas e mobilização para dar forma ao resultado das lutas entre os diferentes marcos.

Assim, este estudo reconhece que o Pronaf cria um ambiente de oportunidades políticas, e a existência do Sistema Cresol somará esforços para fortalecer um modelo de agricultura, que catalise um conjunto de atores na defesa desse grupo social conhecido como Agricultor Familiar, construindo uma ideologia elaborada a partir da visão de mundo compartilhada em torno da necessidade de mudanças estruturais em relação ao modelo de agricultura da "Revolução Verde".

(cc) BY-NC-ND

3. Estratégias dos mediadores para significação do dinheiro no circuito Cresol SC/RS

A partir de agora será demonstrado como os mediadores desenvolvem suas estratégias no circuito Cresol SC/RS. A caracterização do sentido e a utilização do dinheiro definem o Circuito como espaço de coexistência contínua entre laços pessoais e atividades econômicas, por isso interessa compreender os tipos de significado que esses ambientes organizacionais conferem às transações monetárias e como o crédito, ao mesmo tempo em que satisfaz necessidades de ordem prática, racional e utilitarista, sofre as influências do sistema de valores e dos sentimentos e significados. É nesse contexto que surgem os mediadores com a tarefa de elaborar a atribuição de sentido às transações econômicas e a negociação desse sentido junto aos agricultores. Por isso interessa saber como as práticas da significação, que são manifestas na abertura das transações monetárias, interagem com a intimidade e como o poder e a negociação influenciam na definição da agenda e no desenvolvimento de práticas monetárias concretas.

Assim, recupera-se a questão central deste estudo que trata da interpretação simbólica e ideológica que os mediadores articulam e operam no processo de atribuição de sentido e mobilização da ação econômica, bem como a forma como suas estratégias são negociadas e demarcam os limites e identidades de circuitos econômicos. Em outros termos, procura-se compreender as estratégias engendradas pelos agentes econômicos na interpretação e reelaboração de quadros de referência (*frames*), que incorporam elementos de ordem simbólica e valorativa à racionalidade econômica, e como os "marcos interpretativos" do circuito são atualizados constantemente.

4. Análise dos dados: atualizações dos marcos interpretativos do circuito Cresol SC/RS

Os dados encontrados na realidade empírica permitem estabelecer que, até o estágio atual, o Sistema Cresol realizou três grandes atualizações, mencionadas a seguir.

Primeira elaboração (entre os anos de 1994 e 1997, aproximadamente): **Criação do Sistema Cresol.** Sob o conceito de **pequenos produtores**, a organização emergente enfatiza o caráter fechado da unidade doméstica, associado à circulação restrita de dinheiro. Bastante articulados aos repertórios de mobilização das ONGs, Movimentos Sociais e Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs), os elementos de referência simbólica desse contexto estimulam a mobilização coletiva, o engajamento e a contestação do modelo de agricultura do sistema financeiro de crédito e, do ponto de vista mais amplo, do desenvolvimento social. É importante destacar que a Cresol surgiu de um consenso entre diversas organizações do meio rural que antes operavam o chamado "Crédito Rotativo", formado pelos fundos constituídos por doações de instituições ligadas, especialmente, à Igreja Católica, e que condicionava os agricultores a estar inseridos em associações comunitárias para ter acesso aos recursos financeiros.

Em sentido mais específico, surge a ideia de cooperativa como ferramenta para organizar o dinheiro. Essa organização ganha forma a partir da cooperativa, pois esse formato ins-

(cc) BY-NC-ND

titucional permite, especialmente, a individualização das relações de crédito (dívida) e a ampliação da circulação de dinheiro no circuito. O crédito abriu a gestão da unidade doméstica/familiar e os mediadores passaram a fazer parte do dia a dia das famílias. Estar na "propriedade" e conhecer bem os agricultores tornam-se exigência básica para o bom desempenho das relações de crédito.

Nessa primeira atualização, a estratégia dos mediadores articulou, basicamente, dois temas: a individualização da relação (especialmente pela emergência dos contratos por CPF), o que permitiu o acesso às informações financeiras de cada tomador, e o cálculo de sua capacidade de endividamento. Antes a relação era com o grupo, e toda análise de capacidade de pagamento era feita a partir das capacidades do grupo (coesão, estrutura interna das relações sociais e disposição dos integrantes para cooperação e ajuda mútua). Essa inovação condicionou os agricultores a expor seus projetos privados, abriu sua propriedade e exigiu um sistema de contabilidade (gestão) dos recursos contraídos mediante empréstimo.

Quadro síntese dos significados e novas práticas adotadas pelo circuito

Antes do Fundo de Crédito Rotativo	Constituição do circuito – Primeira elaboração
Acesso ao crédito por meio do grupo	Acesso individualizado
Definição sobre a aplicação dos recursos feita pelo grupo	Liberdade de escolha da finalidade de utilização do dinheiro
Sem compromisso com instituição financeira	Contrato com instituição reconhecida pelo sistema financeiro nacional
Participação na associação	Participação na gestão da cooperativa
Simbologia partilhada: pequenos agricultores isolados são sinônimos de dispersão e vulnerabilidade social	Pequenos agricultores organizados em cooperativas são fortes e com capacidade competitiva
O pouco dinheiro dos agricultores está disperso no sistema financeiro oficial e privado	Do ponto de vista financeiro: Cresol procura organizar o dinheiro
Organizações de referência: Igrejas, ONGs, STRs. Temas: comunitarismo e ecologia	Organizações de referência: sistema financeiro, outros circuitos de crédito cooperativo. Temas: cooperativismo e desenvolvimento

Fonte: Sistematização feita pelo autor.

(cc) BY-NC-ND

Segunda elaboração (entre 1998 e 2003, aproximadamente): **diferenciação do circuito em relação aos sistemas de crédito cooperativo tradicionais.** Com a expansão do Pronaf, outras cooperativas de crédito passaram a atuar no meio rural. Nesse ponto, os mediadores desenvolveram estratégias para fortalecer uma relação de reciprocidade e confiança com os associados em torno do conceito de Agricultura Familiar e cooperativismo de crédito. Essa elaboração é fundamental, porque associou elementos de ordem pessoal e valorativa dos beneficiários da política pública, ao passo que intensificou a utilização do dinheiro. O custeio da produção passou a ser o ponto de encontro, articulando elementos da racionalidade instrumental dos associados com a aproximação do sistema financeiro (aptidão das cooperativas para receber recursos da política pública) e de setores do Governo Federal, especialmente do Ministério do Desenvolvimento Agrário. A aproximação com o sistema oficial de crédito instaurou uma agenda de afastamento em relação aos movimentos sociais, ONGs e STRs. As cooperativas passaram a ter mais contato (e um contato direto) com os agricultores que intensificaram a circulação de dinheiro apostando em relações de crédito mais duradouras, mesmo que permeadas pela relação de dívida.

Na segunda elaboração/atualização, os mediadores empenharam-se na diferenciação do circuito Cresol em relação aos demais circuitos. A estratégia foi a aproximação com a política pública do Pronaf pela articulação entre o ideal cooperativista e o conceito de Agricultura Familiar. Nesse sentido, desenvolveu-se a ideia de que o engajamento na causa social da cooperativa passa a gerar lucros individuais como inclusão social por meio da política pública e baixo custo do dinheiro (juros). No entanto, aproximar-se da política pública significa incorporar as regras do sistema financeiro nacional. Os mediadores precisam diferenciar as cooperativas dos Bancos e, para isso, o tema da participação na gestão da cooperativa passa a ser estratégico. A construção da confiança transmite a ideia de "esta casa é sua", slogan estampado nas fachadas das cooperativas constituídas ainda na formação do circuito.

Nesse processo, a relação do circuito Cresol com o SFN e o surgimento de outros sistemas de crédito ameaçaram, pela primeira vez, a identidade do Circuito. Os mediadores passaram então a atuar no fortalecimento interno, e as estratégias tornaram-se de estruturação organizativa das cooperativas para adoção do princípio da descentralização, desmembrando cooperativas maiores em pequenas e médias, na expectativa da maior aproximação com os agricultores. Esse também foi o momento da institucionalização de programas de investimento (além do custeio da produção de cereais) por meio das parcerias com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS) e o Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE). A elaboração de projetos e sua viabilidade serão praticamente coordenadas pelas cooperativas. Surge o Programa de Crédito Orientado para expansão do domínio das cooperativas sobre a atividade financeira das famílias. A racionalidade econômica passou a ser estimulada, sempre acompanhada pela vigilância do desenvolvimento institucional da cooperativa e pela busca de maior comprometimento por parte dos associados com a gestão da cooperativa.

(cc) BY-NC-ND

Quadro síntese dos significados e novas práticas adotadas pelo circuito

Elaboração anterior (primeira)	Segunda elaboração
Pequeno agricultor	Agricultor Familiar
Crédito de Custeio da safra	Crédito produtivo + investimentos
Recursos provenientes do Fundo de Capital de Risco (FCR) e captação de recursos próprios dos agricultores	Recursos provenientes do Pronaf, do BNDS e do BRDE
Mobilização social como forma de pressão para acesso aos recursos	Utilização das vias institucionais (governamentais) como forma de pressão política
Símbolo: organização dos pequenos agricultores para conseguir benefícios coletivamente	Símbolo: autoestima do Agricultor Familiar como "produtor de alimentos para a nação"
Propriedade rural com caráter fechado e certa restrição ao uso do dinheiro Campesinato baseado no autoconsumo	Caráter aberto da unidade doméstica. Relação com o mercado via produção de alimentos (comercialização)
Cooperação com base na ajuda mútua e na rede de vizinhança	Aval solidário e solidariedade de contrato

Fonte: Sistematização feita pelo autor.

Terceira elaboração (após 2004 até os dias atuais): **introdução do conceito de família** e utilização do **dinheiro para o "bem viver".** Essa elaboração, além de coincidir com o surgimento da Cresol Central SC/RS, está em fase de consolidação. Expresso pelos conceitos de "construção da moradia" e "crédito para o bem-estar", o Circuito atualiza símbolos que aproximam elementos de ordem cultural com a racionalidade instrumental (cálculo). O tema da qualidade de vida entra em foco, e o acesso aos bens de consumo passa a ser sinônimo de inclusão social. O lançamento da política pública de construção e a reforma de moradias, além da ampliação da oferta de produtos e serviços como cartões de crédito, seguros e demais serviços financeiros, cristalizam o afastamento em relação aos movimentos sociais, STRs e ONGs e consolidam a aproximação com o sistema financeiro. Do ponto de vista da estratégia organizacional, o circuito tenta corrigir fluxos de dinheiro, procurando manter os recursos dos associados no Sistema.

Essa fase de atualização do circuito Cresol passou a ser caracterizada pela adoção da ideia de "família" no sentido amplo do termo e pela interferência nos hábitos de consumo da unidade doméstica. Surgem os produtos e serviços de uma instituição financeira completa, que, do ponto de vista econômico, procurou fechar o circuito, evitando que o dinheiro que circula nele evada as divisas. Assim, as cooperativas de crédito do Sistema Cresol SC/RS passam a disponibilizar recursos para aquisição de automóveis, ele-

(cc) BY-NC-ND

trodomésticos, moradia e reforma da casa, cartões de crédito, seguros (vida, produção, conservação de bens) e investimentos em aplicações financeiras diversas.

Nos discursos institucionais desse contexto, surge a "Cresol, que realiza sonhos". A mulher e as crianças emergem como sujeitos de cidadania em um modelo de família a ser resgatado e preservado. Nos materiais informativos e de divulgação, são destacadas imagens de famílias associadas a depoimentos confirmatórios. Discursos também percebidos nas entrevistas com os diretores:

> Quais são os valores da Cresol? Os principais valores do sistema Cresol eu pra mim é o quanto ela conseguiu até hoje realizar de sonhos das famílias. Às vezes muito dessas pessoas trabalham com a Cresol e trabalham com outras instituições elas não tem basicamente na Cresol uma conta, mas a Cresol representa muito pra essas famílias. Se não tivesse o sistema Cresol eu não tenho dúvida que hoje o mercado teria excluído muito mais gente, as taxas de juros seriam muito mais exploradas, eu vejo que isso significa resultado, dinheiro do bolso das pessoas que trabalham com o sistema Cresol; o custo é muito baixo (DIR1).

Além disso, com o crescimento acelerado do Sistema (em número de associados e ativos financeiros), a despersonalização das relações passa a ser considerada. Para isso, três práticas são adotadas: investimento em comunicação interna, inovações institucionais que otimizem a busca de informações sobre os candidatos ao crédito e intensificação da estratégia de aproximação com os agricultores. É nesse contexto que surge o *slogan*: "Cresol, mais que uma cooperativa de crédito, uma grande família".

Quadro síntese dos significados e novas práticas adotadas pelo circuito

Segunda elaboração (anterior)	Terceira elaboração (atual)
Dinheiro para custeio e investimento	Dinheiro para custeio, investimento e consumo (bem-estar)
Movimentos sociais e mobilização para acesso ao sistema financeiro de crédito	Mediadores se fortalecem com interferência política negociando as pautas para os agricultores
Agricultor Familiar que produz alimentos	Família, união e qualidade de vida
Família como unidade produtora com destaque para utilização da mão de obra, especialmente masculina	Participação maior das mulheres e filhos maiores (proteção dos filhos – seguro de vida)
Dinheiro para produzir e capitalizar	Dinheiro para produzir, capitalizar e para bem-estar/consumo
Seguro para proteção dos investimentos	Dinheiro para proteção do estilo de vida da família

Fonte: Sistematização feita pelo autor.

(cc) BY-NC-ND

Os dados coletados nas entrevistas ajudam a interpretar o trabalho dos mediadores na significação do dinheiro durante as atualizações do circuito. Perguntado sobre como o dinheiro afeta o Sistema, um diretor responde: *"O dinheiro vai te fazendo mudar de pensamento mudar a organização. Tu vai percebendo que a organização precisa sobreviver no mercado e, para isso, precisa mudar os pensamentos, os valores, as crenças etc."* (DIR5). A fala de outro diretor aponta para a mesma direção: *"O dinheiro pode alterar as relações se você não trabalhar a lógica de para que ele serve, para que que ele entra na propriedade? Porque você recebe a lógica individualista de fora, que não é uma coisa construída ali na família"* (DIR7). A resposta de um técnico confirma as opiniões anteriores: *"Infelizmente está virando numa questão mais financeira. Conforme a cabeça pensante ele pode te reascender na vida, e conforme a cabeça pensante ele pode te matar. É uma arma! É uma arma perigosa"* (TEC2).

Como já demonstrado, os mediadores atuam na proposição de símbolos e quadros de referência (*frames*) para articular a manutenção dos laços sociais com os novos elementos técnico-instrumentais, específicos da relação com o mercado. O "crédito assistido" passa a ser uma importante ferramenta no contexto do aumento da circulação de dinheiro, da abertura da unidade doméstica e da preservação dos laços sociais.

> Hoje a maioria é assim: o pessoal vem para buscar um recurso, e a gente sempre procura conversar com ele né, saber por que ele quer aquele recurso, se vale a pena ou não vale esse tipo de investimento que ele quer fazer. Se vai ter retorno ou não, se vai ter mercado para isso, ou não. Então a gente procura fazer uma boa conversa na cooperativa e, e em alguns casos, a gente vai na propriedade e conversa; ver se ele tem capacidade para isso. (DIR7)

Com base nos argumentos aqui apresentados, pode-se concluir que a definição de dinheiro proposta pelos mediadores raramente menciona sua função técnica, isto é, sua capacidade de ampliar o capital e os rendimentos dos agricultores. Sua intenção é fornecer um conceito que vincule a necessidade prática dos agricultores à rede de significados partilhados no circuito Cresol SC/RS. Em outros termos, os mediadores fornecem o conteúdo que identifica e diferencia o Sistema Cresol das demais instituições financeiras, sejam elas sistemas cooperativos ou bancos convencionais. Essas conclusões, além de reforçarem a ideia de Zelizer sobre a relação entre mundos aparentemente hostis, mostram motivações políticas dos mediadores e seus esforços para combinar ganhos financeiros dos associados com o fortalecimento da organização em que atuam, beneficiando-se desses resultados.

Por fim, os dados evidenciam também que, durante as três fases de atualização do circuito Cresol SC/RS, alguns aspectos se mantêm. Entre eles, o aumento da utilização do dinheiro, passando do financiamento das sementes (primeira fase) até o seguro de vida (terceira fase). Nesse rol, estão também a ampliação das relações de confiança por meio de visitas às propriedades dos candidatos ao financiamento e a busca de informações sobre a idoneidade dos pretendentes na vizinhança e em festas comunitárias e as consultas a estabelecimen-

(cc) BY-NC-ND

tos de comércio. Em suma, durante as três elaborações do circuito mudam-se os símbolos compartilhados e as estratégias dos mediadores, mas as práticas de marcação do dinheiro e a expectativa de realização de "boas combinações" entre cultura e dinheiro se mantêm, especialmente se analisada a intensificação da aproximação entre mediadores e agricultores.

Conclusão

Os dados mostram que os "quadros de referência" propostos pelos mediadores foram fundamentais para a atualização do circuito Cresol na medida em que operaram "boas combinações" entre a dimensão da racionalidade econômica e o universo de valores dos agricultores para o fortalecimento da organização. O processo de racionalização foi ressignifcado a partir de novos quadros de referência, com base em um complexo sistema de significados que mesclam elementos de ordem: 1) política (inclusão social, proximidade com a realidade do agricultor, linguagem acessível e orientação do crédito); 2) cultural (importância da família, cooperação e ajuda mútua); 3) econômica (juros mais baixos, acompanhamento técnico, financiamento da produção e do consumo). Além disso, na organização desse circuito, o dinheiro emergiu como principal meio de articulação entre a dimensão racional/instrumental e um sistema de valores, o qual identifica, compara e demarca as fronteiras das transações comerciais/econômicas.

Nesse ínterim, os mediadores operaram, nas diferentes fases do circuito, a substituição de valores relacionados ao comunitarismo e à rede de vizinhança por temas como autoestima, realização, afirmação social e reciprocidade. Portanto, não está em questão a mudança de orientação da ação econômica, mas sim a atualização dos quadros de referência para internalização e fortalecimento de novos valores, símbolos, e para consolidação dos laços sociais. O pano de fundo dessa "atualização" deve-se à capacidade dos mediadores de operar a ambivalência entre "fechamento" e "abertura" do circuito, isto é, fechá-lo do ponto de vista da organização do dinheiro (ampliação dos produtos e serviços disponibilizados aos associados, linguagem, símbolos, pautas políticas) e, ao mesmo tempo, manter a comunicação com o exterior (SFN, Universidades etc.).

Em suma, este estudo reconhece que o dinheiro provoca a abertura da unidade doméstica, mas é o sistema de valores que significa a utilização do dinheiro e regula sua circulação. Nesse sentido, os mediadores agem sob a ameaça de que o relaxamento da significação do dinheiro causa a abertura do circuito e sua descaracterização.

As conclusões indicam, portanto, três aspectos básicos: 1) a transição do tradicionalismo econômico para a orientação racional da gestão ocorreu por meio da internalização (cultural) de uma orientação baseada no cálculo e na utilização extensa do dinheiro, portanto o cálculo e o dinheiro operam essa transformação cultural; 2) isso não significa que os valores de mercado dissolveram a influência dos valores culturais na significação do dinheiro; 3) é nesse ambiente que os mediadores trabalham para a construção de Circuitos Econômicos para significação de dinheiro e consequente articulação entre as dimensões da racionalidade instrumental e o sistema de valores.

Entre as lacunas deste estudo, as quais per-

(cc) BY-NC-ND

mitem agendas de pesquisa futuras, está a opção em não abordar o tema do conflito como tema central. De fato, o aporte teórico utilizado não aponta para análise das consequências políticas negativas que as relações monetárias proporcionam. No entanto, este estudo não teve a intenção de marginalizar esse debate, mas limitou-se a demonstrar como os mediadores constroem significados para marcação social do dinheiro. Dessa forma, acredita-se que este estudo oferece um ponto de partida para estudos sobre relações arruinadas por inadimplência, endividamento e quebra de contrato. Com isso, poder-se-ia ampliar a compreensão sobre a complexa relação entre o universo dos valores e o custo social das dessas transações econômicas.

Referências

Abramovay, R. (1992). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão.* São Paulo: Hucitec.

Abramovay, R. (2004). Entre Deus e o diabo: mercado e interação humana nas ciências sociais. Tempo Social – *Revista de Sociologia da USP* (Vol. 16, n. 2). São Paulo.

Abramovay, R., & Bittencourt, G. (2003). Inovações institucionais no financiamento da agricultura familiar: o Sistema Cresol. *Revista Economia Ensaios.* (Vol. 16, n. 1, pp. 179-207) Uberlândia.

Bauer, M. W., & Gaskell, G. (2002). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. Petrópolis: Vozes.

McAdam, D., & McCarthy, J., & Zald, M. (eds). (1999) *Movimientos sociales*: perspectivas comparadas. Madrid: Istmo.

Schneider, S. (2003). Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* [online]. (Vol. 18, n. 51, pp. 99-122).

Snow, D., & Benford, R. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. in Morris, A. D. & Mueller, C. M. *Frontiers in Social Movement Theory.* New Haven: Yale University Press.

Zald, M. (1999). Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. In McAdam, D., McCarthy, J. D., & Zald, M. *Movimientos sociales:* perspectivas comparadas. Madrid, Istmo.

Zelizer, V. (2002) La construction des circuits de commerce: notes sur l'importance des circuits personnels et impersonnels. In Jean-Michel Servet & Isabelle Guérin. *Exclusion et Liens Financiers.* Rapport du Centre Walras, Economica, pp. 425-429.

Zelizer, V. (2005). *La signification social de l'argent.* Trad. Christian Cler. Paris: Seuil.

Zelizer, V. (2010). Circuits in economics life. In *Economics Lives*. New York: Princeton University Press.

(cc) BY-NC-ND

Mediação social e incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha/MG

SOCIAL MEDIATION AND TERRITORIAL INCIDENCE OF RURAL DEVELOPMENT POLICIES IN THE MÉDIO JEQUITINHONHA/MG

MEDIACIÓN SOCIAL E INCIDENCIA TERRITORIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO RURAL EN EL MEDIO JEQUITINHONHA/MG

Resumo

O principal eixo norteador deste estudo foi a abordagem da dinâmica das políticas sociais, que apresentam como público envolvido o universo dos agricultores familiares. Para tanto, foram analisados o papel e a função exercida pelos principais atores sociais envolvidos no Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e nas demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar nos municípios do Território Médio Jequitinhonha, cujas ações foram importantes para a expansão do Pronaf no território durante o período estudado. De uma maneira geral, percebeu-se que, embora ainda existam dificuldades na relação entre essas organizações e também carência de certas habilidades sociais para fomentar uma ambiência favorável a inovações no território, o próprio fato de as políticas propiciarem e até mesmo forçarem todo esse envolvimento entre elas já se caracteriza como um ponto positivo para os processos de desenvolvimento do território.

Palavras-chave: Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Mediadores Sociais, Território, Pronaf

SANDRO PEREIRA SILVA - sandroecbr@yahoo.com.br

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa e Mestre em Economia pela mesma instituição. Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília. Atualmente atua como pesquisador no IPEA.

Artigo submetido no dia 19-06-2013 e aprovado em 08-12-2014

Abstract:

The main guiding principle of this study was to analyze the dynamics of social policies, whose public involved is formed by the universe of family farmers. We analyzed the role and function performed by each of the actors involved in PRONAF in the Médio Jequitinhonha Territory during the study period. However, the relationship between them is still under construction. Overall, it was noted that, although there are still difficulties in the relationship between these organizations and also the lack of social skills to foster an environment conducting to innovation in the territory, the very fact of the policies encourage and even force all this involvement between them is characterized as a positive point for the development processes of the territory.

Key words: *Public Policy, Family Farming, Social Mediators, Territory; PRONAF*

Resumen:

El principal eje orientador de ese trabajo fue el abordaje de la dinámica de las políticas sociales que presentan como público involucrado en el universo de los agricultores familiares. Se ha analizado el rol y la función ejercida por los principales actores sociales involucrados en el PRONAF y demás políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar en los municipios del Territorio Medio Jequitinhonha, cuyas acciones fueron importantes para la expansión del PRONAF en el territorio durante el periodo estudiado. De modo general, se ha percibido que aunque aún existan dificultades en la relación entre esas organizaciones y también carencia de ciertas habilidades sociales para fomentar un entorno favorable a innovaciones en el territorio, el propio hecho de las políticas propiciaren y incluso forzaren todo ese envolvimiento entre ellas ya se caracteriza como un punto positivo para los procesos de desarrollo del territorio.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Mediadores Sociales, Territorio, PRONAF.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Introdução

Uma política pública, ao incidir sobre um dado território, passa a constituir-se em um mecanismo concreto de intervenção daquela realidade. *Atores sociais*[1] são mobilizados, recursos são disponibilizados, peças normativas são formalizadas, e uma *rede*[2] complexa de mediadores passa a atuar nas diversas etapas de sua implementação. Quando essa energia social é cadenciada para a intervenção na organização socioeconômica local, em nome de uma redistribuição dos benefícios sociais de maneira a garantir padrões mais justos de acesso a bens e recursos públicos a segmentos populacionais com algum grau de fragilidade, essas ações passam a ser classificadas como *políticas sociais* (Hofling, 2001). As políticas sociais no Brasil passaram por uma importante transformação, que vem desde a Constituição de 1988, que levaram à adoção de novos desenhos e estratégias, além da ampliação do leque de programas descentralizados e do aumento do volume de recursos (Barros & Carvalho, 2003).

De modo geral, as políticas sociais trazem em si uma ideia de *desenvolvimento social.* No caso de uma intervenção voltada a segmentos sociais que integrem atividades agropecuárias, o termo desenvolvimento passa a ser acompanhado pelo adjetivo "rural" (Neves, 2008). Um exemplo importante de política social que compõe uma estratégia governamental de desenvolvimento rural é o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Família (Pronaf), criado em 1996 pelo governo federal, o qual conta com o apoio de diversas organizações que, de alguma forma, representam o segmento sócio-produtivo da agricultura familiar no Brasil e envolve uma densa rede de atores públicos e privados, com distintos interesses, em suas mais variadas etapas de execução.

Como a agricultura familiar brasileira contempla uma grande diversidade cultural, social e econômica, podendo variar desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada, os aspectos regionais e territoriais são de grande importância para definir suas características principais. Assim, a atividade produtiva e a organização dos agricultores familiares apresentam forte imbricamento com a realidade local, de modo que suas potencialidades sejam, em grande medida, dadas em razão das características territoriais em que se situam (Silva, 2012a).

Por outro lado, a tendência à descentralização administrativa na implementação e execução das políticas sociais no Brasil nos últimos anos e o envolvimento de organizações locais em sua concepção e seu acompanhamento vem promovendo uma maior dinâmica relacional entre diferentes atores. Essa dinâmica proporciona um adensamento do conjunto de laços e relacionamentos presentes tanto no âmbito interno quanto no externo de seu território, permitindo o surgimento de redes de cooperação entre as organizações de outros municípios vizinhos que apresentam laços de identidade e coesão territorial, formando o *território de incidência* dessas políticas (Silva, 2008; 2011). Ademais, a criação de espaços de diálogo a partir de diferentes programas governamentais contribui para o aprendizado da participação, o que permite a passagem, por parte das organizações representativas dos agricultores, de uma lógica de "embate" para a de "negociação" (Tonneau & Sabou-

(cc) BY-NC-ND

rin, 2009, p. 130).

Toda essa inter-relação pode vir a constituir-se em uma estrutura de *governança* (formada pelo arranjo institucional e pelas organizações envolvidas) favorável a uma intervenção mais qualitativa dessas políticas. No entanto, se o acesso à determinada política pública exige uma estrutura que não existe em uma dada localidade, sua incidência territorial demandará maior *habilidade social* dos atores envolvidos para a viabilização de uma realidade institucional necessária. Assim, as organizações locais ganham importância no seu papel de mediadores entre as propostas de ação pública e o conjunto dos beneficiários. A mobilização de atores sociais em determinado espaço geográfico tem por finalidade não apenas resolver problemas econômicos, mas também construir um ambiente institucional mais favorável ao desenvolvimento territorial sustentável.

Este estudo tem como objetivo verificar a dinâmica das políticas de desenvolvimento rural, sobretudo o Pronaf, em âmbito territorial e demonstrar os arranjos institucionais necessários para sua incidência e execução, de acordo com a noção de *incidência territorial de políticas públicas*. Como recorte geográfico, foi escolhido o Território Médio Jequitinhonha (TMJ), localizado na Região do Vale do Jequitinhonha, no estado de Minas Gerais. O TMJ foi homologado oficialmente em 2003, no âmbito da reestruturação do Pronaf Infraestrutura, que deixou a lógica municipal para se tornar uma linha de política territorial para o desenvolvimento rural (Silva, 2012b). Em 2008, o território passou também a compor o Programa Territórios da Cidadania, do governo federal.[3]

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se, em primeiro, uma análise documental, tendo como principais documentos de referência o Plano Safra Territorial (Schroeder, 2007) e o Estudo Propositivo do Território Médio Jequitinhonha (Brasil, 2007), elaborados com a participação dos integrantes de seu Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter). Outras fontes de dados oficiais, como a Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) também foram consultadas, além de relatórios técnicos e entrevistas junto a representantes do Codeter/TMJ. De maneira complementar, fez-se uso da observação participante em reuniões ordinárias e outros eventos promovidos pelo Codeter/TMJ, além de entrevistas informais com conselheiros envolvidos diretamente com as políticas de desenvolvimento rural, bem como técnicos agrícolas e agricultores familiares que atuam no território.

Este artigo está organizado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção dois, debatem-se alguns argumentos teóricos sobre mediação social e políticas públicas no Brasil contemporâneo. Na seção três, são apresentadas as principais características do Pronaf e algumas outras políticas públicas de desenvolvimento rural em curso. Posteriormente, são discutidos os principais resultados da incidência territorial dessas políticas e o papel dos mediadores sociais no Território Médio Jequitinhonha. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2. Participação e mediação social em políticas sociais

No campo das políticas públicas, o conceito

(cc) BY-NC-ND

de mediação é entendido como um processo de construção de ações compartilhadas entre os indivíduos e as organizações, com o intuito de desenvolver a capacidade de os atores locais influenciarem na operacionalização das políticas (Neves, 2008). Seu exercício passou a ser realidade corrente nos desenhos institucionais das políticas sociais principalmente a partir do processo de descentralização político-administrativa, ocorrida após a redemocratização do país, que permitiu diversas formas de participação social (Silva, 2014). A densidade desses novos arranjos, o nível de interesse e as diferentes competências das organizações envolvidas passaram a ser elementos com poder de influenciar diretamente seus resultados, embora não garantem por si só maior efetividade da ação governamental.

Entretanto, a construção de padrões de desenvolvimento social ocorre sob caráter concorrencial, somente compreensível a partir das formas de intervenção definidas em seu próprio corpo para o alcance dos objetivos traçados. Segundo Neves (2008, p. 7), uma ação estruturada de desenvolvimento social constitui-se em um investimento político que dependerá da criação e articulação de atores específicos para o exercício de mediação entre "os universos de significação que se contrapõem", a fim de tornar expressões factíveis alguns dos objetivos anunciados. Atualmente, pode-se dizer que a importância política do papel dos agentes mediadores reveste-se de certa imprescindibilidade, dada sua valorização pelo caráter formal da aplicação de procedimentos técnicos de integração social para a operacionalização de programas governamentais. A autora afirmou que:

> Os mediadores que assim tecnicamente se engajam atuam se colocando explicitamente em relação a dois "seres sociais" (instituições que objetivam políticas e programas públicos, por um lado, e, por outro, reais ou potenciais beneficiários, construídos para essa interdependência), por intermédio de um terceiro, ele mesmo considerado como um outro, que advoga assim permanecer e reproduzir a posição-função (Neves, 2008, p. 31).

No campo das políticas de desenvolvimento rural, a constituição das mais diversas instâncias de intermediação política, como no caso dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e, mais recentemente, dos Conselhos de Desenvolvimento Territorial Sustentável (Codeters), ambos no âmbito do Pronaf, são exemplos da valorização do papel dos mediadores para a efetivação de políticas públicas a partir da institucionalização de fóruns participativos de deliberação e acompanhamento. Esses espaços de deliberação são vistos como laboratórios de construção coletiva para a negociação de consensos por serem "dialogicamente interativos e discursivamente mediados" (Coelho, 2005, p. 87). Eles estabelecem uma ligação política institucionalizada entre os atores locais, o que permite um processo democrático nas decisões coletivas.

Porém, as relações de mediação não são necessariamente harmoniosas na definição de suas diretrizes. Muitas vezes elas se desenvolvem em verdadeiras "arenas de conflito", nas quais a "partilha de poderes entre representantes de esferas sociais diversas nas decisões acerca da política pública é um de seus objetivos fundamentais" (Leite et al., 2008, p. 77).

(cc) BY-NC-ND

Para Sabourin (2009), mais importante que oposições ou conflitos são as complementaridades ou dinâmicas paralelas que essas interações possibilitam, moldadas pelas tensões entre políticas públicas e dinâmicas locais. Enquanto as complementaridades referem-se à capacidade que os programas públicos possuem em produzir efeitos positivos sobre as dinâmicas locais, ao possibilitar a concentração de esforços e recursos, as tensões dizem respeito às dificuldades geradas no local por descontinuidades e instabilidade nos instrumentos de financiamento e apoio à atividade produtiva dos agricultores familiares (crédito, formação, assistência técnica etc.). A própria possibilidade de construção de processos com base na inovação e na cooperação depende diretamente da capacidade dos mediadores de produzir negociações a partir dos conflitos e tensões existentes (Silva et al., 2014).

Milani (2008) destacou a importância dos governos locais para obter maior intensidade da ação pública. Para o autor, o nível de intensidade de uma ação pública local, que envolve atores governamentais e não governamentais inseridos em um processo político de natureza pública, depende diretamente da densidade das interfaces e conexões entre esses atores no âmbito de uma política pública específica. Em suas palavras:

> O desafio contemporâneo dos governos locais está, assim, diante da necessidade de produzir marcos propícios para o intercâmbio e a geração de acordos e denominadores comuns entre os atores do espaço local. Isso implica promover redes de atores sobre problemas públicos, ou seja, redes de política pública local. Implica também ter instrumentos de mobilização da cidadania; criar regras e arranjos institucionais que garantam previsibilidade, aumentem a confiança dos atores e diminuam as incertezas; implica ter uma capacidade estratégica para tecer acordos e articular convergências no momento oportuno; ou seja, ter a capacidade de gerar ações públicas de alta intensidade (Milani, 2008, p. 574).

No entanto, a concretização desses processos não necessariamente ocorre de imediato, pois depende do estabelecimento de pactuações no nível territorial, que vão constituir, segundo Neves (2008, p. 11), o espaço social de mediação institucional para operacionalização de programas de intervenção. Segundo Tonneau e Sabourin (2007), trata-se de pensar em processos lentos de aprendizagem, compartilhados, o que implica a "presença dos técnicos e pesquisadores praticando intervenções concretas, em coordenação entre organizações locais, sindicatos, entidades de ensino, extensão e pesquisa" (p. 310). Para esses autores, não existem boas políticas públicas se não há organizações locais fortes, capazes de mobilizar os instrumentos de política existentes ou mesmo de participar na concepção de novos.

A atuação desses atores é balizada por uma série de normativas que definem padrões de comportamento e hierarquia nos diferentes espaços sociais de mediação, conhecidos como instituições. As instituições conformam um conjunto de regras e recursos relevantes estabelecido pelas práticas sociais preexistentes e que passa a ser compartilhado culturalmente. Não obstante, elas derivam de processos que opõem atores sociais com dotações assimétricas de recursos e

(cc) BY-NC-ND

que estão posicionados de forma desigual nos espaços de mediação. Isso implica dizer que o controle das instituições em determinado espaço representa uma fonte de poder ao disporem de grupos específicos para a consolidação de seu domínio e reproduzir suas vantagens. Segundo Ostrom (1990), a ação coletiva depende da capacidade de elaboração e adaptação de novas regras e diretrizes comuns de atuação dos diferentes grupos locais, constituindo assim estruturas de incentivo à cooperação e ao compartilhamento de interesses.

Entretanto, da mesma forma que os "grupos dominantes" trabalham para reproduzir sua posição, os "grupos desafiantes" buscam explorar as oportunidades que lhes surgem, sobretudo, quando despontam situações de conflito e crises geradas pela própria dinâmica do processo interativo entre grupos de um determinado campo. Esses momentos, em que grupos de atores sociais se confrontam uns aos outros em algum cenário de contestação, "são inerentemente políticos e dizem respeito a lutas por recursos escassos por parte de grupos detentores de diferentes níveis de poder" (Fligstein, 2007, p. 63).

Dado isso, os atores podem agir sobre as instituições existentes para fundar novas arenas de atuação visando criar novas instituições, mesmo que seja de maneira não planejada. Sua atuação será fortemente determinada por suas "habilidades sociais" (*social skills*), que corresponde à capacidade que alguns atores sociais têm de induzir a cooperação nos outros. Em outras palavras, o conceito de habilidades sociais enfatiza o papel de atores estratégicos socialmente e suas habilidades para liderar a instauração de redes ou grupos criativos que possuem certa identidade com vistas à ação coletiva.

Em termos de organização e representação política da agricultura familiar, tem-se atualmente no Brasil uma gama significativa de organizações coletivas e de movimentos sociais de importante atuação no diálogo com o poder público e de reconhecida legitimidade, que atuam no sentido de construir arranjos institucionais mais favoráveis às atividades de sua base social. Essas organizações apresentam origens e trajetórias históricas distintas, tais como a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura (Contag), a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (Fetraf), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes). Todas essas entidades possuem suas estruturas de atuação que vão de uma escala nacional até a municipal, por meio da qual possui uma ligação íntima com suas bases e compõem o espaço social de mediação entre as dinâmicas locais e os órgãos governamentais.

Com base nessa discussão, parte-se da premissa de que a ação dos diversos atores sociais no escopo de uma política pública caracteriza um arranjo de importância fundamental para o alcance de seus objetivos. Porém, essas organizações são constituídas com base em um contexto social, político e econômico bem peculiar, e possuem identidade enraizada territorialmente. Em outras palavras, embora as organizações possam estar integradas a centrais e outras estruturas de atuação estadual ou nacional, sua ação está circunscrita a um recorte geográfico de intervenção bem definido. Essa área constitui o *território de identidade* desses atores, em que o arranjo organizacional se

(cc) BY-NC-ND

forma e ganha força e legitimidade para a intervenção.

Não obstante, mesmo que uma política social revista-se de abrangência universal, com objetivos claros e estabelecimento de regras para definição de seu público beneficiário, seu campo de ação irá abranger de fato espaços descontínuos, que envolvam o segmento populacional desejado, cada um deles dotados de identidade específica, poder político local instituído, densidade organizacional e grau de participação política distintos. Sobre esse ponto, Barros e Carvalho (2003) criticaram o fato de a maioria dos programas federais serem padronizados quanto aos mecanismos de implementação, a despeito das enormes disparidades espaciais existentes, o que compromete sua efetividade. Para os autores, a busca por maior adequação dos programas federais passa por dois grandes desafios: i) capacidade de se adaptar a determinadas condições (flexibilidade do desenho); ii) bom conhecimento das distintas realidades e necessidades locais, o que exige maior participação dos atores locais nas etapas de implementação. Tal construção analítica integra o conceito aqui trabalhado de territórios de incidência de políticas públicas.

Tonneau e Sabourin (2009) levantaram algumas questões importantes para se pensar a incidência territorial de políticas públicas de desenvolvimento rural. Uma delas é a capacidade de os programas e suas estratégias de implementação respeitarem a diversidade que envolve a agricultura familiar brasileira. Outra questão reside no fato de que ações muitas vezes incoerentes das entidades que compõem o ambiente organizacional, que desconsideram ou negligenciam costumes e tradições locais, tendem a dificultar a implantação de estratégias de desenvolvimento territorial. Uma terceira questão relevante é que, ao atingir o contexto socioeconômico local, as ações ganham uma dinâmica própria, com desdobramentos inesperados. Isso ocorre porque, de acordo com os autores, a reação social a determinado programa pode ser de resistência aberta, ou sutilmente adaptativa, mas nunca é passiva, de modo que os objetivos definidos no início e os resultados concretos são bastante distintos normalmente.

Por isso, o processo de implementação de políticas públicas deve levar em conta as dinâmicas de complementaridade e tensões que seus mecanismos de intervenção podem provocar a partir de sua incidência em determinado contexto territorial, com suas dinâmicas de poder, identidades, organização social e divisão de trabalho já estabelecidas. As seções seguintes tratam de analisar como as características operacionais do Pronaf e outras políticas de desenvolvimento rural implicam dinâmicas sociais específicas na região definida pelo Território Médio Jequitinhonha, em Minas Gerais.

3. Pronaf e outras políticas de desenvolvimento rural

O Pronaf foi instituído pelo governo federal por meio do Decreto n. 1.946, de 1996, após a mobilização de diferentes organizações coletivas de agricultores que pleiteavam a inserção na agenda governamental de programas de apoio e reconhecimento à agricultura familiar (Abramovay & Veiga, 1999; Silva, 2008; 2011). Seu intuito principal é estabelecer as bases para o apoio governamental às atividades produtivas da agricul-

(cc) BY-NC-ND

tura familiar no Brasil. De início, a implementação do programa foi organizada em três linhas distintas: Pronaf Crédito; Pronaf Infraestrutura e Serviços Municipais; Pronaf Capacitação. Sua execução está calcada sob uma estrutura institucional extremamente complexa. A definição normativa, centralizada pela União, passa pela intermediação dos estados federados, dos municípios, das ONGs e de organizações de agricultores em nível regional e local, agentes financeiros, enfim, "uma série de tutelas e instrumentos de dependência" (Sabourin, 2009, p. 149).

A linha do Pronaf Crédito é a principal em termos de recursos e, ao longo dos anos, passou por significativos aperfeiçoamentos e alterações normativas com vistas à maior capacidade de operacionalização. Com base em estudos da FAO/Incra (1995), o governo federal optou por segmentar os agricultores beneficiários em grupos distintos, com vistas a definir as melhores condições de acesso para agricultores com diferentes níveis de renda. Outra reestruturação importante refere-se à criação da Declaração de Aptidão do Produtor (DAP), em 1999, visando diminuir a burocracia existente até então. As DAPs passaram a ser emitidas pelo Incra, no caso de assentados da reforma agrária, e, nos demais casos, podendo ser emitidas por sindicatos de trabalhadores rurais e entidades oficiais de assistência técnica.

Dessa forma, o desenho institucional do Pronaf avançou ao longo dos anos no sentido de incorporar, gradativamente, a diversidade de atores e cenários socioeconômicos que compreendem o universo da agricultura familiar no Brasil. Novos grupos surgiram para dar melhor enquadramento do público beneficiário, além da criação de linhas especiais de financiamento para mulheres, jovens, agroindústrias, entre outras, com condições diferenciadas para o acesso.

A linha para financiamento de infraestrutura do Pronaf surgiu como parte integrante da estratégia de criar condições básicas para os municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores familiares. Segundo Abramovay e Veiga (1999), essa linha trouxe um aspecto de inovação importante para as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, pois possibilitou o protagonismo dos agricultores familiares, atuando tanto no planejamento quanto na implantação e avaliação das ações, por meio dos CMDRS.

Em 2003, com a reestruturação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a consequente criação de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), essa linha deixou de estar diretamente ligada à estratégia municipal para ser um dos principais instrumentos institucionais para levar desenvolvimento territorial às regiões rurais no Brasil, sendo instituído o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (Pronat). Assim, o foco do Pronaf Infraestrutura deixou de ser o município e passou a ser o território, entendido como grupo de municípios marcados por características identitárias comuns, e sua instância de definição dos projetos tornou-se o Conselho Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (Codeter), constituído por membros da sociedade civil e poder público dos municípios integrantes do território, eleitos e legitimados no próprio território. A constituição de um novo espaço institucional de deliberação nos territórios teve como justificativa principal ampliar o escopo de debate entre organiza-

(cc) BY-NC-ND

ções sociais e poder público local, de modo a pensar e discutir projetos intermunicipais de desenvolvimento, além de minimizar o poder de controle que as prefeituras municipais possuíam sobre a atuação dos antigos CMDRS (Silva, 2014).

Com a consolidação do Pronaf, outras ações de política pública foram surgindo com o intuito de beneficiar o público da agricultura familiar. Uma delas foi o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que permite a compra pública de produtos de agricultores familiares, a preços estabelecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), para doação a organizações filantrópicas, merenda escolar ou formação de estoques. Esse programa objetiva aliar necessidade de geração de oportunidades de trabalho e renda aos agricultores familiares com a busca da erradicação da fome e garantia da segurança alimentar às populações necessitadas no Brasil (D'Ávila & Silva, 2011).

A aquisição de produtos da agricultura familiar para fins do PAA dispensa os processos licitatórios para compras públicas requeridos pela Lei n. 8.666/1993, desburocratizando o processo de comercialização. Os preços são definidos em relação à média dos preços praticados nos mercados regionais, e o limite de aquisições determinado por decreto, estabelecendo anualmente um valor máximo por família. Da mesma forma que o Pronaf, o PAA também está envolto em um complexo arranjo interministerial.

Outra ação importante que envolve um complexo conjunto de organizações é a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Pnater), constituída em 2003 pelo Decreto n. 4.739, com o objetivo de reestruturar o sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) no Brasil, tendo como foco as propriedades rurais familiares. O serviço de Ater foi praticamente abandonado pelo governo federal no início dos anos 1990 em todo o país, e a transferência da responsabilidade desses serviços aos governos estaduais e municipais. Atualmente, os serviços prestados no âmbito da Pnater são disponibilizados por meio de convênios firmados entre o MDA e o Incra junto a organizações públicas e privadas que prestam assistência técnica aos agricultores familiares.

Já em termos de políticas fundiárias, as ações de reforma agrária executadas pelo Incra são importantes para permitir tanto o acesso a terra quanto a regularização fundiária por parte de agricultores familiares e demais populações tradicionais, como indígenas e quilombolas. Embora seja uma temática historicamente marcada por inúmeros conflitos, ela permanece na pauta de discussões políticas devido à força de muitos movimentos sociais e de parte da comunidade acadêmica que defende a reforma agrária como importante instrumento de desenvolvimento e justiça social. A título de ilustração, o Brasil possui uma das estruturas agrárias mais desiguais do mundo, e o Censo Agropecuário de 2006 mostrou que esse grau de concentração permanece praticamente inalterado desde 1985.

Por fim, uma ação importante que também se insere no contexto das políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável, apesar de não estar diretamente ligada à dimensão produtiva, diz respeito à temática da "educação do campo". A educação do campo envolve a ação educativa desenvol-

(cc) BY-NC-ND

vida junto aos povos e comunidades rurais, e fundamenta-se nas práticas sociais constitutivas dessas populações: os seus conhecimentos, habilidades, sentimentos, valores, modo de ser e de produzir, de se relacionar com a terra e formas de compartilhar a vida (Silva & Almeida, 2005). Na prática, consiste em uma intervenção diferenciada no âmbito da política nacional de educação que visa estabelecer estruturas e metodologias adequadas às especificidades que caracterizam a vida no campo e suas diversas imbricações com o território, de maneira a possibilitar uma prática educativa mais adequada possível a essas populações. Embora nos últimos anos essa seja uma área da educação praticamente abandonada, com incorporação cada vez maior da população rural nos sistemas educacionais urbanos, o Pronat possibilitou, desde seu surgimento em 2003, uma renovação importante em torno desse debate, à medida que permite que cada território estabeleça seus eixos prioritários de desenvolvimento rural. Em muitos deles, o eixo de Educação do Campo é indicado como uma das prioridades, como no caso do Território Médio Jequitinhonha, explicitado em seu Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Um ponto a se destacar sobre os projetos de educação do campo é sua especificidade metodológica baseada na "pedagogia da alternância", em que os alunos alternam períodos de aula teórica e de aplicação do aprendizado nas unidades familiares de produção, o que abre uma oportunidade interessante para a formação e apropriação do conhecimento técnico por membros das famílias locais, além de dar suporte à demanda por assistência técnica dos agricultores.

Essa série de políticas indicadas são as ações principais fomentadas pelo governo federal no âmbito do apoio e fomento das atividades socioprodutivas da agricultura familiar no Brasil. De maneira geral, elas são coordenadas e implementadas no plano local pelo mesmo conjunto de mediadores, possuem as mesmas regras de seleção de beneficiários e, no caso dos territórios rurais incluídos no Pronat, têm suas prioridades planejadas e definidas nas reuniões dos Codeters, que envolvem representantes das principais organizações sociais e do poder público dos municípios que compõem os territórios. A seção seguinte apresenta os principais resultados da análise da interação entre políticas públicas de desenvolvimento rural e seus principais mediadores com atuação no TMJ.

4. Análise da incidência territorial das políticas de desenvolvimento rural no Médio Jequitinhonha

4.1. Caracterização do território em estudo

Como dito anteriormente, as regras do Pronaf Infraestrutura foram alteradas em 2003 com a inclusão do Pronat no Plano Plurianual 2004-2007 do governo federal. O programa foi concebido para ser implementado a longo prazo, alcançando todos os espaços rurais do Brasil, especialmente aqueles cujos perfis municipais apresentassem características de estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com ponderável presença de agricultores familiares.

Atualmente, esse programa conta com um total de 164 territórios distribuídos em todas as unidades da federação. Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais, existe em cada um deles

(cc) BY-NC-ND

a figura do Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter), que deve ser formado paritariamente entre as organizações da sociedade civil e o poder público (Silva, 2011).

Em Minas Gerais, existem 12 territórios rurais homologados no âmbito do Pronat e, entre eles, está o Território Médio Jequitinhonha, localizado na porção Norte do estado, composto por 18 municípios: Angelândia, Araçuaí, Berilo, Cachoeira de Pajeú, Chapada do Norte, Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Medina, Novo Cruzeiro, Padre Paraíso, Pedra Azul, Ponto dos Volante e Virgem da Lapa.

O TMJ é fortemente marcado por condições climáticas adversas, tendendo para a semiaridez, com precipitações anuais abaixo de 1.000 milímetros, que, aliadas à condição de fertilidade dos solos, relativamente baixa para as principais culturas agrícolas, tornam a sobrevivência difícil, especialmente no meio rural. Os dados socioeconômicos do território comprovam essa difícil realidade. O IDH do território é 0,651 e está muito abaixo da média estadual, 0,773. O PIB *per capita* do território corresponde a menos de 30% do valor alcançado no estado. Sua população total é 277.694 habitantes, com 50,1% vivendo em área urbana e 49,9% em área rural.[4] A densidade demográfica média do território é 15,5 habitantes por quilômetro quadrado, metade da média do estado de Minas Gerais.

Partindo-se para a análise da realidade fundiária no TMJ, o Censo Agropecuário de 2006 apontou que uma de suas principais características é o grande número de estabelecimentos agrícolas de produção familiar, totalizando mais de 80% das cerca de 20 mil propriedades rurais. Quanto à distribuição desses estabelecimentos em estratos de propriedades por hectare, 39,3% deles têm menos de 10 hectares, enquanto apenas 0,7% possuem mais de 1.000 hectares, o que demonstra uma predominância de pequenas propriedades no território.

No entanto, a distribuição da área ocupada nos estratos de propriedade tem relação negativa com a distribuição do número de estabelecimentos rurais. Por exemplo, embora o número de propriedades com mais de 500 hectares seja apenas 2,4%, elas agregam 37,3% da área total ocupada, enquanto o total de estabelecimentos com menos de 50 hectares, com 76,9% do total, agrupa somente 16,3% da área. Essa relação evidencia uma realidade de alta concentração fundiária e um processo de minifundiarização na região, que diminui a capacidade de produção e a geração de renda das propriedades familiares, acarretando dificuldades para a aquisição de crédito produtivo e, por conseguinte, queda na capacidade de investimento das propriedades.

Schroeder (2007) resumiu da seguinte forma a combinação produtiva das famílias de agricultores nos municípios do TMJ em suas propriedades: 1) produção de alimentos, especialmente mandioca, milho e feijão (lavouras com volume de produção e nível de produtividade baixos e uso pouco intenso de força mecânica e insumos industriais, com exceção da olericultura), além da cafeicultura em alguns dos municípios do território; 2) criação de pequenos e grandes animais (pecuária de corte e leite, aves e suínos), que serve como forma de geração de renda (com a comercialização dos vários subpro-

(cc) BY-NC-ND

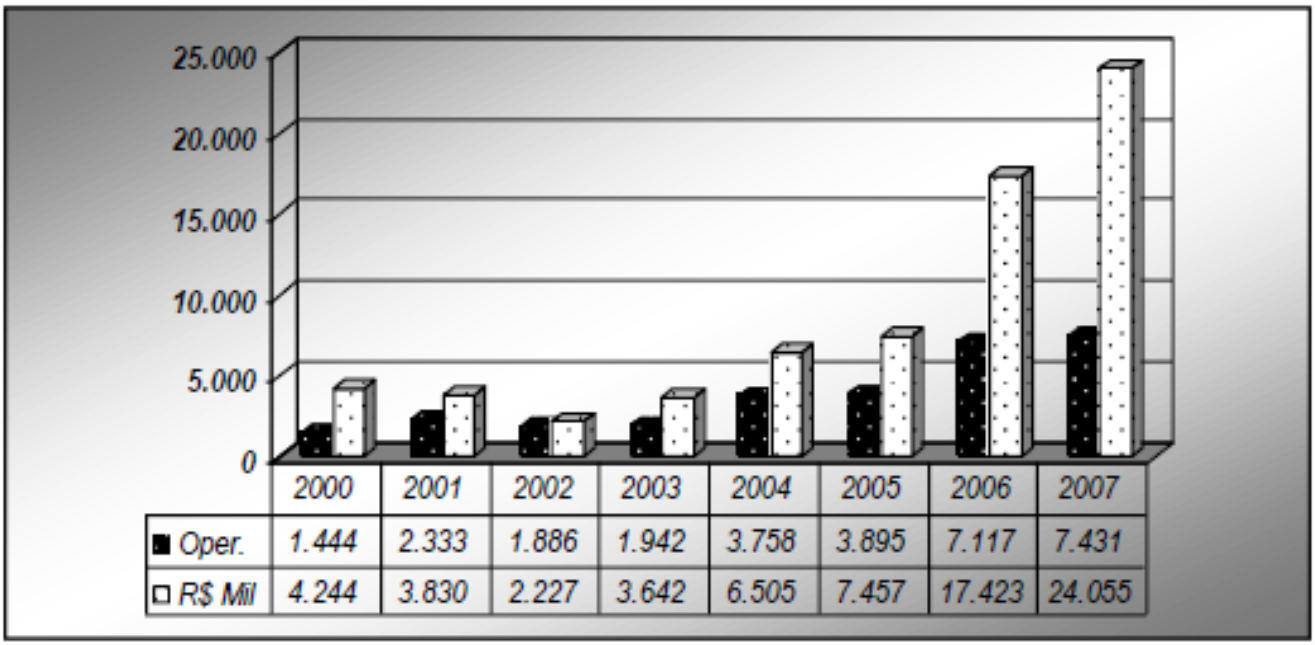
dutos), de poupança familiar (que pode ser revertida em recursos monetários) e como fonte de alimentos (ovos, carne, leite e derivados); 3) beneficiamento de derivados da cana, leite e mandioca; 4) produção de mudas floríferas e frutíferas e de hortaliças e condimentos para consumo em alguns dos municípios do território; 5) obtenção de rendas monetárias, por intermédio da inserção mercantil reduzida (comercialização dos excedentes na feira, no comercio local ou para laticínios e atravessadores, especialmente), das migrações sazonais (especialmente para o trabalho em monoculturas no sul de Minas Gerais, interior de São Paulo e norte do Espírito Santo), das diárias da venda da forca de trabalho, da aposentadoria e das políticas de assistência social. Tais características indicam a heterogeneidade de estratégias produtivas que as unidades familiares de produção agrícola no TMJ exercem para garantir sua reprodução social. É sobre esse ambiente heterogêneo que vão incidir as políticas públicas de desenvolvimento rural e o apoio à agricultura familiar, o que denota toda a complexidade de situações que os instrumentos de intervenção e as instituições mediadoras no território devem enfrentar.

4.2. Estrutura institucional do Pronaf e mediação social no território

As etapas para o acesso aos créditos do Pronaf, no caso do Território Médio Jequitinhonha, podem ser descritas resumidamente em três pontos principais: i) fornecimento da DAP, por intermédio da Empresa Municipal de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) e/ou do Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR); ii) elaboração do projeto de crédito pela Emater, às vezes com apoio do técnico da prefeitura, quando há; iii) avaliação do crédito pelos bancos, que pode seguir padrões diversos conforme seus critérios. Para Tonneau e Sabourin (2009), o acesso ao crédito foi a interação mais importante e de maior visibilidade entre as políticas públicas e as dinâmicas locais da agricultura familiar.

Entre 2000 e 2008, período em que ocorreu a maior evolução do Pronaf no TMJ, foram totalizados mais de 35 mil contratos firmados e um volume na ordem de R$ 75 milhões em créditos aplicados. Para se ter uma ideia, em 2007, o volume de recursos do Pronaf correspondeu a 2,5% do PIB total entre os municípios do TMJ, que, no mesmo ano, foi R$ 1,006 bilhão. A figura a seguir ilustra a evolução desses números do Pronaf no conjunto dos municípios do TMJ.

(cc) BY-NC-ND



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Oper.	1.444	2.333	1.886	1.942	3.758	3.895	7.117	7.431
R$ Mil	4.244	3.830	2.227	3.642	6.505	7.457	17.423	24.055

Gráfico 1. Evolução do Pronaf no Território Médio Jequitinhonha (2000/2007)
Fonte: Secretaria de Agricultura Familiar/SAF.

Entre as diversas linhas do Pronaf, a demanda de crédito qualificada do grupo B, que engloba a faixa dos agricultores familiares mais pobres, obteve a maior participação entre todos os grupos, correspondendo a 69% do total dos contratos firmados no território nesse período. Porém, esse total de contratos representou apenas 33% do montante de recursos, dado o baixo limite que esse grupo pode contratar. Ademais, cerca de 85% dos estabelecimentos rurais familiares do TMJ são enquadráveis no grupo B, o que, por si só, já denota a situação de fragilidade econômica que caracteriza a agricultura familiar no território, justificando a necessidade de uma atuação integrada para potencializar os investimentos de políticas públicas voltadas a esse público.

Para o alcance dos resultados esperados pelo Pronaf nos territórios rurais, torna-se fundamental o funcionamento de todo o arranjo institucional e organizacional que o envolve. Para os objetivos deste estudo, organizou-se a análise desse arranjo em duas partes. Primeiro, buscou-se verificar qual o papel dos principais atores envolvidos na operacionalização do Pronaf nos municípios (sindicatos de trabalhadores rurais, prefeituras municipais, agentes financeiros e entidades de assistência técnica). Segundo, discutiu-se sobre alguns dos principais focos das políticas públicas para a sustentação do Pronaf, tais como: assistência técnica e extensão rural, comercialização, infraestrutura, regularização fundiária e reforma agrária e educação rural.

Entre as organizações envolvidas na operacionalização do Pronaf, a participação dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STRs) possui papel fundamental, principalmente quanto à mobilização dos agricultores e à divulgação das normas, responsabilidades

(cc) BY-NC-ND

e vantagens do programa nas comunidades rurais. Outra função dos STRs é negociar junto às instâncias dos governos municipal, estadual e federal condições mais favoráveis para sua base social em relação ao acesso aos créditos do Pronaf.

No entanto, as organizações representativas dos agricultores familiares enfrentam sérias dificuldades na construção de habilidades sociais que as credenciem a atuar na articulação institucional de um processo que envolve tanto atores externos quanto interesses distintos. Ao verificar a atuação dos STRs no TMJ, nota-se que eles têm buscado consolidar suas parcerias com organizações mais próximas (política e geograficamente), de modo a formar um arranjo organizacional mais sólido que lhes permita obter melhor fluxo de informações, maior capacidade de acesso a recursos e maior velocidade e capacidade de ação. Esse arranjo é composto por organizações de naturezas distintas, tais como: associações de base comunitária, conselhos municipais de políticas públicas, organizações sociais de abrangência territorial mais ampla, cooperativas, igrejas e universidades. Em alguns casos, esses arranjos também envolvem com sucesso as prefeituras municipais (em especial os secretários de agricultura), bancos e entidades de Ater. Porém, essas parcerias acabam concentrando suas forças em alguns municípios, justamente aqueles em que os STRs têm maior atuação, dificultando uma irradiação mais homogênea das ações no território (Schroeder, 2007).

A função dos agentes financeiros na operacionalização do Pronaf está ligada diretamente à gestão dos recursos do programa. São eles que realizam as operações de crédito junto aos agricultores a partir das deliberações do governo federal. A cada novo ano agrícola, novas medidas são instituídas com o intuito de reduzir a burocracia e facilitar o acesso dos agricultores aos créditos do Pronaf, sobretudo para os agricultores do grupo B, que geralmente possuem baixos índices de escolaridade formal, maior dificuldade para a comprovação da posse de sua propriedade agrícola e até falta de documentação pessoal.

Além dessas questões, ocorre em muitos casos que os bancos não estão preparados para lidar com as especificidades desse público e acabam dificultando ainda mais o processo. Muitas vezes não acatam as próprias recomendações do governo federal e passam a exigir documentos e garantias em excesso ou demoram a realizar as mudanças necessárias.

Até o ano de 2005, todos os contratos do Pronaf B no TMJ foram realizados pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB). A importância do BNB para a disseminação do Pronaf na região é fundamental dado o grande contingente de agricultores enquadrados no grupo B. No entanto, a presença desse banco no território é pequena. Existem apenas duas agências bancárias na região: uma em Salinas, com raio de abrangência que engloba 42 municípios, sendo 12 do TMJ, e outra em Capelinha, que abrande 25 municípios, incluindo os demais municípios do TMJ. Dessa forma, as duas agências acabam recebendo um volume muito grande de projetos, o que sobrecarrega os funcionários responsáveis pelas análises e compromete a agilidade do processo de operacionalização dos contratos. Mesmo assim, a capilaridade e o respaldo que o BNB possui junto aos municípios do

(cc) BY-NC-ND

território foi apontado pelos atores locais no Plano Safra Territorial do TMJ como um dos principais fatores de expansão dos contratos do Pronaf B.

A partir de 2005, o Banco do Brasil (BB) passou também a operar nessa modalidade do programa, pois até então se restringia às demais linhas. Por intermédio do BB, foram firmadas algumas parcerias com vistas à ampliação do acesso por parte dos agricultores ao Pronaf, por meio de convênios. A principal delas foi a implantação do Canal Facilitador de Crédito (CFC), instalado nas sedes das Secretarias Municipais de Agricultura ou nos STRs. A entrada do BB e as inovações institucionais na operacionalização do Pronaf B ajudam a explicar a expansão dessa categoria a partir de 2005 no território.

O papel das prefeituras municipais também é importante, principalmente porque elas exercem a função de "ponte" entre os recursos dos programas dos governos estadual e federal e seus beneficiários diretos, ou seja, é nos municípios, por meio das prefeituras, que as políticas públicas se concretizam. E em municípios como os do TMJ, onde existe grande contingente de agricultores familiares, o Pronaf desponta como uma "porta de entrada" para novos recursos, interferindo positivamente na dinâmica econômica local (Silva, 2011).

As agências de Ater, como é o caso das Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ematers), estão envolvidas em várias etapas do Pronaf: da elaboração do projeto até a tomada de crédito por parte do agricultor. Conforme descreveu Schroeder (2007), a função do técnico vai desde a divulgação do programa, passando pelo enquadramento da renda do agricultor para a emissão da DAP, até a elaboração do projeto ou da proposta – fundamental na relação com o agente financeiro – e o acompanhamento técnico posterior. Com isso, caso não haja envolvimento de outros atores locais:

> [...] o acesso ao crédito depende, basicamente, do alcance da atuação do escritório local da Emater, já que a elaboração do projeto de crédito para os grupos do Pronaf fica a cargo unicamente desse técnico. Mesmo em se tratando do preenchimento de uma planilha mais simplificada, como no caso do Pronaf B, o mais comum é que essa função seja atribuída ao técnico da Emater. Um técnico pouco disposto ou sem condições materiais para trabalhar pode ser uma barreira intransponível para os agricultores acessarem o crédito (p. 24).

Por outro lado, as reais condições da oferta de Ater no território estão bem aquém do que se poderia classificar como ideal. O número de técnicos é pequeno e a estrutura de trabalho (veículo, computador, material de escritório etc.) quase sempre precária, segundo informações do Codeter/TMJ. Dessa forma, os poucos técnicos se sobrecarregam, pois têm que atender a várias comunidades e muitas vezes se defrontam com situações que fogem à sua formação profissional. O mais comum é os técnicos visitarem uma comunidade e retornarem a ela somente em um período de três ou quatro meses depois, obrigando os agricultores a buscar alternativas como "a assistência técnica grupal, organização de grupos de produção, dias de campo e lavouras experimentais" (Schroeder, 2007, p. 25). Segundo recomendações da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimen-

(cc) BY-NC-ND

to Agrário (SAF/MDA), o número máximo recomendado de famílias a ser atendidas é 100 por um técnico. Porém, nenhum dos municípios chega nem sequer próximo a essa média. Os municípios de Berilo e Francisco Badaró, por exemplo, possuem apenas um técnico disponível para mais de 1.000 estabelecimentos rurais. Essa dificuldade impede também a disseminação de novas tecnologias em meio aos agricultores, como agroecologia, por não haver um acompanhamento adequado.

Além das Ematers, que são entidades públicas, algumas privadas também desenvolvem projetos de assistência técnica aos agricultores. A principal delas é o Instituto dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura do Vale do Jequitinhonha (Itavale), ligada aos sindicatos de trabalhadores rurais da região. Porém, a ação dessas entidades também são extremamente dependentes de convênios com os governos federal e estadual, já que não dispõem de recursos regulares para essa atividade.

Entre as políticas voltadas à comercialização dos produtos da agricultura familiar, uma das ações importantes é a garantia da compra de alimentos e demais produtos de agricultores familiares para satisfazer a demanda de mercados institucionais, sobretudo por meio do PAA. O início desse programa em Minas Gerais se deu em 2004, mas até o momento apresenta um alcance bem modesto no TMJ, tendo seu início em 2005. No ano de 2008, quatro municípios efetuaram contratos do PAA na modalidade "Compra para Doação Simultânea": Itaobim, Padre Paraíso, Pedra Azul e Ponto dos Volantes.

Na modalidade "Compra Direta Local da Agricultura Familiar", do PAA, até 2008, o território teve apenas três municípios contemplados. Dois deles em 2007: Araçuaí, totalizando R$ 235.200,00, e Pedra Azul, com R$ 199.271,60. Em 2008, foi a vez de Francisco Badaró, com R$ 220.452,90 em aquisições de alimentos produzidos por agricultores locais. Já a modalidade de "Formação de Estoques" não foi efetuada em nenhum dos municípios do TMJ até 2008. Já a modalidade do PAA Leite tem proporcionado um importante estímulo à produção leiteira no território. Em 2008, todos os municípios do TMJ obtiveram contratos, tendo como organismo executor o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (Idene).

Na opinião de representantes da Conab em Minas Gerais, um dos principais motivos para o pouco acesso do PAA nos municípios do território é a deficiência na organização social dos produtores familiares, pois, quanto mais organizadas, articuladas e capacitadas são as associações e cooperativas dos agricultores, maior será a sua possibilidade de participação no programa. Já os agricultores do TMJ apontam como principais dificuldades: os trâmites burocráticos do programa, que dificultam seu acesso; os preços definidos para alguns produtos, que às vezes são desinteressantes para a comercialização, e os prazos de pagamento, que não raro atrasam devido aos trâmites de suas etapas.

O apoio à infraestrutura dos municípios é outro foco para a atuação das políticas públicas, de extrema relevância para um plano territorial de desenvolvimento. Os territórios que têm baixa dinamização econômica geralmente apresentam infraestrutura deficiente no que diz respeito a transporte, forneci-

(cc) BY-NC-ND

mento de água e energia, serviços sociais como escolas e hospitais, entre outros aspectos relevantes para o alcance de bons resultados em qualquer programa de desenvolvimento a ser executado.

Para sanar parte dessas deficiências, foi criada a linha Pronaf Infraestrutura e Serviços Públicos Municipais, que, a partir de 2003, passou a ter os Territórios Rurais (Pronat) definidos no âmbito do próprio programa, como unidade de atendimento, com seus projetos devendo ser discutidos e aprovados em primeiro nas próprias instâncias colegiadas de desenvolvimento territorial (Codeters). Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA), nos anos 2003 e 2004, não houve nenhum projeto contratado no âmbito do Pronat no território. Em 2005 foram contratados sete projetos, todos eles voltados para estruturar Escolas Família Agrícola (EFAs) no território e também o próprio Codeter/TMJ. O valor total dos contratos em 2005 foi R$ 1.197.467,00. Nos anos de 2006 e 2007, foram contratados mais cinco projetos, totalizando R$ 1.178.890,00. Em 2008 os projetos somaram o maior valor, R$ 1.789.637,00. No total, entre 2005 e 2008, foram empenhados em projetos do Pronaf Infraestrutura no TMJ R$ 4.192.990,00, conforme mostra a tabela 1.

Tabela 1. Projetos do Pronat no TMJ

ANO	PROPONENTE	OBJETO	VALOR
2005	P. M. de Comercinho	Apoio à agricultura familiar em infraestrutura de transporte	464.600
	P. M. de Ponto dos Volantes	Estruturação do CIAT	13.600
	P. M. de Comercinho	Ampliação das instalações físicas da Escola Família Agrícola	48.831
	P. M. de Padre Paraíso	Ampliação das instalações físicas da Escola Família Agrícola	104.358
	Itavale	Apoiar o funcionamento do núcleo executivo da comissão gestora do território (Codeter/TMJ)	113.200
	P. M. de Araçaí	Apoio à Educação no Campo	283.756
	P. M. de Ponto dos Volantes	Implantação de escola de família agrícola	191.198
2006	P. M. de Ponto dos Volantes	Implantação de escola de família agrícola	10.890
2007	P. M. de Itinga	Construção de feira coberta	4.406
	P. M. de Comercinho	Aquisição de máquinas agrícolas	160.000
	P. M. de Ponto dos Volantes	Aquisição de máquinas agrícolas	336.000
	P. M. de Araçaí	Aquisição de máquinas agrícolas	336.000
2008	P. M. de Itinga	Apoio à produção agropecuária	215.300
	Emater/MG	Aquisição de tratores e implementos agrícolas	90.000
	P. M. de Comercinho	Apoio à agricultura familiar	412.000
	P. M. de Virgem da Lapa	Aquisição de trator agrícola	552.337
	P. M. de Berilo	Aquisição de patrulha agrícola/mecanizada	311.000
	P. M. de Itinga	Aquisição de veiculo automotor agrícola	209.000

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA.

(cc) BY-NC-ND

Deve-se esclarecer que existem outras ações de investimento público para infraestrutura que incidem sobre os municípios do TMJ, sem que para isso os projetos devam ser aprovados via Codeter, pois grande parte delas é debatida apenas nos CMDRS ou possuem sua própria instância de deliberação. Como exemplos, é possível citar as ações de investimento do Incra nos assentamentos de reforma agrária, do Programa de Combate à Pobreza Rural (Ministério do Desenvolvimento Agrário), do Programa Luz para Todos (Ministério das Minas e Energia), do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (Ministério da Integração Nacional), da Fundação Banco do Brasil, além de alguns programas do governo estadual.

A falta de diálogo entre os atores responsáveis e maior interligação entre as políticas é um fator limitante para se alcançar maior efetividade nos resultados dessas políticas em seu *território de incidência.* Outro problema apontado pelos atores locais é a dificuldade operacional das prefeituras municipais, órgãos que, por lei, podem receber recursos de infraestrutura do governo federal. Muitos projetos estão paralisados por pendências das prefeituras junto à Caixa Econômica Federal, que agencia os recursos na maioria dos programas.

Outro eixo de ação importante para as políticas públicas que interfere diretamente no ambiente institucional do Pronaf é o referente à reforma agrária e à regularização fundiária, sobretudo no contexto da alta concentração fundiária que caracteriza os municípios da região. No TMJ, somam-se 495 famílias assentadas, sendo 327 pelo Incra, 13 pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário e 155 pelo Programa Cédula da Terra, totalizando cerca de 18.000 hectares. Os municípios de Pedra Azul e Padre Paraíso têm juntos quase a metade das famílias assentadas no território, com 122 e 102 respectivamente.

O TMJ enfrenta graves problemas concernentes à regularização fundiária, principalmente aqueles na condição de herdeiros e posseiros. Com isso, surgem dois problemas para os agricultores locais. O primeiro é a multiplicação de minifúndios no território, que se caracteriza pelo aumento do número de estabelecimentos rurais sem as dimensões adequadas para uma produção que lhe garanta a própria sustentabilidade em termos econômicos, isto é, menos de um módulo fiscal de extensão de terras. O segundo refere-se à doação por parte do governo, como ocorreu na década de 1970 quanto ao plantio de eucaliptos, de áreas antes ocupadas de forma comunitária pelos agricultores e que foram classificadas como devolutas, acarretando em danos ambientais (especialmente a redução das fontes de águas disponíveis) e o aumento das taxas de migração sazonal entre os agricultores (Silva, 2008).

Tais questões constituem-se em entraves para a evolução do Pronaf, o que acarretou baixo índice de contratação por parte das famílias assentadas em projetos de reforma agrária no TMJ ao longo dos anos 2000. Entre as principais causas apontadas pelos técnicos são: dificuldades na disponibilização aos assentados de assistência técnica para elaboração dos projetos e falta de documentação necessária das áreas dos assentamentos, como o licenciamento ambiental. Além disso, existem outros problemas, como a inviabilidade de desenvolvimento de projetos de investimento por insuficiência de área disponível nas propriedades familiares

(cc) BY-NC-ND

(minifundiarização) e a dificuldade de certas famílias em comprovar a posse das propriedades. Todas essas questões estão na pauta de organizações sociais de atuação no território, como a Comissão Pastoral da Terra, o MST e os STRs.

Por fim, as ações de educação no campo, embora elas não estejam diretamente ligadas ao arranjo institucional do Pronaf, também são importantes para o desenvolvimento territorial do TMJ. Como visto anteriormente, as organizações locais conferem às EFAs papel de destaque, já que boa parte dos projetos aprovados pelo Codeter/TMJ foi voltada a estruturá-las. Atualmente, o território conta com cinco EFAs, localizadas nos municípios de Virgem da Lapa, Itinga, Comercinho, Padre Paraíso e Itaobim. Essas escolas recebem estudantes de toda a região e funcionam em regime de alternância: os alunos permanecem uma semana nas dependências da escola e outra na propriedade da família.

Segundo Oliveira e Ide (2009), a implementação das EFAs nesses municípios foi fruto do trabalho de diversas entidades e movimentos sociais, e seu projeto vislumbra um modelo de educação heterogêneo, dirigido à vida e ao cotidiano do jovem rural. As autoras detectaram em sua pesquisa a importância da ação das EFAs não somente na redução do êxodo rural como também no impacto considerável na autoestima dos jovens. Além disso, a maior disponibilidade de trabalhadores qualificados no meio rural pode refletir também nas possibilidades de acesso ao crédito e à capacidade de gerenciamento da propriedade familiar, implicando melhoria da renda e da qualidade de vida. Oliveira e Ide (2009) também destacaram impactos da ação das EFAs para o desenvolvimento territorial nas seguintes dimensões: i) Cultural: preservação e valorização da cultura local; desenvolvimento de visão crítica sobre a introdução de novos costumes e estímulo à convivência coletiva; ii) Ambiental: maior responsabilidade pelo uso sustentável dos recursos naturais e adoção de práticas agroecológicas; iii) Político-organizativa: melhor compreensão do papel como cidadãos ativos.

Além da educação em si, as instalações físicas das EFAs também são utilizadas para outros eventos de desenvolvimento rural, como atividades formativas dos agricultores e assembleias do próprio Codeter/TMJ, o que permite um contato maior dos alunos com as discussões políticas no território. Com isso, além de ser um instrumento para combater os baixos indicadores educacionais desses municípios, as EFAs propiciam maior interação entre as diferentes organizações e gerações de agricultores do TMJ, o que auxilia no processo de aprendizagem organizacional para ação coletiva.

5. Considerações finais

A elaboração deste estudo investigativo teve como principal eixo norteador a análise da dinâmica das políticas sociais que apresentam como público envolvido o universo dos agricultores familiares no Brasil. Analisaram-se o papel e a função exercida por todos os atores sociais mais relevantes envolvidos no Pronaf e nas demais políticas de fortalecimento da agricultura familiar nos municípios do TMJ.

Pode-se afirmar que as ações dessas organizações mediadoras foram fundamentais

(cc) BY-NC-ND

para a expansão do Pronaf no território durante o período estudado, porém a articulação entre elas ainda está em estágio embrionário. Isso se deve, em parte, ao relativo caráter de novidade expresso na relação entre poder público e sociedade civil para realizar a definição de investimentos públicos, fazendo com que não raramente ela ocorra sob ambiente conflituoso, principalmente em regiões historicamente marcadas por relações políticas clientelistas, como é o caso da região do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

Entende-se que as habilidades sociais para a constituição de redes e arranjos diversos, que proporcionem melhores fluxos de informações e uma mediação mais qualificada na implementação das políticas públicas no território, são alcançadas a partir do aprendizado e acúmulo de conhecimentos ao longo do tempo. Os próprios resultados da evolução do Pronaf nos municípios do TMJ já apontam um avanço importante nesse sentido.

Diagnosticou-se também que vários fatores interferem diretamente na atuação dessas organizações no processo de planejamento e implementação do Pronaf e das demais políticas que têm como foco o público da agricultura familiar. Entre as principais estão: natureza institucional, quantidade e qualidade do quadro técnico, estrutura física disponível, fonte de recursos e concepções político-ideológicas do quadro dirigente.

De maneira geral, percebeu-se que, embora persistam dificuldades na relação entre essas organizações e também carência de certas habilidades sociais para fomentar uma ambiência favorável a inovações (institucionais e organizacionais) no território, o próprio fato de as políticas propiciarem e até mesmo forçarem todo esse envolvimento entre elas já se caracteriza como ponto positivo para os processos de desenvolvimento do território. A existência dessa interação favorece um adensamento do conjunto de laços e relacionamentos presentes tanto no âmbito interno quanto no externo, propiciando, assim, um processo de aprendizado organizacional dos atores envolvidos. Com isso, o território poderia dispor de um arranjo institucional que lhe permitiria obter maior acesso aos recursos disponibilizados, melhor aplicação desses recursos e menor incidência de custos de transação, implicando, assim, resultados socioeconômicos mais favoráveis a seus municípios.

Por outro lado, é necessário destacar que cada território é formado por um grupo específico de arranjo entre instituições e organizações locais que são responsáveis por sua dinâmica de desenvolvimento. Tais arranjos resultam da própria construção histórica das diferentes identidades territoriais e suas relações internas de poder. Por isso, ressalta-se que, para o estudo de dinâmicas territoriais de políticas públicas, é necessário o conhecimento aprofundado das condições desse arranjo e sua trajetória de formação. Ou seja, a realidade estudada neste estudo sobre o Médio Jequitinhonha, embora possa guardar grandes semelhanças com outros territórios, sobretudo na implementação do Pronaf, é um caso único, que reflete suas particularidades multidimensionais. Isso significa que, para qualquer extrapolação dessas análises para outra realidade territorial, é necessário se atentar bem para as características objetivas que compõem sua identidade.

(cc) BY-NC-ND

Referências

Abramovay, R., & Veiga, J. E. (1999). *Novas instituições para o desenvolvimento rural:* o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Texto para discussão, n. 641). Brasília, DF: IPEA.

Barros, R. P., & Carvalho, M.. (2003). *Desafios para a política social brasileira.* (Texto de discussão, n. 985). Brasília: IPEA.

Brasil. (2007). *Estudo propositivo para a dinamização econômica do Território Médio Jequitinhonha.* Brasília: MDA/SDT.

Castells, Manuel. (1999). *O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra.

Coelho, France M. G. (2005). *A arte das orientações técnicas no campo*: concepções e métodos. Viçosa: Editora UFV.

D'Ávila, C. A. R., & SILVA, S. P. (2011). Segurança alimentar e desenvolvimento local: uma análise dos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em Minas Gerais. *Revista de Políticas Públicas* (Vol. 15, n. 2).

Fligstein, N. (2007). Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração Pública* (Vol. 47, n. 2)

Hofling, E. (2001). Estado e políticas sociais. *Cadernos Cedes*, n. 55.

Leite, S. P., & Delgado, N. G., Bonnal, P., & Kato, K. (2008). Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In IICA. *Articulação de políticas públicas e atores sociais*. Brasília: IICA.

Milani, C. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública* (n. 42, vol. 3). Rio de Janeiro.

NEVES, D. P. (2008). *Desenvolvimento social e mediadores políticos.* Porto Alegre: Editora da UFRGS.

OLIVEIRA, C. L., & IDE, M. H. S. (2009). EFAS e a pedagogia da alternância no Médio Jequitinhonha. *Revista Perspectivas em Políticas Públicas* (Vol. II, n. 4).

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. New York: Cambridge University Press.

Sabourin, E. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In Sabourin, E., & Teixeira, O. A. (2002). *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais.* Brasília: Embrapa.

Sabourin, E. (2009). *Os camponeses do Brasil.* Rio de Janeiro: Garamound.

Schroeder, M. (2007). *Plano Safra Territorial do Território Médio Jequitinhonha.* Brasília: FCR/MDA.

Silva, S. P. (2014). *Avanços e limites na implementação de políticas públicas nacionais sob a abordagem territorial no Brasil* (Texto de discussão, n. 1.898). Brasília: IPEA.

Silva, S. P. (2012a). Território e estruturas de mercado para produtos tradicionais: o caso da produção familiar de cachaça no território Alto Rio Pardo. *Revista Isegoria*, n. 2.

(cc) BY-NC-ND

Silva, S. P. (2012b). A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Vol. 17, n. 60). São Paulo: FGV.

Silva, S. P. (2011). Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Revista Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Vol. 16, n. 58).

Silva, S. P. (2008). *Políticas públicas e agricultura familiar*: uma abordagem territorial do Pronaf no Médio Jequitinhonha. Viçosa, 2008. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Viçosa.

Silva, M. G., Dias, M. M., & Silva, S. P. (2014). Politicas públicas de agricultura familiar e dinâmicas locais: relações e estratégias de (des)envolvimento rural no município de Espera Feliz. *Revista de Economia e Sociologia Rural*.

Silva, M. S., & Almeida, M. G. C. (2005). A educação do campo: uma política estratégica para o desenvolvimento territorial. *Revista Raízes* (Vol. 24, n. 1).

Tonneau, J. P., & Sabourin, E. (2007). Elementos de síntese e perspectivas. In Tonneau, J. P. Sabourin, E. *Agricultura familiar:* interação entre políticas públicas e dinâmicas locais. Porto Alegre: Editora UFRGS.

Valadares, A. A. (2014). *O gigante invisível:* território e população rural para além das convenções oficiais (Texto de discussão, n. 1.942). Brasília: IPEA.

Veiga, J. E. (2002). *Cidades imaginárias*: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados.

Notas

1. Por *atores sociais*, entendem-se indivíduos ou organizações que realizam atividades ou mantêm relações em um determinado território (Sabourin, 2002).
2. Redes são articulações sociais e simbólicas no espaço que configuram a nova morfologia social das sociedades, e sua lógica influencia decisivamente nos processos produtivos e nos processos de experiência, poder e cultura (Castells, 1999).
3. O *Programa Territórios da Cidadania*, lançado no dia 25 de fevereiro de 2008, é administrado pelo governo federal, por intermédio da Casa Civil, e envolve outros 24 órgãos públicos, entre ministérios e autarquias diferentes (Silva, 2012b).
4. Esse percentual é definido com base nos critérios utilizados pelo IBGE no Censo Demográfico de 2000. Existe uma literatura importante que contesta os critérios utilizados para a definição do rural e do urbano no Brasil, que tende a menosprezar a importância da economia rural na formação da sociedade brasileira. Sobre esse tema, ver Veiga (2002) e Valadares (2014).

(cc) BY-NC-ND

Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas

Implementation Bureaucrats: a public policy analysis

Agentes de implementación: una forma de análisis de políticas públicas

Resumo

Este artigo tem como foco a análise da implementação das políticas públicas e dos burocratas implementadores. Considerando que a forma como as políticas são implementadas altera os resultados, o objetivo aqui é apresentar uma nova perspectiva analítica sobre essa questão. Para tanto, são observadas as formas de execução adotadas pelos Agentes Comunitários de Saúde, que são os implementadores do Programa Saúde da Família. O levantamento delas é construído a partir do olhar das práticas adotadas, do exercício da discricionariedade e das formas de interação que os burocratas adotam com usuários e outros profissionais dessas políticas. Por fim, avançamos na discussão de como ampliar os estudos de implementação, incorporando novos olhares que permitam compreender a complexidade desse processo.

Palavras-chave: Políticas públicas, Implementação, Burocratas, Política de saúde, Burocracia de nível de rua.

Gabriela Spanghero Lotta - gabriela.lotta@gmail.com

Professora do curso de Políticas Públicas da UFABC.

Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV

Artigo submetido no dia 05-09-2013 e aprovado em 08-12-2014

Abstract

This article focuses on the analysis of public policies implementation and bureaucrats implementers. Considering that the way policies are implemented alter their results, this article aims to present an analytical perspective on public policies implementation, observes the implementation styles adopted by Community Health Workers, the implementing agents of the Family Health Program. A typology of implementation styles is built in view of the practices adopted for the exercise of discretion and forms of interaction with users adopt bureaucrats and other policy professionals. Finally, progress in the discussion on how to expand the implementation studies, incorporating new perspectives for understanding the complexity of this moment.

Key words: *public policies, implementation, bureaucrats, health policy, street level bureaucracy.*

Resumen

Este artículo tiene como foco el análisis de la implementación de las políticas públicas y de los burócratas implementadores. Considerando que la forma como las políticas son implementadas altera sus resultados, tiene como objetivo presentar una nueva perspectiva analítica sobre la implementación de políticas públicas. Para tanto, observa las formas de implementación adoptadas por los Agentes Comunitarios de Salud, los agentes implementadores del Programa Salud de la Familia. El levantamiento de las formas de implementación es construido a partir de la mirada hacia las prácticas adoptadas, para el ejercicio de la discrecionalidad y para las formas de interacción que los burócratas adoptan con usuarios y otros profesionales de la política. Por fin, avanzamos en la discusión sobre como ampliar los estudios de implementación, incorporando nuevas miradas que permitan comprender la complejidad de ese momento.

Palabras clave: *políticas públicas, implementación, burócratas, política de salud, burocracia de nivel de calle.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Introdução

Os estudos de políticas públicas têm ganhado espaço apenas recentemente e, apesar do crescimento das pesquisas realizadas nas últimas duas décadas no Brasil, o campo das políticas públicas ainda é incipiente, devido à grande fragmentação organizacional e temática (Faria, 2003).

Além disso, há também limitações quanto ao pequeno e recente espaço que a literatura de políticas públicas tem dado para ampliar as formas de análise das ações do Estado, incluindo novos atores e novos modelos analíticos. Algumas pesquisas têm demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como pluralismo, marxismo e teoria das elites, que têm de dar conta da diversificação e complexificação dos processos, marcados por interações não hierárquicas, "por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores". (Faria, 2003).

Na tentativa de elucidar características do processo de produção das políticas, elas entraram na agenda de pesquisas com expressões como i*ssue networks, policy communities,* além de questões como diversificação dos atores envolvidos e padrão de relacionamento entre áreas. No entanto, a nova agenda de pesquisa, principalmente em termos empíricos, parece ainda estar restrita às análises sobre os processos de tomada de decisão – o que é comprovado, por exemplo, pela quase inexistência de análises mais sistemáticas sobre os processos de implementação.

Após analisar a literatura sobre a implementação das políticas públicas, percebe-se que há quase uma estagnação sobre a importância dada a essa fase, visto a limitada quantidade de trabalhos sobre o assunto desde o memorável trabalho de Lipsky sobre os Street-Level Bureaucracy (1980). Há, portanto, uma grande lacuna nos estudos empíricos sobre a fase da implementação e os diversos elementos e fatores que a influenciam, muito embora alguns trabalhos pioneiros busquem trazer o olhar para as *policy networks* (Marques, 2003, & Carpim, 2003), para a importância da aprendizagem e do conhecimento (Faria, 2003) ou para a incorporação de valores dos burocratas (Meier & O'Toole, 2007, & Lotta, 2006).

Analisando a literatura sobre implementação e considerando as lacunas apresentadas pela literatura, é possível identificar dois potenciais analíticos que incorporaram novas dimensões (Lotta, 2010). O primeiro é a integração de novos atores e das perspectivas relacionais às análises, buscando compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações (Lotta, 2010, & Marques, 2003). O segundo é a introdução dos valores e referências das análises desses diversos atores, o que pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores na influência dos processos de implementação das políticas públicas (Meier & O'Toole, 2007).

Este estudo enquadra-se nessa lacuna da literatura, buscando avançar no que diz respeito à incorporação de outros atores às análises, considerando os processos de interação e mediação, bem como os referen-

(cc) BY-NC-ND

ciais dos diversos atores inseridos na implementação.

Apresentam-se os resultados de uma pesquisa realizada entre 2003 e 2010, que teve como objetivo compreender a implementação como um processo de interação entre os burocratas de nível de rua e os usuários da política pública, considerando que os resultados de uma política pública são influenciados pela forma como ela é implementada e pelos diversos fatores que incidem sobre esse processo. Assim, os resultados derivam de um olhar para as políticas públicas com foco nos burocratas de nível de rua, em que se analisou como eles constroem suas ações, como interagem com os usuários e quais são os mecanismos relacionais que surgem ao longo do processo de implementação e que mudam os resultados da política.

Para as análises empíricas, observou-se a atuação dos burocratas de nível de rua inseridos no Programa Saúde da Família (PSF): os Agentes Comunitários de Saúde. O PSF é um programa do governo federal brasileiro implementado pelos municípios, cujo objetivo é levar a política de saúde para o domicílio dos usuários. O programa é posto em prática por meio de equipes com médicos, enfermeiras e agentes comunitários de saúde, profissionais selecionados na comunidade que acompanham rotineiramente as famílias.

Assim, a análise dos Agentes Comunitários de Saúde traz uma questão ainda mais interessante, pois, além de eles estabelecerem contato direto e cotidiano com o Estado e os usuários da saúde, são selecionados pela comunidade onde atuarão. Dessa forma, como os burocratas implementadores convivem na comunidade, a forma de como executar a política pública é diretamente influenciada pelas relações e dinâmicas que estabelecem no território onde moram e trabalham.

Assim, a partir dos dados empíricos, analisa-se o papel dos Agentes Comunitários de Saúde buscando compreender como eles lidam com seus múltiplos saberes, ativam e desativam relações e adaptam as formas de ação para colocarem em prática o programa. O propósito aqui é compreender como se dão as mediações e as interações em suas práticas e como se constroem as políticas públicas a partir dos processos de implementação.

Em termos metodológicos, primeiro será realizada uma revisão da bibliografia que trata da implementação das políticas públicas e, em seguida, averiguar o papel dos burocratas, os processos de mediação e a discricionariedade na implementação.

Para a análise dos estudos sobre os Agentes Comunitários, serão utilizados os resultados de uma pesquisa que observa, a partir de informações etnográficas em municípios brasileiros, como os Agentes lidam com seus saberes nas práticas cotidianas e quais os fatores que influenciam a construção de suas ações e os resultados das políticas, considerando o processo de implementação.

Os dados aqui apresentados foram coletados a partir de acompanhamento de 24 Agentes Comunitários de Saúde (ACSs) em todas as atividades profissionais por eles desenvolvidas e em suas interações com a

(cc) BY-NC-ND

equipe e com os usuários. Cada agente foi acompanhado por cerca de um mês durante o qual foram anotadas todas as interações e atividades desenvolvidas. A partir do levantamento desses dados, realizou-se uma sistematização que compreendesse: 1) O exercício da discricionariedade dos ACSs – a partir da comparação entre as práticas efetivamente desempenhadas e as práticas sob sua competência profissional; 2) Os processos de interação que estabelecem com usuários e outros profissionais – com base no levantamento de mecanismos relacionais e de interação.

Por fim serão feitas considerações, a partir da bibliografia e das análises dos casos, que permitam refletir como as políticas públicas avançam incorporando em sua análise e em sua prática diversos atores presentes na realidade.

Implementação de políticas públicas

O olhar da literatura para a implementação das políticas públicas está inserido em uma concepção de que elas são divididas em fases e que, embora na prática não sejam tão claras e muitas vezes até sobrepostas, metodologicamente ajudam na compreensão e na análise (Souza, 2006).

As políticas públicas se compõem das seguintes fases: agenda (quando são decididos os assuntos que serão trazidos e debatidos na esfera pública) (Kingdon, 1995); formulação (quando são especificadas as alternativas e elaborados os planos de ação) (Souza, 2006); implementação (quando as políticas são colocadas em prática) (Barrett, 2004), e avaliação (quando são verificados os resultados das políticas implementadas, comparando-se com as especificações formuladas) (Motta, 1990). Para cada uma das fases, há diversos debates teóricos e correntes diferentes, que buscam compreender como as políticas públicas são (bases empíricas) e/ou como elas deveriam ser (bases normativas) (Souza, 2006).

Em relação à implementação, os primeiros estudos, até os anos 1970, tendiam a focar nos processos de tomada de decisão, assumindo-a como um processo hierárquico, que vinha de cima para baixo. As políticas públicas, à medida que eram formuladas e legitimadas pelos superiores, passariam ao sistema administrativo de execução e seriam transformadas, com sucesso, em práticas operacionais a serem implantadas (Barrett, 2004).

Nessa perspectiva, a transformação da política em ação, em circunstâncias normais, apresentava-se como um processo sem problemas, no qual os burocratas eram claramente subordinados aos tomadores de decisão, pressupondo-se a separação entre administradores e políticos (Hill & Ham, 1993). Não havia, portanto, a identificação da política pública como um processo dinâmico, desconsiderando a inserção de outros atores no processo.

À medida que se passou a valorizar o olhar para efetividade das políticas e para sua avaliação, começou-se a perceber que alguns fatores levavam o processo de implementação a ter falhas (Pressman & Wildavsky, 1984, Gunn, 1978, Sabatier & Mazmania, 1979). As novas perspectivas analíticas, portanto, começaram a desafiar a visão tradicional centrada em processos hierárquicos e passaram, então, a sugerir que a implemen-

(cc) BY-NC-ND

tação deveria ser vista como parte contínua e integral do processo político, envolvendo barganha e negociação entre os que querem colocar a política em ação e aqueles de quem as ações dependem. Os processos políticos pelos quais as políticas públicas são mediadas, negociadas e alteradas durante sua formulação continuam sendo impactados pelos envolvidos na implementação, que desejam manter seus interesses.

Essas novas perspectivas passaram a considerar as agências de implementação e responderam a diversas iniciativas políticas e a pressões ambientais de diversas fontes. Tendo isso como pressuposto, em vez de se questionar se e como uma política tinha sido implementada ou comparando seus resultados com seus pressupostos, os estudos de implementação começaram a observar o que acontecia na base, buscando identificar fatores que influenciavam a ação e o comportamento das pessoas. Com base nessas novas perspectivas e nesses debates, atentando para a importância das mudanças e das contingências, a academia criou dois modelos básicos de análise da implementação: top-down e bottom-up (Barrett, 2004).

O modelo *top-down* se reflete nas estruturas tradicionais de governança, enfatizando a separação entre política e administração, focando no controle e na hierarquia. Os defensores dessa corrente enxergam um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos. O propósito desses estudos é, portanto, identificar as causas dos problemas na implementação e sugerir formas de obter acordo entre as ações de execução e os objetivos da política – como aumento da coordenação, das formas comunicacionais, do controle dos agentes etc. (Barrett, 2004, & Pressman & Wildavsky, 1973).

Já o *bottom-up* observa o processo de criação de política como um continuum, no qual há modificação das intenções ao longo das ações. Tem-se como pressuposto que o processo de implementação transforma e adapta as políticas originais. Parte-se, portanto, para um olhar longitudinal, ou seja, observam-se a origem da política, suas mudanças ao longo do processo em todos os níveis e a época em que o programa foi substancialmente alterado. Nessa perspectiva, há importância mínima para objetivos e planos – o que importa são os processos, uma vez que os resultados não são previsíveis e dependem do processo de implementação (Majone, 1995). A política pública é, portanto, flexível a ponto de se adaptar a possíveis contingências e alterações, e são justamente esses fatores que levam aos diferentes resultados.

No modelo *bottom-up*, um dos elementos-chave é o dos responsáveis pela implementação das políticas públicas. O burocrata implementador foi amplamente estudado por Lipsky em Stree-Level-Bureaucracy (1980), na perspectiva dos burocratas de nível de rua. Para o autor, os agentes de rua são funcionários que trabalham diretamente com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores e profissionais de saúde.

O estudo pioneiro de Lipsky aponta a importância dos burocratas de rua ao afirmar que eles são o foco da controvérsia política, uma vez que são pressionados pelas demandas de serviços para aumentar efetividade e res-

(cc) BY-NC-ND

ponsividade e, ao mesmo tempo, pressionados pelos cidadãos para elevar eficiência e eficácia. São esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e, por meio deles, a população consegue acessar a administração pública, na medida em que interagem continuamente com a população em seu trabalho. Há, portanto, duas razões centrais para eles dominarem a controvérsia política nos serviços públicos: a primeira é que qualquer debate sobre o escopo e o foco dos serviços públicos diz respeito diretamente a esses aspectos e à função exercida por esses trabalhadores.

A segunda é que os agentes de rua têm grande impacto na vida das pessoas, uma vez que socializam o espaço na comunidade e as expectativas sobre os serviços públicos; determinam a elegibilidade dos cidadãos para acesso aos benefícios ou recebimento de sanções; dominam a forma de tratamento dos cidadãos, e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o estado. Eles, portanto, se tornam o lócus da ação pública, uma vez que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos.

O olhar para a atuação desses agentes de rua passa pelo reconhecimento e pela compreensão de como constroem suas ações, considerando que eles fazem parte de uma estrutura institucional e programática e, ao mesmo tempo, têm o poder de implementar as políticas públicas, em que podem exercer o que Lipsky denomina de discricionariedade. A discricionariedade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidas por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, os agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discricionariedade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas.

O olhar para a discricionariedade dos agentes implementadores está de acordo com a ideia de que há uma grande distância entre os objetivos e o desenho concebidos originalmente pelos formuladores das políticas públicas e a tradição de tais concepções em intervenções públicas (Arretche, 2001). Essa distância diz respeito a contingências da implementação explicadas, em grande parte, pelas decisões tomadas por uma cadeia de implementadores no contexto político, institucional e econômico em que operam.

Historicamente, a discussão sobre discricionariedade tem sido fonte de controvérsias históricas nas análises a respeito da atuação dos burocratas, pois está submetida às discussões sobre o controle e à flexibilidade que possibilitam criatividade (Pires, 2009). No primeiro caso, a discussão sobre a discricionariedade é originada da percepção Weberiana sobre Estado, na qual caberia aos burocratas o fiel cumprimento das decisões tomadas pelos políticos legitimamente eleitos no sistema democrático. Assim, a discricionariedade seria vista como negativa e seu controle como um dos focos fundamentais das análises a respeito da atuação das burocracias na implementação – controle este que se basearia no uso de regras e procedimentos do direito administrativo que limitariam a existência e o exercício da dis-

(cc) BY-NC-ND

cricionariedade (Davis, 1969; Handler, 1986; Bryner, 1987; Hawkins, 1992, citado em Pires, 2009).

Ao longo do tempo, no entanto, diversos autores passaram a apontar a inevitabilidade da discricionariedade (Davis, 1969; Silbey & Bittner, 1982; Hawkins, 1992). As pesquisas historicamente também começaram a demonstrar que o controle excessivo, por meio de regras e procedimentos, poderia limitar a própria capacidade de atuação dos burocratas e, acima de tudo, inibir seu potencial criativo que melhoraria os próprios resultados das políticas (Bryner, 1987; Handler, 1986; Pires, 2009). É nesse sentido que atualmente a discussão sobre discricionariedade não parte do princípio de que ela é boa ou má, mas sim de que ela é um foco de controvérsia que merece mais atenção por parte dos analistas de implementação.

Analisando os estudos de implementação de políticas públicas, Hill (2003) afirma que, embora haja reconhecimento de que a autonomia das burocracias existe, a própria noção de discricionariedade é pouco incorporada às análises e acaba sendo observada apenas como um resíduo que deve ser eliminado ou resolvido, para permitir seu controle e sua coordenação.

Além disso, Hill (2003) aponta ainda outros dois problemas e lacunas dessa questão: o primeiro é que parte dos estudos sobre implementação assume que o significado das políticas é compartilhado entre os atores políticos e os implementadores. No entanto, muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por conflitos e coisas vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos. Esses processos acabam permitindo que os implementadores decidam como se comportar perante as situações. Assim, Hill (2003) aponta que os acadêmicos deveriam focar também no entendimento que os implementadores têm sobre as políticas públicas e a forma de implementá-las.

O segundo problema é que o foco dos estudos reside mais no governo e não em outras entidades ou setores que afetam direta ou indiretamente a implementação. Há, portanto, uma lacuna nisso por não olhar para os fatores ambientais e suas influências que afetam os processos.

Perante todos os pontos analisados anteriormente, basicamente dois focos de atenção devem ser incorporados às análises sobre a implementação das políticas públicas: ampliação do olhar para a cadeia de agentes envolvidos nos processos, considerando a implementação como interação; e ampliação do olhar para os valores dos diversos atores envolvidos no processo.

Para ampliar a análise da implementação, devemos considerar as diversas agências, instituições e pessoas envolvidas no processo e, portanto, as pressões, os valores, princípios e objetivos que entram em jogo. Marques (2003), nesse sentido, afirma que, no "funcionamento concreto da política, os contatos institucionais são canalizados por contatos pessoais e institucionais que se apoiam em padrões de relações preexistentes e ajudam a recriá-los". Essas estruturas canalizam informações, apoios, alianças e a elaboração de projetos e novas visões que influenciam a formação de preferências e constrangem escolhas, estratégias e alianças.

A implementação de políticas públicas é,

(cc) BY-NC-ND

portanto, definida aqui pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas. As dinâmicas políticas são resultados dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. Assim, o que temos como pressuposto é que as políticas são implementadas pela burocracia em interação, ou seja, não há mais apenas um agente responsável por todo o processo, mas um sistema.

Como afirma Marques (2006), o estudo das dinâmicas internas ao Estado pressupõe a consideração de atores em contextos institucionais e relacionais específicos. O autor ainda afirma que as relações podem ter efeitos diferenciados nas dinâmicas políticas dependendo dos padrões de relações, dos desenhos institucionais e das estruturas de poder presentes nos casos.

Nesse sentido, os burocratas precisam alinhar seus próprios valores com os dos diversos atores envolvidos para operar suas ações, considerando que as burocracias passam a ser vistas como sistemas abertos que respondem a pressões ambientais e às externas que, por sua vez, precisam competir com outras formas de pressão, bem como com os valores e procedimentos da burocracia. É lidando com essas diferentes forças que a burocracia responde com base nos sinais que recebe e no próprio julgamento da situação.

O exercício da discricionariedade dos burocratas é, portanto, resultado da interação que eles exercem tanto entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, quanto aos procedimentos, às restrições, às estruturas, aos incentivos, aos encorajamentos e às proibições. Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma. A questão, portanto, é olhar para o ambiente institucional e relacional dentro do qual a burocracia opera.

Olhar para as interações existentes no processo de implementação das políticas pressupõe também reconhecer seus diversos valores e referências, bem como a forma como são trazidos e colocados em prática. Esses valores e preferências, no entanto, não são escolhas individuais dos atores, embora haja um componente relacionado à trajetória individual, mas sim influenciados e moldados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições onde estão inseridos, pelas relações estabelecidas no momento da implementação etc.

Para Arretche (2001), um programa é o resultado de uma combinação complexa de decisões entre diferentes agentes, mas a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências que os implementadores de fato adotam para desempenhar suas funções.

Considerando que as burocracias são coletividades orientadas para objetivos, mas que exercem as práticas a partir de suas preferências, e tendo em vista as interações existentes, é importante levar em conta os diversos referenciais envolvidos no processo, como os do público, dos atores políticos e dos próprios burocratas. Também é essencial analisar como a burocracia traduz esses diversos valores em ações concretas, considerando como as práticas são construídas, como os burocratas transformam valores em ações e como interagem com regras, procedimentos estabelecidos e outros valores existentes.

(cc) BY-NC-ND

De acordo com Hill (2003), os agentes implementadores encontram muitas incertezas e devem determinar o que a política pública significa na prática e, acima de tudo, como exercê-la. Nesse processo, os agentes implementadores acabam descobrindo diversas possibilidades de execução e precisam decidir sobre qual delas utilizar.

Um dos elementos que devem ser observados quando trabalhamos com a ideia de construção de valores é em relação a recursos de aprendizagem. Para Hill (2003), uma nova análise de execução deveria desenvolver o entendimento dos implementadores sobre a prática e não focar apenas nas organizações responsáveis pelas políticas. Além disso, outro ponto relevante da análise da implementação é o olhar para os recursos intelectuais que permitem aos agentes executar as políticas, incluindo ideias, práticas e conhecimentos. Para Hill (2003), os agentes de rua utilizam esses recursos para aprenderem sobre a melhor forma de implementar a política e como obter legitimidade, habilidades etc. Esses recursos, por sua vez, residem, muitas vezes, fora do governo e podem ser ativados pelo implementador, permeando a linguagem e a prática desses agentes, que constroem significados próprios para as políticas. A concepção de aprendizagens como formadora de preferências também é apontada pelos estudiosos das instituições, como veremos em seguida.

Assim, de forma sintética, toda essa retomada teórica realizada anteriormente nos abre a possibilidade de olhar para algumas questões relacionadas à implementação das políticas públicas e que, de forma geral, a literatura dá pouca ênfase. Elencamos a seguir esses elementos:

- Olhar para a implementação como interação, considerando os diversos atores e fatores que impactam na construção das ações de execução das políticas públicas;
- Olhar para os diversos valores e referenciais existentes em jogo na interação entre os atores e para a influência dos fatores sobre a construção das ações;
- Olhar para a discricionariedade dos burocratas, considerando o que eles levam em conta para a construção de suas ações e como os diversos fatores e relações influenciam no exercício da discricionariedade.

Considerando essas perspectivas analíticas, vamos agora apresentar os resultados das pesquisas que buscaram, ainda de forma preliminar, incluir às análises estes três elementos: o processo de implementação como interação entre atores, permeada de valores e referenciais, e como fruto do exercício da discricionariedade dos burocratas implementadores.

Como afirmamos, para a realização de nossas análises, selecionamos os agentes implementadores inseridos no Programa Saúde da Família, uma vez que os burocratas, os Agentes Comunitários de Saúde, possuem ainda uma particularidade que nos permite aprofundar o estudo: vivem e convivem na mesma comunidade onde implementam as políticas públicas.

Em seguida, haverá uma breve apresentação do Programa e da função dos Agentes Comunitários de Saúde para, em seguida,

(cc) BY-NC-ND

realizar nossas análises.

Programa Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde

A construção do Programa Saúde da Família (PSF) no Brasil se concentra nas três últimas décadas, em um contexto de redemocratização e reforma dos serviços públicos no Brasil (Silva & Dalmaso, 2002). A partir da mobilização de profissionais de saúde que criticavam o modelo de saúde vigente e propunham alternativas para a construção de um novo modelo, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), na nova Constituição Federal brasileira. O SUS conseguiu assegurar como princípios e diretrizes universalidade, integralidade, equidade e foco na descentralização.

A partir das diretrizes do SUS, em 1993, começou a se formar o modelo de Saúde da Família no sertão do Ceará, inspirada em programas anteriores como o Serviço Especial de Saúde Pública e os programas de médico na família de Cuba. A experiência de Saúde da Família, juntamente com a experiência do Programa de Agentes Comunitários de Saúde no estado (iniciada em 87) e com as experiências de médicos da família em Niterói, São Paulo e Rio Grande do Sul, foi amplamente discutida e, em 1994, o programa foi oficializado pelo Ministério da Saúde (Andrade, 1998).

O PSF integra um conjunto de medidas de reorganização da atenção básica na perspectiva de se constituir uma das estratégias de reorientação do modelo de atenção à saúde da população no âmbito do SUS. O programa busca garantir atenção básica com a prestação do serviço nos próprios domicílios – com o objetivo de humanizar o atendimento, abordar a saúde no contexto social e intervir sobre fatores de risco das residências (Ministério da Saúde, 1997, in Silva & Dalmaso, 2002).

As equipes do PSF são formadas por: um médico, um(a) auxiliar de enfermagem, um(a) enfermeiro(a), quatro a seis Agentes Comunitários de Saúde. Cada equipe é, em tese, responsável por uma área geográfica que engloba de 600 a 800 famílias. Atualmente, o Programa tem cerca de 20 mil equipes atuando em 80% dos municípios brasileiros, o que abrange cerca de 65 milhões de pessoas (35% da população brasileira).

Para garantir a atenção direta às famílias, o PSF colocou como figura central o Agente Comunitário de Saúde (ACS), que é uma pessoa da própria comunidade que orienta as famílias a cuidar de sua própria saúde e da saúde comunitária. O ACS age conjuntamente com uma unidade de saúde, está incluído em uma equipe de saúde da família e atende aos moradores de cada residência da região em que é responsável.
Algumas atribuições básicas, segundo documentos do Ministério da Saúde, são: realizar mapeamento de sua área de atuação; cadastrar e atualizar as famílias de sua área na ficha de cadastro do Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB); identificar indivíduos e famílias expostas a situações de risco; realizar, com visita domiciliar, acompanhamento mensal de todas as famílias sob sua responsabilidade; desenvolver ações básicas de saúde com ênfase na promoção da saúde e prevenção de doenças; promover educação em saúde e mobilização comunitária, visando melhor qualidade de vida mediante ações de saneamento e melhorias

(cc) BY-NC-ND

do meio ambiente; incentivar a formação de conselhos locais de saúde; participar do processo de programação e planejamento local das ações relativas ao território de abrangência da unidade de saúde da família, com vistas à superação dos problemas identificados (Ministério da Saúde, 1997).

Os agentes são selecionados entre os moradores da comunidade que, em geral, já apresentam tendência de atender a algumas demandas das famílias na sua vizinhança, ou seja, já realizem alguma atividade de mobilização ou ação solidária. Devem ter idade mínima de 18 anos, saber ler e escrever, residir na comunidade há pelo menos dois anos e ter disponibilidade integral para exercer suas atividades. A Lei Federal n. 10.507/02 criou a profissão de Agente Comunitário de Saúde, que deixou de ser uma ocupação para se tornar uma profissão técnica. Para tanto, passou a ser exigido deles a conclusão de cursos técnicos com 400 horas de duração. Atualmente, todos os ACSs fizeram esse curso ou estão cursando, cuja responsabilidade legal pela definição de diretrizes curriculares é do Conselho Nacional de Educação. Assim, eles terão a mesma formação, com conteúdos definidos nacionalmente.

Agentes Comunitários de Saúde: Street Level Bureaucrats

A coleta dos dados de campo se deu entre os anos de 2004 e 2010 em três diferentes municípios brasileiros (São Paulo, Taboão da Serra e Sobral). As pesquisas foram realizadas com base na metodologia etnográfica, com acompanhamento de 24 ACSs por cerca de um mês cada. O acompanhamento era feito em todas as atividades desenvolvidas por eles, sejam elas nos domicílios, nas Unidades Básicas de Saúde, nas reuniões com a equipe e nos eventos oficiais da Prefeitura.

A fim de compreender como os ACSs atuam como mediadores, constroem suas práticas, interagem e implementam as políticas públicas, acompanhamos esses profissionais em diversas atividades, durante as quais mapeamos as práticas por eles realizadas. Em seguida, buscamos sistematizar e categorizar essas práticas e interações para compreender a forma como eles atuam, focando na relação que estabelecem entre suas atribuições profissionais e o exercício prático das atividades. Como resultado dessas análises, obtivemos uma classificação de práticas comuns e de mecanismos de interação utilizados pelos ACSs.

O olhar para as práticas permite observar como e com que intensidade os ACSs exercem sua discricionariedade, o que nos permite compreender como a diversidade de práticas leva a formas de implementação diferentes da mesma política pública. A seguir, apresentamos as práticas levantadas e que têm maior incidência de utilização, comparando a prática formalmente prevista em lei com aquelas realizadas mas não previstas – em que se dá o exercício da discricionariedade.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1. Práticas previstas e realizadas pelos ACSs

AÇÕES PREVISTAS EM LEI	AÇÕES NÃO PREVISTAS EM LEI (EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE)
PERGUNTAS SOBRE CONDIÇÕES DE SAUDE	
Perguntar à família o que o médico recomendou ou diagnosticou na consulta	
Perguntar ao paciente questões técnicas de saúde	
ORIENTAÇÕES, INFORMAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS EM SERVIÇOS PÚBLICOS FORA DA SAÚDE	
Encaminhar pacientes para procedimentos de saúde ou para consultas (testes de gravidez, vacina, exames etc.)	Ensinar ao paciente procedimentos mais baratos ou mais fáceis
Encaminhar pacientes para grupos (hipertensos, diabéticos, gestantes, adolescentes, de planejamento familiar, de terapia comunitária, de fisioterapia, grupos de relaxamento, grupos de caminhada, acolhimento)	Entregar à paciente os resultados de exames realizados
Ensinar serviços e procedimentos de saúde (dentro e fora da Unidade Básica de Saúde –UBS –, exemplos: como marcar consulta, como agendar exame especializado, como fazer exame na UBS)	
ORIENTAÇÕES, INFORMAÇÕES E ENCAMINHAMENTOS EM SERVIÇOS PÚBLICOS FORA DA SAÚDE	
Não são previstas formalmente orientações de serviços fora da saúde	Ensinar procedimentos dos serviços fora da saúde
	Ensinar como se cadastrar no Bolsa Família
	Ensinar como obter vaga na creche
AÇÕES DE MOBILIZAÇÃO, COMUNITÁRIAS OU DE DIREITOS	
Estimular mobilização da comunidade (pelo lixo, participação no congresso ou no conselho local etc.)	Estimular pessoas a estudar (encaminhar para escola, falar da importância do estudo, cobrar por que crianças estão fora da escola)
Falar de direitos sociais para as pessoas	
Convidar pessoas para participar das atividades comunitárias	
ORIENTAÇÕES OU AÇÕES DE TRATAMENTO CLÍNICO	
	Ensinar tratamentos de doenças
	Ensinar qual medicamento tomar ou como e quando ingeri-lo
	Ensinar práticas locais de medicina, inclusive remédio caseiro
	Examinar e realizar diagnóstico

Continua

(cc) BY-NC-ND

ATIVIDADES DE CONTROLE	
Cobrar as pessoas pelos procedimentos encaminhados (consultas e exames agendados, vacinação etc.)	Controlar a receita de medicamentos (verificar validade, comparar com o número de medicamentos existentes)
AÇÕES DE PREVENÇÃO E PROMOÇÃO EM SAÚDE	
Ensinar cuidados com a saúde (higiene, limpeza da casa e das roupas, alimentação correta)	Ensinar ou ajudar a cozinhar para melhorar a saúde
Dar informações sobre cuidados com o meio ambiente (recolher lixo)	
Dar informações sobre cuidados com a dengue (tirar baldes de água, pratos de vasos)	
AÇÕES DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
	Perguntar sobre questões pessoais ou sociais (se há violência doméstica, uso de drogas, problemas com tráfico)
	Fazer aconselhamento psicológico
GESTÃO DAS INFORMAÇÕES	
Preencher fichas	Escrever no cartão das pessoas, em folhas ou materiais as datas de consultas e exames para lembrar pacientes
Acompanhar e controlar caderneta (gestante, vacinação e criança)	Cadastrar famílias para participar de programas sociais
Cadastrar famílias (primeira vez), mudança no cadastro das famílias (inclusão ou exclusão de membros)	Organizar prontuários
	Preencher prontuário
SUPORTE E EQUIPE	
Encaminhar pessoas à UBS	Atuar em serviços sociais (distribuição de sopa, distribuição de leite etc.)
Passar para enfermeira/médico informações sobre os pacientes	Ajudar em atividades de outros profissionais
Auxiliar no acolhimento	Pesar e medir crianças
Organizar e participar de Grupos – hiperdia, criança, gestante, fisioterapia etc.	Fazer atendimento no processo de marcação de consultas
Ajudar no planejamento da equipe da UBS	Realizar visita domiciliar no final de semana ou fora do horário de trabalho
	Realizar visita domiciliar na área de outros ACSs
AÇÕES NA COMUNIDADE	
Selecionar locais para mobilização ou realização de atividades comunitárias	
Realizar campanhas (exemplos: dengue nas rádios comunitárias, vacinação em empresas)	
Trabalhar no congresso das cidades ou no conselho local de saúde	

Fonte: Elaboração própria.

(cc) BY-NC-ND

A ação dos agentes comunitários é realizada a partir do uso dessas práticas, em graus, formas e sequências diferentes. O uso e a variação delas é uma das evidências do exercício da discricionariedade dos agentes implementadores e de como esta discricionariedade pode levar a formas de execução bastante diversas.

Uma segunda dimensão analítica que buscamos levantar no campo foi em relação às estratégias de interação que se estabelecem tanto entre os agentes implementadores com população beneficiária quanto entre esses agentes com outros profissionais da política pública. A análise de interações pressupõe o entendimento de que regras e regularidades estão presentes nas interações em contextos particulares, considerando que eles limitam (ou moldam) os tipos de prática que podem ser articuladas.

Os atores interagem com base no uso de mecanismos que são conjunções, pronomes, relativizadores e outros instrumentos gramaticais que evidenciam o que está presente em determinado contexto social. A capacidade de agir está justamente na habilidade de os atores escolherem instrumentalmente as interações, concretizadas pelo uso de mecanismos relacionais. Além disso, os atores negociam as relações pelos significados que dão às palavras e, no processo de interação, eles expressam ideias sobre as relações, identificando com quem estão, onde estão e aonde querem chegar (White, 1995).

Para compreender os processos de interação, analisamos os dados buscando sistematizá-los no que chamamos de mecanismos relacionais, que são as regularidades presentes nas interações. Assim, os mecanismos, que são formas de analisar os processos de interação, foram levantados com base nas pesquisas de campo e sua síntese foi inspirada nas sistematizações já realizadas por estudos (McLean, 2007, Goffman, 1974, & Mische, 2007). Vale ressaltar que a diferença entre os estilos, por vezes, é sutil, uma vez que ela é fruto de uma categorização da própria pesquisa, considerando a literatura existente. No entanto, na prática, os mesmos ACSs podem acionar diferentes estilos em seus processos de interação. A seguir são mencionados os mecanismos de interação identificados e sistematizados como aqueles mais comuns na interação entre ACSs e usuários:

Mecanismo de tradução: durante os processos de interação, é comum encontrar ACSs se utilizando de mecanismos de tradução para transformar o que está sendo dito ou realizado em uma linguagem comum entre os interlocutores. Assim, eles atuam traduzindo termos tanto para linguagens técnicas como transformando a linguagem técnica em linguagem do dia a dia. É demarcado pelo uso de termos como: “o que o enfermeiro quer dizer com isso é que...”, “quando a população reclama disso, eles querem dizer que...” ou por ações que substituem as práticas técnicas adotadas pelos profissionais de saúde, como adaptar os procedimentos para uso de medicamentos, associar as recomendações médicas a práticas cotidianas etc. Para exemplificar em dois casos: 1) uma senhora chama o ACS na rua e diz que não entendeu a receita médica. Ele pega os três remédios, examina a receita e diz: *Tu tá vendo esse laranja? Ele lembra suco que a gente toma de manhã, então tu toma esse laranja todas as manhãs e esses dois remédios brancos*

(cc) BY-NC-ND

tu toma com leite, que também é branco, na hora de dormir. 2) em uma visita a uma puérpera, a agente explica para a mãe sobre a assadura: *Não pode usar talco porque o talco tampa os poros do pulmão. O pulmão é cheio de furinho, que nem a nossa pele onde nascem os pelos que é cheio de furinho para respirar. O talco é tão fino que pode tampar os furinhos do pulmão.*

Mecanismo de demarcação de molduras (*framing*): ao longo da utilização de alguns termos, procedimentos, acionamento de relações locais, referências etc., tanto os ACSs como o público beneficiário demarcam as molduras sob as quais estão interagindo. Essas molduras costumam se enquadrar em um *continuum* que vai de algo mais técnico-burocrático a algo mais local ou "comunitarista". A demarcação dessas molduras é um mecanismo recorrente nessas interações que demonstram o quê e como vai ser acionado naquele processo de interação. Exemplo de uma demarcação de moldura mais técnica é quando os ACSs se utilizam de um linguajar típico da medicina oficial, fazendo referências a termos técnicos, nomes oficiais de medicamentos e procedimentos etc. Uma moldura "comunitarista" é quando os ACSs, por exemplo, se utilizam de referências a questões religiosas ("graças a Deus", "Deus te abençoe" etc.) ou de um linguajar popular para explicar os procedimentos.

Mecanismo de mudança de molduras (*switch*): surge a partir de expressões ou palavras específicas que mudam o molde dentro do qual a interação estava ocorrendo. Assim, há uma nova demarcação dos moldes daquela interação e do que pode aparecer naquele momento específico. Este mecanismo é bastante comum na prática dos Agentes Comunitários e se apresenta, por exemplo, nas visitas diárias, quando eles primeiro conversam com o usuário sobre questões e relações pessoais (como ida à igreja, um fato sobre alguém comum etc.) e depois alteram o tom, as palavras e expressões para começarem a desempenhar as funções técnicas de Agentes Comunitários. Ou aparece ainda quando os Agentes Comunitários intercalam saberes técnicos com saberes locais de saúde. Para exemplificar: 1) Em visita a uma criança com dor de garganta, por exemplo, o ACS pergunta o que a mãe está dando a ela. A mãe responde que dá chá de quiabo e que não levará a criança ao médico porque já está sendo medicada. O ACS então responde, intercalando saberes: *Mas é remédio caseiro. Nem sempre é bom remédio caseiro, dê a ela também mel, não deixa ela descalça e nem na terra quente. E se não funcionar, a gente traz o médico*. 2) Em outra ocasião, em visita a uma criança gripada, a ACS aconselha a mãe: *Pode dar mel. Mas se continuar com febre e não conseguir comer, você leva para rezar, depois dá umas gotinhas (de paracetamol) e leva no posto.*

Mecanismo de qualificação de identidade: aparece durante os processos de interação como uma forma de acionar ou desacionar as identidades que estão colocadas naquela interação específica. É demarcado pelo uso de referências e termos locais, pelo acionamento de relações comuns entre os interlocutores etc. Este mecanismo, bastante praticado pelos Agentes Comunitários e pela população beneficiária, é percebido pela citação de nomes de pessoas, de instituições frequentadas (como igrejas, associações etc.), de termos ou de práticas lo-

(cc) BY-NC-ND

cais.

Mecanismo de estabelecimento de reciprocidade: surge na forma de como os atores, no processo de interação, assinalam como a reciprocidade está se dando naquele momento específico. A reciprocidade também aparece em um *continuum*, que vai de algo mais assimétrico (no qual um dos interlocutores se coloca em um papel de autoridade sobre o outro), até algo mais simétrico (no qual um interlocutor se coloca na mesma posição estrutural que o outro). Aparece, por exemplo, quando uma ACS afirma para mim: *Todo paciente é reflexo de seu Agente Comunitário.* Ou ainda parece quando os Agentes Comunitários se utilizam de expressões como: *Você cuida da sua saúde para mim e eu consigo um trabalho para você, Não precisa agradecer, eu não estou fazendo favor, é minha obrigação; Eu abro as portas da comunidade para você (enfermeira), mas você precisa me ajudar a resolver os problemas das minhas famílias, ou Se você não fizer o que eu peço, vou contar para teu pai que vai ficar bravo com você.*

Mecanismo de falar por outro: aparece por meio da apropriação de um dos interlocutores do que o outro interlocutor estava falando, fazendo ou sentindo. Nos processos de interação entre agentes comunitários com os usuários, este mecanismo aparece regularmente. Por vezes os próprios Agentes Comunitários se utilizam das expressões ditas pelos usuários para fazer referência a seus procedimentos e ações. Outras vezes, são os usuários que se utilizam das expressões (normalmente técnicas) utilizadas pelos ACSs para exprimir o que estão sentindo ou querendo. É também comum que os demais profissionais de saúde usem de termos apresentados pelos Agentes Comunitários durante suas atividades e práticas.

Mecanismo de manipulação de pronomes: aparece como forma de demarcar as diferenciações, distâncias e fronteiras existentes entre os interlocutores. Também pode ser colocado em um *continuum*, que vai de uma grande aproximação (quando, por exemplo, utilizam-se pronomes pessoais, no diminutivo, relativos a relações familiares, de amizade etc., ou quando ambos os interlocutores se incluem no que está sendo dito), até algo de distância (quando os pronomes demarcam distanciamento, diferença, fronteiras e identidades/pertencimentos diferentes entre os interlocutores). A dimensão de aproximação aparece, por exemplo, quando os Agentes Comunitários chamam o paciente de meu filho, se incluem nas interações da comunidade etc. O caso de diferenciação aparece quando os Agentes Comunitários tratam os usuários de vocês e os profissionais de saúde de nós, por exemplo.

Assim, pode-se perceber que os processos de interação realizados pelos Agentes Comunitários se dão a partir do uso de diferentes mecanismos que permitem a eles demonstrar, determinar e demarcar como se dá a interação e, diante disso, como a política pública será implementada. Vale ressaltar que o próprio processo de interação a com base no uso de mecanismos também é uma forma de exercício da discricionariedade e que as práticas exercidas pelos ACSs, vão determinar como essas políticas serão implementadas.

Conclusões

Como afirmamos, para ampliar as análises sobre a implementação de políticas públicas,

(cc) BY-NC-ND

é fundamental incorporar o olhar para as diversas interações, para os valores e referenciais existentes e para o exercício da discricionariedade por parte dos agentes implementadores. Assim, consideramos que, dependendo da ação, discricionariedade e interação ocorridas no processo, teremos formas de implementação diferentes.

Este artigo teve como objetivo apresentar, a partir do uso de dados empíricos, uma nova perspectiva de análise da implementação das políticas públicas. Observando como os agentes implementadores exercem sua discricionariedade e como se estabelece a interação com outros atores, apresentamos outra visão de implementação dessas políticas, que permite entendê-la como um processo dinâmico e que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais.

Quanto ao exercício da discricionariedade, demonstramos que, ao analisar as práticas desempenhadas pelos implementadores em contraste com as atribuições a eles destinadas, observamos como e em que intensidade eles exercem suas escolhas que impactam na forma em que desempenham as atividades.

Quanto aos processos de interação, demonstramos que o levantamento de mecanismos relacionais permite verificar como as dinâmicas interativas são construídas na prática da implementação e como, portanto, as ações serão realizadas a partir da relação entre os implementadores e outros atores. Assim, à medida que observamos a interação dos executores com os usuários ou outros profissionais, incluímos na análise a perspectiva da interação como possível modificador do próprio processo de implementação.

Por fim, cabe aqui levantarmos uma pequena agenda de pesquisa que permitirá ampliar ainda mais o olhar para a complexidade dos processos de implementação.

Em primeiro lugar, é importante construir uma metodologia que permita identificar os resultados em termos de impacto quanto ao uso da discricionariedade e dos mecanismos de interação nas práticas de implementação. Em relação ao caso dos Agentes Comunitários de Saúde, por exemplo, convém verificar se o uso de determinadas práticas aliado ao de determinados mecanismos gera melhores ou piores resultados nas políticas. Assim, é importante cruzar o exercício da discricionariedade com os indicadores de impacto tanto em relação à saúde quanto a outros elementos como: acesso aos demais serviços públicos e a informações, confiança da população em relação aos ACSs.

Em segundo lugar, é importante elaborar metodologias que permitam compreender que os fatores influenciam a própria construção das práticas e da interação dos agentes implementadores nos processos de execução. A partir das análises preliminares, podemos levantar aqui ao menos dois aspectos que parecem influenciar diretamente na construção das práticas: fatores relacionais e fatores institucionais.

Os fatores relacionais dizem respeito tanto aos processos de interação existentes no momento da implementação (como os vínculos entre implementadores, usuários e demais profissionais) quanto às trajetórias sociais e relacionais dos agentes implementadores (suas afiliações).

(cc) BY-NC-ND

No caso dos Agentes Comunitários de Saúde, por exemplo, teríamos que considerar elementos como: relações atuais e relações prévias entre eles e os usuários, tipos de vínculo existentes, afiliações dos ACSs (como as igrejas, escolas etc.) e relações estabelecidas com os profissionais da saúde ou outros profissionais da prefeitura. O entendimento aqui, por exemplo, é de que, por pertencer à mesma religião que um usuário, o ACS se utilize dos elementos comuns da religião na construção de sua prática e de sua interação. Ou, ainda, por ter pertencido à pastoral da criança, o ACS se utilize de elementos dessa sua afiliação em sua prática.

Já os fatores institucionais dizem respeito às microrregras e microinstituições que determinam a construção das práticas. Devem ser considerados elementos como: processos de formação profissional, relações de comando e poder, relações hierárquicas e estruturas de coordenação locais.

No caso dos ACSs, por exemplo, deveriam ser levantados os fatores relacionados a: estruturas de comando na equipe, normas criadas localmente (pelas enfermeiras coordenadoras ou pelas Unidades Básicas), diretrizes desenvolvidas pela prefeitura, processos de trabalho estabelecidos localmente etc. O entendimento aqui é que as ações de implementação são impactadas pelas estruturas e normas criadas localmente e podem determinar, em parte, como as práticas serão desenvolvidas.

Por fim, vale dizer que esses novos olhares e metodologia desenvolvidos aqui fazem parte de um processo de construção ainda em curso e devem ser aprimorados e multiplicados em outros estudos para que se efetivem como uma perspectiva analítica viável. De qualquer forma, entendemos que uma análise ampliada dos processos de implementação é essencial tanto em termos acadêmicos quanto em termos práticos, uma vez que melhorar o exercício e a construção das políticas públicas pressupõe um melhor entendimento de sua prática e complexidade.

Referências

Andrade, F. M. (1998). *O Programa de Saúde da Família no Ceará.* Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora Ltda.

Arretche, M. (2001). Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Moreira, M. C. R. Moreira; Carvalho, M. C. B. de. (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUCSP.

Bacharach & Baratz. (1962, December). Two Faces of Power. *American Political Science Review* (Vol. 56, n. 4).

Barrett, S. (2004). Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. *Public Administration* 82 (2).

Barrett, S., and Hill, M.J. (1981). Report to the SSRC Central-Local Government Relations Panel on the 'Core' or Theoretical Component of the Research on Implementation unpublished.

Bryner, G. (1987). *Bureaucratic discretion:* law and policy in federal regulatory agencies. New York: Pergamon Press.

(cc) BY-NC-ND

Burt, R. (1992). *Structural Holes*: The Social Structure of Competition. Harvard University Press, Cambridge, MA.

Carpim, T. C. (2006). *Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas*: o Programa Santo André Mais Igual. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de Ciência Política da USP.

Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.

Eliasoph, N., & Lichterman, P. (2003). Culture in Interaction. *American Journal of Sociology*, 108:735-94.

Emirbayer, M. & Mische, A. (1998). What is Agency? *American Journal of Sociology*, n. 103.

Faria, C. A. P. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas. *RBCS* (Vol. 18, n. 51, fev).

Faria, V. (1997). Government policy and fertility regulation: unintended consequences and perverse effects. In *Brazilian Journal of Population Studies.* Fligstein, N. (2001). Social Skill and the Theory of Fields. Sociological Theory, 19:105-25.

Fuks, M. (2000). Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In *Bib* (n. 49, 1o sem.).

Goffman, E. (1974). *Frame Analysis*. New York: Harper and Row.

Grindle, S. M. (1977). *Bureaucrats, politicians and peasants in Mexico*: a case study in public policy. University of California Press.

Handler, J. (1986). *Conditions of discretion*: autonomy, community, and bureaucracy. New York: Sage.

Hawkins, K. (1992). (Org.) *The uses of discretion*. Oxford: Oxford University Press.

Hill, H. (2003). Understanding implementation: street-level Bureaucrats' resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13:265-282.

Hill, M., & Ham, C. (1993). *The policy process in the modern capitalist state*. Harvest. Nova IorK.

Hogwood, B., & Gunn, L. (1993). Why perfect implementation is unattainable. In Hill, M. & Ham, C. *The policy process in the modern capitalist state*. Nova IorK: Harvest.

Hogwood, B. W., and Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the Real World Oxford*. University Press, Oxford.

Kingdon, J. W. (1995). Agendas, alternatives, and public policies. New York: Harper Collins (2nd ed. Cap. 9) Wrapping things up – session agenda setting. Republicado parcialmente em Theodoulou, Stella Z. & Cahn, M. A. *Public policy*: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.

Kuschnir, K. (2000). *O cotidiano da política.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 162 p.

Lazin, Frederik. (1994). *Politics and policy*

(cc) BY-NC-ND

implementation: Project Renewal in Israel (Suny Series in Israeli Studies). State University of New York Press.

Lipsky, Michael. (1980). *Street-level bureaucracy*: dilemmas of the individual in public service. New York, Russell Sage Foundation, c.

Lotta, Gabriela Spanghero. (2006). *Saber e poder:* Agentes Comunitários de Saúde aproximando saberes locais e políticas públicas. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV

Lotta, Gabriela Spanghero, & Lotta, Gabriela S. (2010). *Implementação de políticas públicas:* o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível da rua no Programa Saúde da Família. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH, Tese de Doutorado.

Majone, G. and Wildavsky, A. (1995). Implementation as Evolution. In Theodoulou and Cahn. *Public policy*: the essential readings. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.

Marques, E. *Redes sociais e poder no Estado brasileiro:* aprendizados a partir das políticas urbanas. Recuperado em: 24 março, 2006, dewww.centrodametropole.org.br

Marques, E. (2003). *Redes sociais, Instituições e atores políticos no Governo da Cidade de São Paulo*. Anablume e Fapesp, São Paulo.

Marques, Eduardo. (1997). Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. In *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (n. 43).

Mclean, Paul. (1998). A Frame Analysis of Favor Seeking in Renaissance: Agency, Networks and Political Culture. *American Journal of Sociology*, 104:51-91.

Mclean, Paul. (2007). *The Art of The Network:* Strategic Interaction and Patronage in Renaissance Florence. Duke University Press, Durham.

Meier e O'Toole. (2006). *Bureaucracy in a democratic state*: a governance perspective. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Ministério da saúde. *Relatórios de Pesquisa*. Recuperado em: 9 maio, 2005, de http://dtr2002.saude.gov.br/ascom/indicadorespsf/intr_sint.htm

Mische, Ann. (2007). *Partisan Publics*: Communication and Contention across Brazilian Youth Activist Networks. Princenton University Press, New Jersey.

Mische, A. (2003). Cross-Talk in Movement: Rethinking the Culture-Networls Link. In *Social movements and networks*: relational approaches to collective action, edited by Mario Diani and Doug McAdam. Oxford University Press, Oxford and New York.

Mische, A., & White, H. (1998). *Between Conversation and Situation:* Publics Switching Dynamics across Networks-Domains. Social Research, 65:295-32.

Motta, P.R. (1990). *Avaliação da Administração*

(cc) BY-NC-ND

Pública: eficiência, eficácia e efetividade. Fundap, São Paulo. Projeto "Análise do setor público paulista". (Texto digitado).

Pires, R. (2009). Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania.* 14(54), 147-187.

Pressman, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. University of California Press, Berkeley.

Silbey, S. S., & Bittner, E. (1982). The availability of law. *Law and Policy Quarterly* (Vol. 4, n. 4, pp. 399-434).

Silva, J., & Dalmaso, A. S. (2002). *Agente Comunitário de Saúde:* o ser, o saber, o fazer. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias.* n. 16. Porto Alegre, july/dec. 2006.

Tilly, C. (2001). Mechanisms in political processes. *Annual Review of Political Science*, 4.

White, H. (1995). Network switchings and bayesian forks: reconstructing the social and behavioral sciences. *Social Research*, 62.

Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power:* The art and craft of policy analysis little brown, Boston.

Wolf, E. (1956). Aspects of group relations in a complex Society: Mexico. *American Anthropologist, New Series* (Vol. 58, n. 6).

(cc) BY-NC-ND

Articulações intergovernamentais: alcances e limites da coordenação e cooperação na gestão municipal em Moçambique

Intergovernmental Articulation: Scope And Limits Of Coordination And Cooperation In Municipal Management In Mozambique

Articulaciones Intergubernamentales: Alcances y Limites de la Coordinación y Cooperación en la Gestión Municipal en Mozambique

Resumo

Este artigo apresenta os resultados da análise das articulações intergovernamentais orientadas para promover coordenação e cooperação no processo de implementação de políticas públicas em Moçambique. Analisa de maneira exploratória-interpretativa, com base em um estudo de caso sobre o Município de Xai-Xai, como os incentivos às articulações intergovernamentais estabelecidos pelo Decreto n. 11/2005, de 25 de Abril, têm sido utilizados. O objetivo é gerar subsídios para o melhor entendimento de questões ligadas às condições estruturais, institucionais e administrativas em que as articulações ocorrem. A revisão da literatura foi feita à base de um quadro teórico que explora a abordagem da governança no setor público, situando-a na gestão intergovernamental e na administração pública. Os resultados demonstram que, apesar de existir grande interesse na aplicação de algumas práticas de articulação, ainda existem falhas na operacionalização dos mecanismos adotados, dado que as relações intergovernamentais são ainda fortemente condicionadas por problemas de natureza estrutural e organizacional e caracterizadas por grandes descontinuidades.

Palavras-chave: Articulações intergovernamentais, Gestão pública, Governança, Políticas públicas, Colaboração

Albino Alves Simione - simialves@gmail.com

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Pernambuco UFPE, Brasil. Graduado em Administração Pública pelo Instituto Superior de Relações Internacionais ISRI (2006). Possui Especialização em Direito das Autarquias Locais pela Universidade Eduardo Mondlane - UEM (2009). Funcionário público do quadro de pessoal do Governo da Província de Gaza, como Coordenador do Departamento de Administração Territorial e Autárquica DATA, na Secretaria Provincial. Professor na Universidade São Tomás de Moçambique (USTM), Delegação de Xai-Xai; na Universidade Pedagógica (UP), Delegação de Gaza; e no Instituto de Formação em Administração Pública e Autárquica (IFAPA), na Cidade de Xai-Xai.

Artigo submetido no dia 31-12-2013 e aprovado em 08-12-2014

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This article presents the results of the analysis aimed to promote the coordination and cooperation in the implementation of public policies in Mozambique intergovernmental articulation process. It examines the exploratory-interpretative manner and based on a case study in the city of Xai-Xai, as the incentives for intergovernmental articulations established by Decree No. 11/2005 of 25 April have been used. The aim is to generate data for a better understanding of issues related to structural, institutional, and administrative conditions which articulations occur to promote effective mechanisms for coordination and cooperation that benefit municipalized management. The literature review was based on a theoretical framework that explores the approach to governance in the public sector, situating it in intergovernmental management and public administration. The results demonstrate that, although there is a great interest in applying some articulation practices, there are still flaws in the operation of the mechanisms adopted since intergovernmental relations are still severely constrained by problems of structural and organizational nature and characterized by large discontinuities.

Keywords: *Intergovernmental articulation, Public Management, Governance, Public Policy, Collaboration.*

Resumen

Este artículo presenta los resultados del análisis a las articulaciones intergubernamentales orientadas para promover coordinación y cooperación en el proceso de implementación de políticas públicas en Mozambique. Busca analizar de manera exploratoria-interpretativa y, basándose en un estudio de caso sobre el Municipio de Xai-Xai, como los incentivos a las articulaciones intergubernamentales establecidos por el Decreto n° 11/2005 de 25 de Abril han sido utilizados. El objetivo es generar subsidios para un mejor entendimiento de cuestiones relacionadas a las condiciones estructurales, institucionales y administrativas en que las articulaciones ocurren. La revisión de la literatura fue hecha con base en un cuadro teórico que explora el abordaje de la gobernanza en el sector público, situándola en la gestión intergubernamental y en la administración pública. Los resultados demuestran que aunque exista un gran interés en la aplicación de algunas prácticas de articulación, aún existen fallos en la operacionalización de los mecanismos adoptados dado que, las relaciones intergubernamentales son aún fuertemente condicionadas por problemas de naturaleza estructural y organizacional y caracterizadas por grandes discontinuidades.

Palabras clave: *Articulaciones intergubernamentales, Gestión pública, Gobernanza, Políticas públicas, Colaboración.*

1 Introdução

Nos últimos quinze anos, Moçambique assistiu a um processo intenso de transformação e mudanças, seja no modelo de gestão, seja nos padrões da administração pública, que têm na coordenação e cooperação intergovernamentais um de seus traços marcantes. A descentralização (introduzida em 1998), que representa uma das facetas dessas transformações, trouxe novas formas de relacionamento político e administrativo com grandes implicações para todo o processo de gestão pública e de inter-relacionamento entre as diferentes esferas governamentais.

Em sua essência, as mudanças ocorridas têm evidenciado a relativa impossibilidade de se governar sem a interligação e interdependência e a necessidade de se reforçar a linha de soluções eficazes e eficientes para os problemas de feição comum ou partilhada no nível local. Essa nova configuração na administração do Estado tornou fundamental, por essa via, o estabelecimento de formas de pactuação, tendo em vista beneficiar o processo de gestão das políticas públicas, trazendo à cena analítica a questão das relações intergovernamentais.

O Decreto n. 11/2005, de 25 de abril, apresentou incentivos à cooperação capazes de articular as municipalidades e os governos provinciais em torno da formulação e implementação de políticas de recorte local, e definiu que os Órgãos Locais do Estado (OLE), representados pelos governos provinciais, e as Autarquias Locais (AL), representadas

(cc) BY-NC-ND

pelos governos municipais, coordenem em conjunto seus planos, programas, projetos e ações compreendidas no respectivo território, visando à realização harmoniosa de suas atribuições e competências. No plano real, a aplicação desse diploma normativo não tem sido efetiva em razão do surgimento de vários problemas no processo de sua implementação.

Por outro, com a finalidade de coordenar ações específicas e programas de dimensão territorial comum, podem ser organizados encontros de coordenação entre o órgão executivo autárquico e o órgão local do Estado. Em matéria de planejamento, cooperação e criação de parcerias, as ações para a materialização desse conjunto de iniciativas têm se mostrado reduzidas e marcadas por descontinuidades.

Neste artigo, busca-se contribuir para o aprofundamento do entendimento sobre as ações de gestão intergovernamental, esclarecendo alguns pontos obscuros e, sobretudo incorporando à análise dimensões que têm sido desconsideradas no contexto da gestão pública moçambicana. Com efeito, propõe-se como eixo de argumentação a apresentação das condições institucionais e organizacionais, que configuram o processo de coordenação entre as diferentes esferas governamentais e as restrições que têm influenciado o modelo de relações intergovernamentais vigente. A análise empreendida é informada teoricamente pela discussão da governança consoante à linha de argumentação de autores como Rodhes (1997), Peters e Pierre (1998) e Smith (2010).
Além desta seção introdutória, este artigo está organizado em outras cinco seções. Na primeira, faz-se um enquadramento geral sobre o contexto das articulações intergovernamentais, mencionando especialmente o modelo de descentralização implementado em Moçambique e suas implicações para a gestão intergovernamental. Na segunda, busca-se contribuir conceitualmente no que diz respeito às concepções da gestão intergovernamental, trazendo o aporte da abordagem da governança e seus pressupostos no que se refere às ligações com a coordenação e cooperação entre as esferas do governo.

Na terceira, é apresentada a metodologia de pesquisa relativa à análise do processo de articulação intergovernamental no Município de Xai-Xai. Na quarta, a gestão intergovernamental é analisada a partir das representações dos atores (gestores públicos) envolvidos na gestão municipal. Finalmente, a última seção apresenta as considerações finais relativas à análise ora apresentada.

1. Coordenação e cooperação na gestão pública em Moçambique: considerações prévias

A Constituição da República de Moçambique (CRM, 2004) define o Estado como unitário e a administração pública é estrutura com base no princípio de descentralização e desconcentração, configurando-se, assim, uma forma específica de fragmentação do poder político e administrativo, que se traduz na arquitetura de uma estrutura administrativa do Estado com base na coexistência de diferentes esferas de governo.

Trata-se de uma forma de organização política e administrativa na qual a atividade governativa é dividida entre governo central, governos provinciais e governos municipais,

(cc) BY-NC-ND

reservando a cada esfera determinadas atividades e atribuições sobre as quais se tomam decisões. Esse cenário de divisão de autoridade administrativa remete à ideia de que as unidades territoriais formalmente demarcadas, cujo traço saliente é o compartilhamento de poder entre as partes intervenientes na gestão pública, conservam igualmente o princípio da autonomia das esferas governamentais e a interdependência entre elas, respeitando as regras partilhadas e as próprias.

O fundamento para adoção de um modelo de administração do Estado, inspirada na lógica do compartilhamento de poder, tem sido justificado pelos presumidos ganhos coletivos que engendram, traduzidos pela maior eficiência na alocação de recursos públicos e pela maior democratização no exercício da atividade governativa, as quais, de certa forma, confluem para os argumentos a favor da descentralização (Manor, 1999). Essa solução foi indicada no contexto da superação dos problemas políticos e sociais e da crise econômica (Plank, 1993), que afetaram o Estado moçambicano, sobretudo durante a década de 1980.

A questão principal que se coloca relativamente à cooperação e à coordenação intergovernamentais está relacionada ao desafio de equilibrar o poder dos governos central e provinciais *vis-à-vis* à preservação da autonomia decisória dos governos municipais, numa circunstância em que a busca de padrões de interdependência não pode colocar em risco o pluralismo subjacente ao modelo de descentralização democrática (Manor, 1999) implantado.

Nessa perspectiva, o equilíbrio referido entre interdependência e autonomia é fundamental para garantir o funcionamento saudável de cada nível de governo, mas também assegurar o exercício efetivo do seu poder e cumprimento integral das respectivas atribuições e funções. A concepção subjacente é a de que a descentralização deve assegurar a coerência e consistência das ações governamentais nos vários domínios ou campos da intervenção das políticas públicas.

Pode-se dizer que a abordagem sobre a gestão intergovernamental em Moçambique, como discorre Smith (2010, p. 621), "assinala para a ênfase na interligação ou inter-relações", por meio de um maior entrelaçamento entre os níveis de governo no que diz respeito à implementação de programas ou a projetos de interesse comum. Nessa perspectiva, busca-se a constituição de formas de gestão compartilhadas em que as funções e tarefas comuns conduzem a um processo de cooperação subsidiária entre os diferentes entes de governo, com o intuito de prestar, com eficácia, os serviços públicos aos cidadãos, o que requer o desenho de mecanismos de coordenação capazes de assegurar a coerência e consistência nas ações promovidas de forma conjunta ou compartilhada.

2. Gestão intergovernamental no contexto do debate

A literatura sobre a gestão intergovernamental ganhou destaque nos Estados Unidos no Século XX. Naquele período, segundo menciona Wright (1988, p. 83) encarava-se a "gestão intergovernamental como estando relacionada quase completamente às relações verticais entre níveis de governo e, ocasionalmente, em relações horizontais entre níveis de governo".

(cc) BY-NC-ND

Embora permaneçam as bases para a análise da gestão intergovenamental estabelecidas pelos estudos pioneiros, como lembra Radin (2010, p. 597) "a abordagem mais contemporânea" tem se desdobrado em compreender os aspectos relativos ao aumento das atividades que atravessam os diferentes níveis de governo, as novas habilidades de gestão requeridas como resultado das mudanças que permeiam as novas relações criadas e, por fim, o caráter e os modelos de interdependência estabelecidos.

Nesses termos, Agranoff (2004) assinala que o paradigma tradicional de comando e controle que acentua a autoridade dos órgãos representados no topo da hierarquia dá lugar a uma nova estrutura adaptada para lidar com os principais problemas das relações intergovernamentais, que levam à tensão entre as unidades governamentais nacionais e as locais próprias dos sistemas unitários. Nesse sentido, para melhor compreender a dinâmica criada dessas novas articulações que se estabelecem, vale incorporar à análise dos processos da gestão intergovernamental "renovadas" abordagens ou bases teóricas que possam servir de apoio.

Portanto, esse é o caso da abordagem da governança no setor público que representa um conjunto de ideias e de padrões de gestão que propõem uma linha de argumentação fundamentada na dinâmica entre estrutura e prática, inter-relacionando processualmente os mecanismos adotados para promover maior coordenação e cooperação entre as esferas de governo. Nessa perspectiva, a governança tem como pressuposto o entendimento de que as estruturas não podem prescindir às relações nem subestimar o valor da interdependência no contexto da gestão de políticas públicas.

Diversos autores (Rhodes, 1997; Peters; Pierre, 1998; Smith, 2010) recorrem ao conceito de governança para teorizar sobre as mudanças que têm ocorrido nos padrões de gestão pública contemporânea, cuja ênfase repousa no compartilhamento de poder entre os níveis de governo. A governança foi definida (Rhodes, 1997) como redes intergovernamentais baseadas, especialmente, na interdependência entre organizações e interações continuadas causadas pela necessidade de partilha de recursos e de negociar propósitos comuns.

Peters e Pierre (1998), por sua vez, sustentam que a governança modifica a questão dos procedimentos e das práticas dentro da administração pública, dando origem a novos mecanismos de tomada de decisão, de articulação público-público e até público-privada na formulação de políticas públicas e de participação dos diferentes setores interessados nos processos administrativos do Estado. Peters e Pierre (1998) destacam ainda que, nos novos arranjos institucionais estabelecidos no contexto dessas relações interorganizacionais, o Estado e suas instituições mantêm seu papel na condução e liderança da elaboração das políticas públicas, apesar de o processo de governança gerar a criação de centros múltiplos de formação das políticas nas diversas esferas de governo. A administração pública não perde a importância, mas sim desloca seu papel primordial de planejar, formular e implementar políticas públicas para a adoção de uma postura interativa caracterizada pela coordenação, cooperação e articulação das ações governativas dentro do Estado.

(cc) BY-NC-ND

Como assinala Barzelay (2001) as mudanças significativas na governança e na gestão do setor público nos últimos tempos, representadas por novos princípios e práticas de gestão, tiveram implicações para a gestão intergovernamental, uma vez que alteraram de certo modo o equilíbrio entre governos centrais e jurisdições locais ou provinciais e municipais. É nesse quadro que os desenvolvimentos da gestão intergovernamental se apoiam nos sistemas descentralizados e nas relações do tipo público-público. Nisso, a coordenação como abordagem estrutural, em que os mecanismos de coordenação são ferramentas para a integração estrutural, passa a ser vista como sinônimo de eficiência, o que facilita administrar tanto as relações intergovernamentais horizontais quanto as verticais.

Autores como McGuire (2006) argumentam que se aplicados de forma correta como ferramentas intergovernamentais, os mecanismos formais de coordenação entre os órgãos têm um potencial elevado para fortalecer as relações horizontais, ao mesmo tempo em que podem favorecer o alcance de um nível mais alto de capacidade do governo para responsabilizar níveis mais baixos pelo desempenho dos programas, como empoderar atores nesses níveis mais baixos de forma que eles melhorarem o desempenho. A cooperação é muitas vezes baseada no reconhecimento de que nenhum órgão ou sistema de serviços único pode responder de modo eficaz às várias necessidades demandadas pela sociedade (Lundin, 2007, p. 653).

Portanto, como pode ser compreendido, a cooperação e a coordenação envolvem certo grau de compartilhamento de recursos em vez da competição por recursos escassos, de planejamento conjunto, da implementação e da avaliação conjunta entre as diferentes esferas governamentais sobre os serviços prestados à sociedade. Nesse sentido, a concepção de gestão intergovernamental implica a criação de "arranjos multiorganizacionais ou multinível para resolver problemas que não podem ser abordados, ou abordados facilmente, exclusivamente por um nível de governo ou por uma única organização" (Agranoff; McGuire, 2001).

No sentido relacional, as articulações entre as esferas de governo estão embasadas, como explicita Börzel (1998), em um conjunto de relações relativamente estáveis, interdependentes, que vinculam os atores públicos que compartilham interesses comuns com uma política e que trocam recursos para satisfazer aos interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns.

Na perspectiva de Börzel (1998), aspectos como confiança, coordenação, negociação, conectividade, construção de relações e equilíbrio entre controle e liberdade são os princípios que desafiam o funcionamento dos modelos de gestão intergovernamental alinhado à lógica dos arranjos em redes colaborativas intergovernamentais. Nessa ótica, as relações surgidas no seio dessas formas de interação, ainda que guardem características de hierarquia (subordinação de órgãos e entidades dentro da estrutura de governo) e dependência (de recursos, principalmente orçamentários), a gestão intergovernamental está voltada à integração entre áreas de governo e outras extragoverno para o alcance de resultados comuns.

(cc) BY-NC-ND

Já para Thomson e Perry (2006), processos de colaboração se tornaram imperativos devido às mudanças que têm ocorrido no contexto da gestão pública influenciada por fatores como devolução, rápidas mudanças tecnológicas, escassez de recursos e crescentes interdependências organizacionais, que estimularam a elevação dos níveis de colaboração entre esferas governamentais e a sociedade. Salientam ainda que a colaboração na gestão de políticas públicas implica o fortalecimento da capacidade de intervenção do Estado e de suas instituições para responder com efetividade as demandas da sociedade e, desse modo, alcançar êxito em seus objetivos e resolver os dilemas da ação coletiva.

As práticas colaborativas, como argumentam Thomson e Perry (2006, p. 20), incentivam os diferentes níveis de governo, por um lado, a celebrar acordos e a estabelecer coalizões, tendo em vista a agregação de preferências particulares em escolhas coletivas pelo autointeresse de negociação e, por outro, a integrar e buscar compromissos com base na implementação de prioridades e compromissos compartilhados na gestão das políticas públicas. Destarte, compreende-se que a governança colaborativa "traz múltiplos atores (estatais e não estatais) para fóruns comuns com os organismos públicos" (Ansel; Gash, 2007, pp. 544-545), no intuito de participarem no processo de tomada de decisão orientado por uma estrutura ordenada cooperativamente e que permite o alcance de consensos mútuos.

Esse mecanismo de articulação proporciona amplo envolvimento direto das diferentes esferas de governo no processo de *policy making*, bem como dos atores não estatais, e estes últimos não são apenas consultados pelos organismos públicos, de tal modo que as estruturas estabelecidas favorecem a mudança dos padrões de relação e a constituição de redes de políticas integradas, que representam um complexo modelo de cooperação intergovernamental.

Enfim, o que essas abordagens anteriormente mencionadas destacam é que existe uma mudança circunstancial nas fronteiras que são estabelecidas entre os diferentes níveis de governo, mas também na estrutura e no caráter de organização entre ambas as esferas, tornando-as permeáveis no sentido de que as interações passam a fundar-se no reconhecimento da importância da necessidade de (inter)dependências mútuas. Nessa ótica, a governança no setor público ganha forte cunho interativo, em que se criam instrumentos de colaboração e práticas de integração dos diferentes atores públicos, mas também dos privados e da sociedade no geral, como meios para o alcance de interesses coletivos e melhores resultados das políticas públicas governamentais.

3. Metodologia da pesquisa

O estudo realizado baseou-se na abordagem de estudo de caso qualitativo interpretativo (Godoy, 2010), pois, ao se analisarem as práticas de articulação entre as diferentes esferas de governo – provinciais e municipais – pretendeu-se fazer uma investigação que aprofundasse o entendimento de como essas práticas estão sendo implementadas, considerando a relevância da cooperação e da coordenação como elementos fulcrais para o sucesso das políticas públicas pelo que a abordagem qualitativa se mostrou

(cc) BY-NC-ND

mais adequada. O estudo tem caráter exploratório, dado que se pretendeu examinar de que forma o processo de adoção e promoção de práticas de articulação intergovernamental tem ocorrido e ressaltar os modos de funcionamento e estruturação do modelo existente. Este último aspeto é justificado pelo fato de a dinâmica institucional e administrativa se estabelece de forma geralmente contraditória ou conflitante, na maioria das vezes em oposição às prescrições ou ao sistema de normas a elas vinculado.

O método de pesquisa utilizado foi o estudo de caso único de Yin (2005), que se revelou profícuo para ilustrar as especificidades e as interfaces associadas ao problema pesquisado. Para tal, foram selecionados o Decreto n. 11/2005, de 25 de abril, que estabelece os incentivos ao processo de articulação intergovernamental em Moçambique como objeto, e o Município de Xai-Xai como a unidade de análise. Portanto, buscou-se analisar, com base em um estudo de caso (Yin, 2005, p. 32), as condições estruturais, institucionais e administrativas em que as articulações ocorrem, de que forma é feita a utilização dos incentivos à gestão intergovenamental e assinalar as consequências ou implicações em termos de estabelecimento de mecanismos efetivos de promoção de ações de coordenação e cooperação que beneficiem o processo da gestão municipalizada.

A coleta e a análise de dados deste estudo foram realizadas de forma simultânea e em duas etapas. Na Etapa I, o Decreto n. 11/2005, de 25 de abril – fonte secundária – forneceu os elementos para a compreensão das concepções que norteiam o modelo de articulações intergovernamentais pretendido na administração pública moçambicana e o arcabouço político e institucional em que elas se dão. Na Etapa II, por sua vez, os dados coletados nas falas dos entrevistados – fontes primárias – caracterizaram-se como elementos de interpretação dos fatos que destacam a ordem institucional e a estruturação das práticas de articulação vigentes e serviram também para fazer uma análise dialética de como as práticas de gestão intergovernamental associadas à formulação e à implementação de políticas públicas têm sido implementadas no Município de Xai-Xai.

As escolhas dessas fontes se fundamentaram em sua eficácia e adequação à questão e ao objetivo que orientaram a realização do estudo. Em ambas as etapas, foi utilizada a análise de conteúdo (Bardin, 2004, p. 37), como técnica para a pesquisa dos dados coletados, e adotou-se a função heurística da análise de conteúdo, com a finalidade de enriquecer o processo exploratório da pesquisa. Na etapa I, a análise de conteúdo efetuada começou pela constituição do corpus da pesquisa – que se baseou nos significados e concepções sobre gestão intergovernamental que norteiam os incentivos ao processo de articulação intergovernamental em Moçambique.

Como critério para a constituição do corpus da análise, foram utilizados três abordagens normativas: 1. forma de articulação; 2. mecanismos previstos; 3. papel dado aos municípios na implementação de políticas públicas. Por sua vez, essas políticas foram constituídas como a categoria de análise que fez parte do roteiro de entrevista semiestruturada para a coleta de dados empíricos. Foram realizadas ao todo 13 entrevistas (com gestores públicos municipais – a escolha por

(cc) BY-NC-ND

eles baseou-se no fato de a experiência da municipalização em Moçambique ser de apenas 15 anos, o que suscita maior interesse na compreensão sobre os resultados e impactos do modelo de descentralização adotado no país).

As entrevistas basearam-se em uma amostra intencional selecionada de forma não representativa em relação aos tipos de respondente identificados para o estudo. Nessa perspectiva, mostrou-se mais adequado trabalhar com aqueles identificados previamente, como forma de alinhar o tipo de respondente da pesquisa com a abordagem teórica considerada nessas três vertentes, que informam e ajudam a explicar como está articulado o processo de gestão intergovernamental.

A etapa II da realização do estudo compreendeu a análise dos dados coletados pelas entrevistas. Depois de todas elas serem transcritas, a análise de conteúdo (Bardin, 2004, p. 139) começou com o exame individual desses textos – por meio da constituição dos elementos do corpus da análise – tendo se ocupado em descobrir conjuntos de significações e padrões que expressassem as práticas de articulação e interpretar as experiências dos diferentes atores municipais sobre como essas práticas estão sendo implementadas na gestão municipal. Assim, optou-se por trabalhar com três categorias analíticas: a primeira referente ao poder de decisão e à coordenação das políticas públicas dos setores comuns; a segunda relacionada às formas de partilha de recursos, e a última referente à natureza do modelo de descentralização adotado em Moçambique.

Com o auxílio da ferramenta analítica *Nvivo 9*, foi possível efetuar a codificação dos conteúdos (conjunto de significações), selecionados das falas dos entrevistados. A codificação serviu para reunir e organizar em cada uma das categorias de análise todas as referências sobre as práticas de gestão intergovernamental adotadas no contexto do Município de Xai-Xai, que foram sendo identificadas nas falas dos atores pesquisados.

Nesses termos, foi possível analisar as práticas de gestão pública adotadas por meio das falas dos diferentes atores que interagem no contexto do funcionamento do Município de Xai-Xai, numa construção prática baseada em suas experiências sobre a realidade administrativa e nos processos de gestão que envolvem as diferentes esferas de governos em Moçambique.

4. Caso em estudo: gestão intergovernamental no município de Xai-Xai

O modelo de coordenação entre os governos provinciais e os municípios em Moçambique coloca em evidência a existência de uma estrutura em constante tensão entre autonomia municipal e o processo de tomada de decisão sobre a implementação das políticas públicas no nível local, estabelecida em torno de um processo de barganha entre as unidades autonomizadas e a esfera provincial.

Com efeito, a compreensão da dinâmica das relações administrativas intergovernamentais é praticamente um pré-requisito para a análise do processo de coordenação e cooperação da realidade moçambicana, tendo em vista seus limites e alcances na divisão de responsabilidades e recursos en-

(cc) BY-NC-ND

tre os níveis de governo e, por conseguinte, no funcionamento dos diferentes programas governamentais.

No estudo se constatou que as relações intergovernamentais entre o Município de Xai-Xai e o Estado – na sua esfera provincial – são baseadas/constituídas por três elementos: restrições externas à ação governamental local, descentralização fiscal e princípio do gradualismo na implementação da descentralização. Esses elementos são encarados pelos entrevistados no estudo como "dilemas" da colaboração intergovernamental e, dada à complexidade dos vínculos que se formam na gestão intergovernamental, eles tendem a constranger frequentemente as interações estabelecidas pelas diferentes esferas governamentais. O Quadro 1 mostra, de forma sintética, a dinâmica e o caráter das relações intergovernamentais do contexto em análise.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1. Dinâmica e caráter da gestão intergovernamental entre o Município de Xai-Xai e o Estado

Categorias da Gestão Intergovernamental	Elementos do Processo de Coordenação das Esferas de Governo	Caraterização das Articulações Intergovernamentais
Poder de Decisão e Coordenação das Políticas Públicas	Restrições à Ação Governamental Local	Resistência para adaptação às mudanças impostas pela criação da municipalização e adoção de novas formas cooperativas de planejamento e execução dos projetos e ações governativas de natureza comum às atribuições do município e dos diferentes setores de atividade do Estado ao nível provincial.
		Dificuldade para desenvolver e manter as práticas de coordenação criadas e o estabelecimento de mecanismos permanentes de compartilhamento dos processos de tomada de decisão sobre as políticas públicas locais.
		Deficiências no processo de harmonização e integração das várias iniciativas desenvolvidas em ambas as esferas, constituído muitas vezes sem a observância de padrões sólidos de coordenação intergovernamental.
Formas de Partilha de Recursos	Descentralização Fiscal	Constrangimentos relacionados ao processo de transferências fiscais entre o Estado (esfera central) e o município, caracterizados pelo baixo volume de recursos em comparação à contribuição do município para a arrecadação nacional.
		Limitada capacidade de arrecadação fiscal e elevada dependência do município em relação aos fundos provenientes das transferências de recursos do Estado.
		Desequilíbrios na divisão das fontes de recursos do Fundo de Compensação Autárquica (FCA) e do Fundo de Investimento da Iniciativa Autárquica (FIIA) entre o nível central e o município, o que condiciona a capacidade de elevação dos recursos próprios e o processo de gestão municipal.
Natureza do Modelo de Descentralização	Princípio do Gradualismo da Descentralização	Inexistência de uma política de desenvolvimento da descentralização local que incorpore as prioridades e as estratégias para a melhoria do processo de municipalização.
		Falta de clareza sobre o princípio de gradualismo da descentralização, que orienta o processo de transferência de mais competências e funções para a gestão municipal e o retardamento da implementação do Decreto n. 33/2006, de 30 de agosto.

Fonte: Elaboração do autor com base nos dados coletados nas entrevistas da pesquisa.

Como se observa no Quadro 1, o processo de gestão intergovernamental é condicionado, em primeiro lugar, pela forma como a transferência de poder de gestão para as entidades municipais é encarada pelos vários atores públicos. Aqui a questão principal está relacionada à implantação da descentralização e às influências provocadas pela criação da municipalização na redução de poder e da influência da esfera do Governo Provincial sobre a implementação das políticas públicas no nível local.

A municipalização deu origem à constituição

(cc) BY-NC-ND

de uma nova forma de governança alterando a maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços ao nível local e, por isso, implicou a criação de um renovado modelo de articulação entre as diferentes esferas de governo. No entanto, as mudanças provocadas por esses novos processos de gestão têm acarretado resistência para aceitar os municípios como órgão detentores de autoridade própria e com objetivos voltados para a satisfação de interesses das comunidades locais a quem servem e representam, sobretudo no nível das instituições públicas que representam o Estado na esfera do Governo Provincial.

Portanto, o deslocamento e a criação de novos centros de poder de decisão, ainda que funcionem como meio para criar autonomia e democratizar a gestão pública por meio dos órgãos situados mais próximo dos problemas e demandas das comunidades locais, não têm permitido estimular a dinâmica da articulação intergovernamental, mediante a exploração efetiva dos canais e incentivos de coordenação estabelecidos no Decreto n. 11/2005, de 25 de abril. A questão é que o contexto atual da gestão intergovernamental entre o Município de Xai-Xai e o Governo Provincial tem enfrentado dificuldades, sobretudo para harmonizar os processos de gestão (planejamento, execução e controle), limitando, dessa maneira, a ocorrência de práticas de articulação permanentes, particularmente nas áreas programáticas ou de políticas públicas.

A compatibilização do princípio da autonomia com o de interdependência como resultado da divisão de funções e poderes entre os níveis de governo não tem funcionado muitas vezes para favorecer o desenvolvimento das ações municipais. Nesse contexto, apesar de ter sido assinalada muitas vezes a importância da materialização de práticas de coordenação intergovernamental, conforme a fala da Presidente do Município de Xai-Xai (2012), ela não tem sido satisfatória.

> [...] A coordenação no processo de planejamento é um aspecto importante da nossa gestão pública no caso concreto do município e do governo provincial através dos seus diferentes setores [...] este mecanismo de articulação significa que as diferentes esferas governamentais devem coordenar e traçar em conjunto as prioridades das políticas públicas a serem implementadas, mas a realidade tem se revelado distante dessas aspirações e existem muitas falhas na implementação de projetos dentro da área municipal porque a coordenação não tem sido muito boa [...] pensamos que uma maior participação dos municípios em reuniões ou atividades que envolvem o planejamento do governo provincial possibilitaria reforçar os níveis e os mecanismos de cooperação entre os dois níveis governamentais.

Na mesma perspectiva, segundo a fala do Vereador da Área de Serviços Urbanos do Município de Xai-Xai, a articulação entre as esferas governamentais é assinalada pela existência de deficiências que têm se refletido no processo geral da gestão intergovernamental. Nisso, como explicou este administrador público:

> [...] a relação entre os órgãos do município e do governo provincial pode ser considerada razoável, no entanto ela deveria se isentar dos conflitos de interesse em cada uma das esferas de governo [...] é

(cc) BY-NC-ND

> fácil encontrar barreiras no processo de implementação das nossas ações municipais com as abordagens dos órgãos de nível provincial, sobretudo nos projetos da área de educação e nas ações comuns do setor de saúde e isso é resultado muitas vezes da deficiente coordenação e, existindo uma coordenação deficiente, não pode haver uma cooperação, é necessário que haja uma coordenação eficaz para que exista uma cooperação sem que sejam práticas apenas ocasionais como tem acontecido apenas de caráter formal e no âmbito da coexistência dos dois níveis de governo [...].

A fragilidade dos mecanismos de articulação entre as esferas governamentais é afetada, por um lado, pela ausência de harmonização e integração das várias iniciativas desenvolvidas em ambas as esferas, o que leva muitas vezes que as políticas de desenvolvimento local e os demais instrumentos que orientam a ação governativa do país tomem direções quase opostas. Nessa perspectiva, de acordo com a fala do Vereador da Área de Agricultura e Transportes do Município de Xai-Xai (2012):

> [...] o processo de coordenação das esferas governamentais é influenciado no geral pelo nível de desenvolvimento do próprio processo de descentralização [...] um aspecto a ter em consideração é o fato de os municípios possuírem apenas 13 anos de existência [...] as relações entre estas esferas estão ainda muito longe de serem bem-sucedidas e achamos que o motivo está ligado ao fato de a municipalização ser uma experiência nova e ambas as partes necessitam melhorar muitos aspetos para permitir maior cooperação e interação para além da existente atualmente.

Por outro, a cultura dominante de centralização das formas de gestão e os baixos níveis de interação das organizações públicas nas diferentes esferas governamentais revelam fraqueza nos mecanismos de integração utilizados, apesar de os instrumentos legais estabelecerem algumas formas de articulação (incentivos à gestão intergovernamental previstos no Decreto n. 11/2005, de 25 de abril), para os governos central e provincial e os municípios. De acordo com a fala do Vereador da Área de Serviços Urbanos do Município de Xai-Xai (2012):

> [...] A grande questão que afeta negativamente a coordenação entre o município e os setores do governo provincial é que não há estruturas eficazes que imponham a coordenação de forma explicita e, nas leis, existem disposições muito abstratas que sugerem a coordenação, mas não estabelecem a obrigação para a articulação, e a pergunta que fica é como é que se faz isso [...] a ideia de cooperação entre as diferentes esferas não é um assunto amadurecido [...] temos que ter mecanismos mais claros dessa articulação e coordenação.

Essas considerações mostram que os mecanismos e incentivos à colaboração intergovernamental instituídos no Decreto n. 11/2005, de 25 de abril, não têm sido explorados para o estabelecimento de um processo de coordenação mais efetivo. As poucas práticas de coordenação que têm existido (reuniões de coordenação envolvendo governadores provinciais, presidentes dos municípios, diretores e delegados provinciais e especialistas dos vários setores governamentais) constituem-se numa base espon-

(cc) BY-NC-ND

tânea sem implicar, necessariamente, a observância permanente de padrões sólidos que orientem as articulações entre as esferas governamentais.

É fundamental que as esferas governamentais se dediquem, por um lado à adoção de um processo de administração negociada, que incorpore novas concepções consultivas sem levar em conta as atribuições de cada uma das esferas governamentais. Mas, por outro mostra-se crucial que as relações intergovernamentais possibilitem a promoção de ações e intervenções partilhadas que vão em direção a fins produtivos para ambos os níveis de governo. Isso envolve a construção do consenso e o aperfeiçoamento da comunicação entre os níveis de governo como um modo de administrar o dilema provocado pelo surgimento dos novos centros de poder e tomada de decisão (Radin, 2010, p. 611).

Como se constatou no estudo, os incentivos estabelecidos à articulação intergovernamental têm sido pouco explorados ou simplesmente ignorados. As práticas de coordenação intergovernamental entre o Município de Xai-Xai e o Governo Provincial, por um lado, mostram uma grande tendência de autossuficiência organizacional entre os níveis de governo do que o estabelecimento de laços permanentes de coordenação entre eles. Por outro, as práticas de coordenação intergovernamentais constituídas possuem uma forte tendência de distanciamento entre os diferentes setores de atividade de ambas as esferas governamentais e de defesa da sua autonomia, sem considerar que vários problemas têm soluções adequadas quando encarados de forma abrangente. Por esse motivo, a autossuficiência referida tende a afetar diretamente (e de forma negativa) os resultados das políticas públicas locais.

É fundamental alterar a lógica segmentada das políticas públicas em razão de sua fraca coordenação e reforçar a colaboração organizacional, por exemplo, com a priorização de ações intersetoriais e programas transversais que incorporam parcerias entre a esfera municipal e a provincial. Ainda nessa componente, é crucial que se explorem efetivamente os mecanismos de coordenação previstos no Decreto n. 11/2005, de 25 de abril, pois a efetividade das políticas públicas depende muito do entrosamento entre os vários níveis de governo, dado que os entes locais executam as ações, mas precisam de colaboração horizontal e vertical para que tais ações sejam desempenhas com maior sucesso.

Em segundo lugar, a gestão intergovernamental é influenciada pelas formas de partilha de recursos. A questão principal é que os mecanismos legais que orientam a descentralização fiscal são insuficientes para proporcionar os recursos financeiros demandados no processo de gestão municipal. Apesar de a descentralização ter significado relativa melhoria na gestão pública com o fortalecimento dos governos municipais, têm surgido vários constrangimentos no que concerne aos processos de transferência efetiva dos fundos do Estado e de arrecadação de receitas municipais, tendo em vista a concretização do conjunto de atribuições e responsabilidades no domínio dos órgãos municipais. De acordo com a fala do Vereador da Área de Atividades Econômicas do Município de Xai-Xai (2012):

> [...] Um dos grandes problemas existentes no contexto da gestão intergovernamen-

(cc) BY-NC-ND

> tal é a partilha de receitas fiscais arrecadadas pelo Estado dentro do território do município [...] o nosso município até possui grandes fontes de receitas, mas o grande volume arrecadado fica ao nível central e as transferências feitas pelo Estado através do FCA (Fundo de Compensação Autárquica) desde a criação desta municipalidade não tem correspondido aos limites impostos pelo sistema tributário autárquico [...] notamos que a redução das alíquotas percentuais sobre essas transferências fiscais não tem ajudado a manter um processo de compartilhamento de recursos que ajude o município a melhorar as suas finanças.

Nessa perspectiva, as grandes questões estão relacionadas à forma pela qual são materializados os processos de transferências fiscais, isto é, o reduzido valor dos repasses de recursos do nível central quando comparadas com a participação do município na arrecadação de receitas nacionais. Por exemplo, entre os anos 2008 e 2009, não se registrou nenhuma variação no volume das transferências do nível central por meio de fundos de participação do Fundo de Compensação Autárquica (FCA), embora tenha se registrado substancial aumento de 12% no montante de 2011 e 2012.

Contudo, o volume de transferências intergovernamentais para o município não tem aumentado expressiva e proporcionadamente de acordo com o aumento equitativo a participação do município na receita nacional. Os problemas relacionados ao processo de transferências fiscais são acompanhados pela insuficiência do sistema tributário, como referiram os administradores públicos entrevistados no estudo. Conforme a fala da Vereadora da Área de Administração e Finanças do Município de Xai-Xai (2012):

> [...] a descentralização fiscal ainda está longe de oferecer mecanismos de tributação que sejam abrangentes às necessidades da gestão municipal e, enquanto o nível central e o sistema de partilha de recursos não permitirem ou atribuírem novas fontes de receitas locais para além das existentes atualmente, será impossível gerar capacidade ao nível do município em termos de recursos próprios [...] o sistema tributário municipal tem revelado a fragilidade dos impostos municipais para atingir níveis elevados de recursos pela via da tributação local [...] a última reforma tributária de 2008 introduziu mais duas fontes de receita para a cobrança municipal – os impostos sobre veículos e a transmissão de imóveis –, mas, à medida que o tempo passa, vão crescendo as demandas das comunidades e os recursos arrecadados se tornam cada vez mais insuficientes.

O critério que orienta o processo de partilha de recursos fiscais entre esferas governamentais sofreu recentemente uma alteração que reduziu o volume de transferências intergovernamentais do Estado para os municípios restringindo, desse modo, os recursos à disposição do governo municipal. A questão é que, com a aprovação da Lei n. 1/2008, de 16 de fevereiro, o governo central reduziu os limites para as transferências fiscais estabelecidos anteriormente entre 1,5% e 3% das receitas fiscais, fixando apenas o único limite de 1,5% como critério sobre a partilha de recursos entre as esferas governamentais. É importante frisar que esse limite constitui a base para a determinação do montante do FCA transferido do nível central para o mu-

(cc) BY-NC-ND

nicípio.

A compreensão que se tem é que existe um grande desiquilíbrio na descentralização fiscal e na autonomia financeira, o que contribui para o enfraquecimento da capacidade governativa dos municípios. Em termos relativos, a divisão das fontes de recursos, com base na arrecadação fiscal, continua beneficiando a esfera central, uma vez que a política de acesso aos tributos restringe as possibilidades de arrecadação de maior volume de receitas por parte do município, e a autonomização da gestão não tem contribuído para reduzir a subordinação financeira em relação aos níveis superiores de governo.

Por exemplo, nota-se que no geral, o nível de transferências fiscais do Estado a favor dos municípios é bastante reduzido, apenas 0,21%, em 2009 e 0,22% em 2010 sobre o PIB, embora a participação das autarquias locais para o Orçamento do Estado (OE) seja correspondente a cerca de 85% da receita tributária global. Não obstante, o sistema tributário autárquico em Moçambique apresenta uma concepção voltada para a maior capacitação dos municípios em termos de arrecadação de receitas próprias para satisfazer as responsabilidades no âmbito das políticas públicas municipais, uma vez que a tributação local é reduzida.

Isso está relacionado à limitada base econômica/tributária local, sendo, por essa razão, o Município de Xai-Xai ainda dependente das transferências fiscais concedidas pelo nível central por meio do FCA e Fundo de Investimento de Iniciativa Autárquica (FIIA), que correspondem ambos a 50% das necessidades de recursos dessa municipalidade em 2012. As fontes para a arrecadação própria são insuficientes para proporcionar um nível elevado de recursos para a gestão municipal. O sistema tributário autárquico mostra-se limitado, dado que as receitas próprias do município cobrem apenas metade das despesas funcionais (cerca de 48% em 2011 e 50% em 2012, da cobertura total das despesas municipais), o que tem prejudicado a capacidade do Município de Xai-Xai de fazer frente às demandas das políticas públicas municipais.

Conforme assinalaram vários administradores públicos entrevistados no estudo, a reduzida capacidade de arrecadação de receitas municipais e a grande dependência em relação ao FCA têm significativa influência nas relações intergovernamentais constituídas entre o município e o Estado, pois afetam a autonomia das finanças locais. Com a municipalização, constituíram-se vários encargos e responsabilidades para os governos municipais, no entanto, a implementação dos programas e projetos no contexto da gestão municipal tem sido profundamente condicionada pela frágil base econômica, ao lado da ineficiência administrativa e da insuficiência de meios para garantir sua autonomia financeira.

Nessa perspectiva, os recursos próprios do município são destinados muitas vezes para o financiamento das atividades de caráter rotineiro da administração local, com reduzido impacto sobre as políticas públicas locais, como mencionado anteriormente e, por essa razão, a autonomia no seu funcionamento com vistas a realizar suas próprias políticas, sem contar com o apoio do nível central, é mínima. Finalmente, a dinâmica das relações intergovernamentais é determinada pelos

(cc) BY-NC-ND

constrangimentos derivados da operacionalização efetiva do processo de reforma do Estado e pela ausência de estratégia de desenvolvimento de descentralização local.

A questão principal é que o princípio do gradualismo adotado para a implementação da descentralização político-administrativa tem contribuído para o retardamento do processo de transferência de mais funções e competências para a responsabilidade da gestão municipal, sobretudo nas áreas de saúde e educação e turismo que são detentoras de maiores volumes de recursos. Conforme a fala do Vereador da Área de Serviços Urbanos no Município de Xai-Xai (2012).

> Eu entendo que, à medida que o retardamento da transferência de funções vai se mantendo, a descentralização no setor de educação, por exemplo, tende a ser fictícia, o que é comprovado pela centralização institucional que caracteriza as ações que são realizadas pela Direção Provincial de Educação e Cultura no próprio território do município [...] apesar de uma relativa articulação, sobretudo nos períodos de realização de exames nacionais, a permanência da centralização limita o desenvolvimento das políticas públicas municipais nesse setor [...] o grande problema é que essa centralização não permite o acesso do município aos recursos das áreas em que a transferência esteja atrasada.

De acordo com os vários administradores entrevistados no estudo, esse aspecto dificulta ainda mais a constituição de relações intergovernamentais mais bem coordenadas e com benefícios para ambas as esferas de governo. A consequência mais evidente tem sido o agravamento na articulação e na realização das políticas públicas de natureza comum entre a esfera de Governo Provincial e o Município de Xai-Xai.

De outro modo, no contexto da implementação da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (EGRSP, 2006-2011), foi definido como prioritária a aprovação de uma política e estratégia de descentralização local de modo a clarificar a estruturação do processo de desenvolvimento do poder local em Moçambique e reduzir os constrangimentos do processo de coordenação intergovernamental, mas que até o presente momento ainda não foi aprovada.

Embora se constatem avanços, por exemplo, com a aprovação do Decreto n. 33/2006, de 30 de agosto, sobre a transferência de funções dos órgãos do Estado, não foram ainda dados passos decisivos para a materialização desse dispositivo legal, devido a vários fatores políticos e técnicos que não cabe, neste estudo, serem discutidos. Essa situação é sustentada na fala da Vereadora da Área de Administração e Finanças do Município de Xai-Xai (2012):

> [...] no plano teórico, as atribuições das autarquias foram ampliadas, mas registra-se grande resistência ao nível do governo provincial para materializar as disposições estabelecidas pelo Decreto n. 33/2006 sobre a transferência de funções, o que tem contribuído para agravar as insuficiências da coordenação intergovernamental, por exemplo, na área de saúde, instituições como o Centro de Saúde da Cidade são dirigidas e prestam contas à Direção Provincial de Saúde, embora desenvolvam seus

(cc) BY-NC-ND

> serviços na área municipal e o mesmo acontece em relação à área de educação [...] para reverter essas questões estamos à espera da conclusão do processo de transferência de funções e competências para a gestão municipal que dura há mais de três anos sem uma solução visível [...].

Nesse contexto, a compreensão que se tem acerca desses problemas é a de que, apesar dos avanços alcançados com a municipalização, permanecem vários elementos que comprometem as articulações intergovernamentais. Essa situação é também prejudicada pela falta de incentivos à efetiva implementação do princípio do gradualismo da descentralização político-administrativa. Finalmente, o contexto atual de indefinição das fronteiras de atuação das esferas governamentais, por um lado, tem resultado na sobreposição ou desarticulação das atividades desempenhadas. Por outro, o receio da perda recursos por parte dos diferentes setores da esfera do governo provincial, compromete os esforços da implementação de práticas de articulação intergovernamentais mais efetivas e colaborativas.

5. Considerações finais

O processo de descentralização política e administrativa (que resultou na criação dos municípios) ocorrido nos últimos 15 anos em Moçambique influenciou a forma de constituição das articulações na administração, tendo em vista a satisfação das demandas da sociedade nos diferentes níveis de governo. Foi durante esse período que se registrou crescimento assinalável na provisão de serviços públicos e das demandas sociais ao nível dos municípios, mas esse progresso trouxe outros problemas relacionados ao estabelecimento de novos tipos de relação intergovernamentais, que se tornaram, por essa via, mais complexas e profundamente dinâmicas.

Radin (2010) e Thomson e Perry (2006) afirmam que a análise da gestão intergovernamental deve ser direcionada ao amplo espectro de processos de coordenação que emergem seja na formação, seja na implementação das políticas públicas, de modo a compreender aquilo que tem constituído seus impulsos, sendo analisada a dinâmica que caracteriza as interações estabelecidas entre as esferas de governo. O objetivo da pesquisa foi analisar como se traduz o processo de coordenação e cooperação entre as esferas do governo provincial e municipal no âmbito da articulação das diferentes esferas governamentais.

Este estudo mostrou que o modelo que corporiza as formas de articulação entre as esferas de governo é resultado das transformações nas relações Estado-Município que multiplicaram as esferas de decisão sobre a implementação de políticas públicas e criaram uma nova coabitação entre agentes públicos e departamentos da esfera municipal e da esfera provincial nos diversos setores de atividade como na educação, saúde, meio ambiente, transportes, entre outros.

Essas relações ampliaram também o espaço para articulação e coordenação nos processos de execução de programas e políticas no contexto da governança interativa ao nível local. Portanto, surgiram nos últimos anos, no campo da administração pública, entre decisores políticos locais e representantes de interesses especiais localizados nos níveis central e provincial (Smith, 2010), novas for-

(cc) BY-NC-ND

mas de redistribuição de responsabilidades e a definição de novas atribuições entre as diferentes esferas governamentais.

Essas mudanças criaram também novas relações de poder entre os representantes das áreas locais (presidentes de municípios e vereadores municipais) e aqueles de centros de poder externos, particularmente (governadores provinciais, diretores provinciais, entre outros). Formou-se, assim, uma nova organização territorial de poder e decisão, que está relacionada às influências dos atores nacionais sobre processos de gestão dos atores locais.

Neste estudo, constatou-se que as relações intergovernamentais entre o Município de Xai-Xai e o Estado (representado pelas esferas dos governos central e provincial) são condicionadas por três dimensões: 1. o poder de decisão e a coordenação das políticas públicas dos setores comuns; 2. as formas de partilha de recursos; 3. a natureza do modelo de descentralização. Por sua vez, essas dimensões incorporam três elementos principais que caracterizam o processo de coordenação intergovernamental, respectivamente: restrições externas à ação governamental local; descentralização fiscal; princípio do gradualismo na implementação da descentralização.

Entretanto, apesar de essa análise ter firmado o caráter processual e relacional da coordenação e cooperação entre as esferas governamentais, é fundamental reconhecer suas limitações no que tange a dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, não foi evidenciado tão precisamente os conflitos entre os atores inerentes ao processo de formação de políticas públicas. O que foi demonstrado foram as concepções dos atores, não tendo sido possivel acompanhar de perto o processo decisório.

Em segundo, apesar de a análise ter propiciado a identificação dos conteúdos principais do modelo de gestão intergovernamental vigente, não foi possível definir claramente as implicações de seus resultados, sendo somente indicados as ações e os instrumentos institucionais legais que se mostram ainda críticos nesse processo. Enfim, reconhece-se, todavia, que permanecem muitos hiatos relativos à forma de como ocorre a gestão intergovernamental.

No entanto, acredita-se que, ao tomar-se a perspectiva processual e relacional de análise das relações como ponto de partida, contribui-se para transpor as barreiras existentes no entendimento da dinâmica que caracteriza a gestão pública contemporânea em Moçambique. Nesse sentido, a opção por se estudar as relações intergovernamentais com base nas perspectivas do poder e de influência que se estabelece entre as esferas de governo e sua capacidade de barganha sobre o processo de partilha de recursos em um caso específico de gestão municipalizada se revelou interessante para construir conhecimento integrado da dinâmica gerada com a implementação do Decreto n. 11/2005, de 25 de abril, e da Lei n. 1/2008, de 16 de fevereiro.

Além disso, construir a problematização com base na forma de como tem sido encarada a descentralização no contexto nacional pode ser útil aos governos locais que implementam programas que estão ou devem estar amplamente vinculados a processos de coordenação e cooperação, pois é possível

(cc) BY-NC-ND

buscar alternativas mais eficazes para ampliar os espaços e obter maior articulação, o que pode provocar consequências positivas para os resultados das políticas públicas, sobretudo as de natureza comum para ambas as esferas de governo.

Uma contribuição deste estudo, portanto, é a proposta de se pensar em maneiras de ampliar a noção de gestão intergovernamental para abarcar os aspetos estruturais e administrativos que ainda interferem negativamente na qualidade dos processos de elaboração de políticas públicas, superando a desarticulação e ampliando o debate sobre a integração e a participação dos diferentes atores provenientes das várias esferas do governo, mas também de outros grupos sociais ou cidadãos nessas dinâmicas, tornando-as cada vez mais plurais.

Referências

Agranoff, R. (2002). JPART symposium introduction: Researching intergovernmental relations. *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 14, n. 4, pp. 443-446).

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public networks management research. *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 3, n. 11, pp. 295-326).

Ansell, C., & Gash, A. (2007, November). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. n. 18. pp. 543-571.

Bardin, L. (2004). *Análise de conteúdo*. 3. ed. Lisboa: Edições 70.

Barzelay, M. (2001). The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. International *Public Management Journal* (Vol. 2, n. 3, pp. 229-265).

GODOY, A. (2010), Estudo de caso qualitativo, In Godoi, Christiane et al. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva. pp. 115-145.

Lundin, M. (2007). Explaining cooperation: How resource interdependence, goal congruence, and trust affect joint actions in policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vol. 17, n. 4, pp. 651-672).

McGuire, M. (2006). Intergovernmental management: A view from the bottom. *Public Administration Review* (Vol. 66, n. 5, pp. 677-679).

Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory.* (Vol. 8, n. 2, pp. 223-243).

Plank, N. (1993). Aid, debt, and the end of sovereignty: Mozambique and its donors. *The Journal of Modern African Studies* (Vol. 31, n. 3, pp. 407-430).

Radin, B. (2110). Os instrumentos da gestão intergovernamental. In Peters, G., & Pierre, J. (Org). *Administração pública.* São Paulo: Editora Unesp. pp. 619-636.

Rodhes. W. A. W. (1997). *Understanding*

(cc) BY-NC-ND

governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Maidenhead and Philadelphia: Open University Press,

Smith, A. (2010). Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In Peters, G., & Pierre, J. (Org.). *Administração pública.* São Paulo: Editora Unesp, 2010. pp. 637-647.

Thomson, M., & Perry, L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review* (Vol. 66, n. 1, pp. 20-32).

Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization.* Washington: D.C., World Bank.

Yin, R. (2005). *Estudo de caso*: planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 3. ed. Bookman: Porto Alegre.

Wright, D. (1998). *Understanding intergovernamental relations.*, 3. ed. Pacific Grove, CA: Brooks-Cole.

(cc) BY-NC-ND

Participação, deliberação e políticas públicas: a dinâmica das Conferências Nacionais de Saúde Mental

Participation, discussion and public policies: the dynamics of the National Conferences of Mental Health [Conferências Nacionais de Saúde Mental - CNSM].

Participación, deliberación y políticas públicas: la dinámica de las Conferencias Nacionales de Salud Mental.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar os relatórios finais das Conferências Nacionais de Saúde Mental (CNSMs), o contexto político-social em que elas ocorreram e seus principais desdobramentos em diretrizes e propostas de leis para as políticas de saúde mental no Brasil. À luz do arcabouço teórico sobre participação e governança, o artigo também explorou o papel das conferências nacionais na redefinição das relações entre sociedade civil e Estado quanto ao processo de inovação institucional e à promoção de novos valores.

Palavras-chave: Participação, Deliberação, Políticas públicas, Instituições participativas, Conferências Nacionais de Saúde Mental

Tábata Moreira - tabatafmoreira@gmail.com

Possui graduação em Ciências Socias pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2010) e mestrado em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2013).

Artigo submetido no dia 02-01-2014 e aprovado em 08-12-2014

Abstract: *The purpose of this article is to analyze the final reports of the Conferências Nacionais de Saúde Mental (CNSM), the political and social context in which they occur, as well as, the main developments thereof on guidelines and bills for mental health policies in Brazil. At the light of the theoretical framework on participation and governance, the article also explored the role of the national conferences in redefining the relations between the civil society and the State, in the process of institutional innovation, as well as in the promotion of new values.*

Key words: *Participation; Discussion; Public Policies; Institutions Participating; National Conferences Of Mental Health (Conferências Nacionais de Saúde Mental).*

Resumen: *El objetivo de ese artículo es analizar los reportes finales de las Conferencias Nacionales de Salud Mental (CNSM), el contexto político y social en los cuales ocurrieron, así como los principales desdoblamientos de las mismas en directrices y propuestas de leyes para las políticas de salud mental en Brasil. A la luz del andamiaje teórico sobre participación y gobernanza el artículo también explotó el rol de las conferencias nacionales en la redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado en el proceso de innovación institucional, bien como en la promoción de nuevos valores.*

Palabras clave: *Participación; Deliberación; Políticas Públicas; Instituciones participativas; Conferencias Nacionales de Salud Mental.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Introdução

O objetivo deste artigo é analisar os relatórios finais das Conferências Nacionais de Saúde Mental (CNSMs), o contexto político-social em que elas ocorreram e seus principais desdobramentos em diretrizes e propostas de leis para a política de saúde mental no Brasil. Para tanto, o método adotado foi a análise documental (Silva, Almeida, & Guindani, 2009) dos relatórios finais das quatro CNSMs. Essa análise consistiu em identificar informações factuais sobre os atores que participaram das conferências, o contexto em que elas aconteceram e as mudanças conceptuais concernentes às pessoas acometidas pelo transtorno mental (a doença) e as formas de tratamento.

As conferências nacionais de políticas públicas consistem em práticas participativas e deliberativas organizadas pelo poder executivo em parceria com a sociedade civil, convocadas com o objetivo de construir consensos, estabelecer pactos e monitorar as políticas públicas. Avritzer e Souza (2013) e Pogrebinschi (2010) apontam que as conferências tornaram-se a principal forma de participação em nível federal, cumprindo, assim, um papel crucial no processo de diálogo e compartilhamento de decisões entre os atores da sociedade civil (tradicionalmente excluídos dos espaços de atuação política) e os governos municipal, estadual e federal, envolvidos nos mais diversos temas. No caso da saúde mental, as conferências viabilizaram a continuidade do processo, iniciado no Brasil nos anos 1970, de crítica ao modelo vigente de assistência hospitalar e de definição de estratégias que tornassem exequível a implementação da reforma psiquiátrica a partir dos anos 1980.

Este artigo está estruturado em três seções, a primeira traça o referencial teórico sobre participação, instituições participativas e governança social; a segunda diz respeito às CNSMs e a última refere-se às considerações finais.

Participação e deliberação: notas introdutórias

O objetivo desta seção é discorrer sobre as principais questões referentes à participação e ao processo de deliberação nas esferas públicas. Busca-se, sobretudo, evidenciar a importância das conferências nacionais na condição de dispositivo de participação, controle social, debate e síntese democrática das principais diretrizes e medidas operacionais para formular, implementar e monitorar as políticas públicas do Poder Executivo brasileiro.

No Brasil a democracia participativa tem sido alvo de estudos sistemáticos, especialmente a partir do arcabouço legal fornecido pela Constituição de 1988. Avelar (2007) elucida que a participação política diz respeito à ação de indivíduos e grupos que têm por objetivo influenciar o processo político ou, de forma mais ampla, uma ação desenvolvida em solidariedade com outros atores, seja no âmbito de um grupo, classe, seja no Estado, que tem por finalidade intervir, ou não, em uma estrutura formada em torno de interesses dominantes.

Relacionada à ideia de soberania popular, a participação política é considerada um instrumento de legitimação e fortalecimento das instituições democráticas e de ampliação dos direitos de cidadania. Importa explanar que as formas e canais de participação

(cc) BY-NC-ND

variam de acordo com o contexto histórico e da situação social dos que participam, o que nos leva a dizer que a lógica de participação dos indivíduos nem sempre é a mesma.

A participação política pode ser analisada a partir de duas correntes teóricas: a agregativa e a deliberativa (Pereira, 2007). Em síntese, o primeiro grupo analisa as decisões coletivas a partir dos elementos eleitorais, de maneira específica, o voto. Já o segundo busca compreender a formação de preferências a partir do estudo do diálogo. Nessa perspectiva, a participação política ocorre pela articulação entre a sociedade civil e o sistema político-administrativo nas esferas públicas.

É por meio do diálogo que os atores societários têm tematizado situações problemáticas ou influenciado os centros decisórios e, sobretudo, participado do processo de formulação de políticas públicas. Tal prática tem viabilizado a produção de "novos desenhos institucionais democráticos que incorporam novas práticas culturais na esfera da política democrática" (Avritzer, 2005, p. 569).

Avritzer e Pereira (2001) demonstram que esses "novos desenhos institucionais" são lócus de partilhamento dos processos deliberativos entre atores sociais e políticos ou associações da sociedade civil. Segundo esses autores, esses locais têm viabilizado a ampliação da presença e participação dos atores sociais na apresentação de certos temas, como saúde, assistência social, políticas urbanas, segurança e meio ambiente. Entre esse universo de instituições participativas, podemos citar os conselhos gestores, conselhos de políticas públicas, conferências, orçamento participativo, audiências, debates e consultas públicas, fóruns, entre outros (Avritzer, 2007).

O estabelecimento de instâncias participativas pode se dar por pelo pelos três formas: 1) desenho participativo de baixo para cima; 2) processo de partilha de poder; 3) processo de ratificação pública. Tais formas podem ser diferenciadas entre si, essencialmente por três variáveis – iniciativa na proposição do desenho, organização da sociedade civil na área em questão e vontade política do governo em implementar a participação –, que determinam sua capacidade para democratizar o governo. Nas palavras do autor, "(...) o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade e vontade política de implementar desenhos participativos" (Avritzer, 2008, p. 3).

Dentre o conjunto de instituições participativas, Pogrebinschi (2010) nos chama a atenção para as conferências nacionais. Sua importância justifica-se pelo fato de elas consistirem em instâncias de deliberação e participação que têm por objetivo prover diretrizes para subsidiar a formulação de políticas públicas no âmbito federal. Para tanto, as conferências contam com a participação paritária de representantes dos três níveis de governo e dos da sociedade civil.

Sobre a organização das conferências nacionais de políticas públicas, importa ressaltar que:

> [...] são organizadas pelo Poder Executivo em parceria com a sociedade civil, já ativa que esta se encontra nos diferentes conselhos nacionais de políticas ou nos diver-

(cc) BY-NC-ND

> sos grupos de trabalho constituídos nos ministérios e secretarias. São convocadas pelo Executivo com a manifesta intenção de prover diretrizes para a formulação de políticas públicas, tendo como especial foco a elaboração ou revisão de planos nacionais de políticas para as mais diversas áreas, setores e grupos da sociedade civil (Pogrebinschi, 2010, p. 10).

Em regra, as conferências nacionais têm ampliado o papel dos cidadãos na gestão da coisa pública, assegurando a universalidade na definição das políticas ali deliberadas e a reconfiguração da proporcionalidade dos eventuais interesses partidários ali representados. Pogrebinschi (2010) ressalta que foi a partir de 2003 que as conferências nacionais tornaram-se mais amplas abrangentes e inclusivas, o que significa, respectivamente, aumento da participação de representantes da sociedade civil, deliberação de temas cada vez mais diversos e, sobretudo, participação de grupos heterogêneos e minoritários.

É por meio da dinâmica entre participação/deliberação e representação entre representantes da sociedade e do Estado, revelada nas conferências nacionais, que as demandas de diversas áreas, setores e grupos são convertidos em proposições legislativas, sendo assim incorporadas na agenda governamental (Pogrebinschi, 2010).

Nessa nova forma de gestão, a sociedade civil participa ativamente dos processos decisórios, o que possibilita a ocorrência do "empoderamento" dos principais atores sociais e do fortalecimento do poder local, além da comunidade se tornar corresponsáveis pelas políticas públicas. Nesse sentido, obtém-se de fato a democratização dos processos decisórios do governo.

Importa ressaltar que essas novas instâncias participativas não visam sobrepor ou até mesmo substituir as formas tradicionais de representação. Nas palavras de Brasil (2007), as formas ampliadas de participação nos processos decisórios e de deliberação se colocam como elementos complementares aos mecanismos de representação.

Em consonância com Brasil (2007), Pogrebinschi (2010) elucida que:

> Se as novas práticas ampliam a participação direta dos cidadãos, isso não significa que as instituições políticas tradicionais tenham se tornado menos aptas a representá-los. As práticas participativas fortalecem a democracia ao ampliar o papel dos cidadãos na mesma. Mas isso não se dá em detrimento da representação política e suas instituições. Ao fortalecimento das formas supostamente não representativas de democracia, não corresponde, portanto, o enfraquecimento do governo representativo (Pogrebinschi; 2010; p. 7).

Diante da evidência que novas instâncias participativas, como as conferências nacionais, fortalecem a representação política, e subsequente às práticas democráticas, busca-se na próxima seção ressaltar o papel das CNSMs como espaço de deliberação de propostas e diretrizes para políticas públicas, vocalização das demandas sociais, políticas e econômicas e materialização de inovações institucionais.

A dinâmica das CNSMs

(cc) BY-NC-ND

Esta seção versa sobre as principais questões deliberadas nas quatro conferências nacionais de saúde mental, com o objetivo de identificar inovações, lacunas e desafios no campo da saúde mental. As CNSMs tornou evidente a viabilidade de construir um modelo substitutivo ao hospital psiquiátrico, que alterasse os conceitos, os valores, a estrutura da rede de atenção e, sobretudo, a forma de lidar com as pessoas com experiência de transtornos mentais, a partir de seus direitos de cidadania (Brasil, 2001).

Inserido no cenário italiano das décadas de 1960 e 1970, o Movimento Antimanicomial configurou-se a partir do questionamento e da negação do sistema institucional no que se refere tanto à esfera psiquiátrica quanto às estruturas sociais que o sustentam. Contrário à narrativa que legitimava a relação estabelecida entre doentes, médicos e enfermeiros, o Movimento Antimanicomial denunciou a premissa de que os doentes mentais deveriam ser isolados do convívio social em hospitais psiquiátricos, manicômios judiciários ou nos serviços especializados extramuros, como também a violência e os maus tratos que eles estavam sujeitos caso fossem internados.

O Movimento Antimanicomial italiano tornou-se referência para futuras iniciativas que também visavam ao processo de transformação da instituição psiquiátrica. Dessa forma, iniciou-se no Rio de Janeiro a organização de dois movimentos: Movimento de Renovação Médica (1970) e Movimento de Trabalhadores em Saúde Mental (1978). A constituição de tais movimentos possibilitou o questionamento das políticas psiquiátricas em voga, as quais preconizavam que o tratamento de transtornos mentais deveria ocorrer em privação de liberdade. Em resposta a tal diretriz, os movimentos visaram à desconstrução dos modelos asilares e à substituição dos serviços ofertados aos cidadãos acometidos pelo transtorno mental, prezando por uma nova cidadania e uma nova ética, que, somada à ideia de emancipação do sujeito, estivesse atenta às novas formas de exclusão social.

Em um contexto marcado pela transição do regime ditatorial militar à consolidação da democracia, consolidou-se no Brasil a Reforma Psiquiátrica. Processo político-social que se propôs a alterar os modelos de atenção e gestão nas práticas de saúde mental, defender a saúde coletiva, proporcionar a equidade na oferta dos serviços e promover o protagonismo dos trabalhadores e usuários dos serviços de saúde nos processos de gestão e produção de tecnologias de cuidado (Delgado, 2007).

Em resposta a denúncias e reivindicações de reforma no campo psicossocial, em 1987 ocorreu, em Bauru, no Estado de São Paulo, o II Congresso Nacional dos Trabalhadores em Saúde Mental, evento no qual se cunhou o lema de ordem *Por uma sociedade sem manicômios*, e legitimou-se o Movimento de Luta Antimanicomial, compreendido como um fenômeno associativo de caráter mobilizador e reivindicador, que congregou profissionais de saúde mental, cidadãos acometidos pelo transtorno mental e familiares dos portadores de sofrimento psíquico em prol do *fim dos manicômios* (Duarte, 2008).

A necessidade por serviços de qualidade no âmbito da saúde mental cresceu e se tornou ainda mais complexa, exigindo, assim, a permanente atualização e diversificação

(cc) BY-NC-ND

das formas de mobilização, de gestão e articulação política e a construção de estratégias inovadoras de cuidado. Entretanto, as mudanças ocorridas se entrelaçam com o desafio de concretizar o processo de reforma psiquiátrica, tanto no campo legislativo, quanto no modelo assistencial psiquiátrico ofertado aos cidadãos acometidos pelo transtorno mental.

Sob a égide dos princípios da Reforma Psiquiátrica, em 1987, ocorreu no Rio de Janeiro a I Conferência Nacional de Saúde Mental (I CNSM). Sua estruturação contou com três temas centrais: *Economia, sociedade e Estado: impactos sobre saúde e doença mental; Reforma sanitária e reorganização da assistência à Saúde Mental, e Cidadania e doença mental: direitos, deveres e legislação do doente mental.*

O desafio da I CNSM era superar o emblemático modelo assistencial, baseado no modelo médico psiquiátrico, considerado caro, ineficaz e iatrogênico, que violava os direitos humanos fundamentais. Para tanto, teve-se como proposta a implementação da Reforma Sanitária, o fomento de ações e serviços de saúde que levassem à criação do Sistema Único de Saúde (SUS), à formação de Conselhos de Saúde, à democratização das instituições da unidade de saúde, à proibição da construção de novos hospitais psiquiátricos tradicionais e à implementação de equipes multiprofissionais nas unidades básicas e de recursos assistenciais alternativos aos asilares, como hospital-dia, hospital-noite, pré-internações, lares protegidos, núcleos autogestionários e trabalho protegido, descentralização e maior capacitação técnica dos ambulatórios de rede pública, visando melhor poder de resolubilidade.

Ao analisar a I CNSM, observa-se a necessidade de mudanças estruturais a partir do processo da reforma psiquiátrica brasileira, a qual transcende o restrito campo exclusivo, ou predominante, das transformações no campo técnico-assistencial, para alcançar uma dimensão global e complexa. Isto é, para tornar-se um processo que ocorre a um só tempo e articuladamente, nos campos técnico-assistencial, político-jurídico, teórico-conceitual e sociocultural (Amarante, 1998).

Em consonância com as questões deliberadas na I CNSM, formulou-se, em 1989, o Projeto de Lei n. 3657/89. Conhecido como projeto Paulo Delgado, previa extinção progressiva dos manicômios, substituição dos serviços por outros recursos assistenciais e regulamentação da internação compulsória. Apesar de não ter sido transformado em Lei de imediato, o projeto tornou-se fonte de inspiração para a formulação de leis estaduais e municipais, todas com o mesmo preceito do projeto inicial (Goulart, 2006).

Precedida de importantes eventos para o campo da Saúde Mental, como os avanços proporcionados pela Reforma Psiquiátrica, a II Conferência Nacional de Saúde Mental (II CNSM), datada de 1992, teve como eixos temáticos: *Psiquiatria, manicômio e cidadania no Brasil, Reestruturação da assistência psiquiátrica no Brasil e Tecnologias, modelo assistencial e saúde mental no Brasil.*

A II CNSM representou um marco significativo na história recente da política de saúde mental, na qual se pôde aprofundar as críticas ao modelo hegemônico e formalizar o esboço de um novo modelo assistencial, significativamente diverso, seja no que diz res-

(cc) BY-NC-ND

peito às lógicas, aos conceitos e a valores que deveriam reger a estruturação da rede de atenção, seja na forma de lidar com as pessoas com a experiência de transtornos mentais, a partir de seus direitos de cidadão. As discussões então realizadas legitimaram as medidas e os processos já em curso naquele período, apontaram as novas iniciativas e as recomendações de afirmação, garantia e (re)construção dos direitos de cidadania das pessoas com transtornos mentais e de transformação do modelo assistencial, que foram assumidas como as duas diretrizes principais para o processo de reforma.

Ao encontro das demandas publicizadas na II CNSM, importa ressaltar a promulgação das portarias n. 189/91 e n. 224/92 do Ministério da Saúde. Em síntese, a portaria n. 189/91 objetivou organizar os serviços de saúde mental a partir dos princípios de descentralização, universalização, hierarquização, regionalização e integralidade das ações; instituir métodos e técnicas terapêuticas diversas nos vários níveis de complexidade assistencial; garantir a continuidade da atenção nos vários níveis; multiprofissionalizar a prestação de serviços; tornar possível a participação nos processos de formulação, avaliação, monitoramento das políticas de saúde mental; definir os órgãos gestores locais como responsável pela complementação da presente portaria normativa e pelo controle e avaliação dos serviços prestados.

Já a Portaria n. 224/92 teve por objetivo atribuir funções para o Núcleo de Atenção Psicossocial (NAPS) e para o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS). Por serem unidades de saúde locais/regionalizadas, o NAPS e o CAPS atendem a uma população definida pelo nível local e ofertam serviços de saúde que intermediam o regime ambulatorial e a internação hospitalar, contemplando, assim, a necessidade por serviços de urgência psiquiátrica ou de internação hospitalar (Amarante & Torre, 2001; Torres, 2008).

Nos anos que se seguiram, diversas iniciativas foram realizadas, entre as quais o desenvolvimento de diversas experiências municipais de implementação de novos modelos de atenção em saúde mental comprometidos com as diretrizes da reforma; a criação de novas modalidades assistenciais, dispositivos e ações, como CAPS, NAPS, Centro de Atenção Integral à Saúde Mental (CAIS), Centro de Referência em Saúde Mental (CERSAM), Oficinas Terapêuticas, Hospitais-dia, Serviços Residenciais Terapêuticos (moradias assistidas), Centros de Convivência, inclusão da saúde mental na atenção básica e no Programa Saúde da Família (PSF), Projetos de Inserção no Trabalho e Cooperativas, Projetos de Intervenção Cultural, atenção domiciliar e ações comunitárias e territoriais que forjaram práticas inovadoras, entre as quais: novas formas de cuidado da complexidade do sofrimento, transformação da relação entre usuários e familiares, criação de novos processos de trabalho no cotidiano dos serviços, inserção no território, criação e potencialização de redes sociais e de suporte, desenvolvimento de múltiplos projetos de inserção no trabalho, acesso aos direitos e de participação na vida pública; publicação de portarias ministeriais com o objetivo de reorientação do modelo assistencial por meio da inclusão de modalidades assistenciais substitutivas ao hospital psiquiátrico na tabela de financiamento; processos de vistorias, fiscalização

(cc) BY-NC-ND

e recredenciamento dos hospitais psiquiátricos; criação de várias associações de usuários, familiares e profissionais que desenvolvem uma multiplicidade de projetos, que têm propiciado novas formas de participação e inserção social; criação das comissões nacional e estaduais de reforma psiquiátrica e em saúde mental vinculadas às instâncias de controle social do SUS; aprovação de leis estaduais e municipais orientadas pelas diretrizes da reforma; aprovação da Lei n. 9.867, de criação das Cooperativas Sociais.

Em paralelo ao reconhecimento dessas conquistas, persistem os desafios e dificuldades do processo de reforma psiquiátrica no país. A III Conferência Nacional de Saúde Mental (III CNSM), realizada em 2001, visou criar uma oportunidade de discussão e avanço desse processo. Para isso, assumiu-se que o debate principal ocorresse em torno do eixo temático "Reorientação do Modelo Assistencial", dentro do qual foram indicados os seguintes subtemas: recursos humanos, financiamento, controle social, direitos, acesso e cidadania.

Como dispositivo de discussões, buscou-se encontrar meios eficazes de incluir a população que não têm acesso à saúde mental no contexto do SUS; deteriorar o modelo assistencial com a reestruturação da atenção psiquiátrica hospitalar, além da expansão da rede de atenção comunitária, com a participação efetiva de usuários e familiares e, por fim, no âmbito da legislação, criar um novo lócus social para a loucura.

A Reforma Psiquiátrica tem na essência de sua motivação a busca incessante do direito e da cidadania. Por conseguinte, não pode ser dissociada de todas as dificuldades que naquele momento a humanidade estava enfrentando, diante da deterioração da qualidade de vida, da marginalização crescente de grandes contingentes populacionais e da exacerbação das diferenças entre ricos e pobres, frutos da economia neoliberal concomitante ao processo de globalização. Dessa forma, preconizou-se a reabilitação psicossocial os cidadãos que apresentavam transtornos mentais, mediante princípios como respeito e recontextualização de suas diferenças, preservação de sua identidade e cidadania, envolvimento e participação ativa no tratamento por parte dos familiares e responsáveis, horizontalidade nas relações, multiprofissionalidade com interdisciplinaridade, desinstitucionalização e autonomia.

Se, por um lado, a III CNSM reafirmou os princípios da Reforma Psiquiátrica Brasileira e comemorou a promulgação da Lei n. 10.216, por outro, vislumbrou a complexidade, multidimensionalidade e pluralidade das necessidades em saúde mental, o que exigiu de todo o campo a permanente atualização e diversificação das formas de mobilização e articulação política, de gestão, financiamento, normatização, avaliação e construção de estratégias inovadoras e intersetoriais de cuidado.

Frente a estes desafios – complexidade e caráter multidimensional, interprofissional e intersetorial dos temas e problemas do campo –, realizou-se, em 2001, a IV Conferência Nacional de Saúde Mental (IV CNSM). Essa teve como eixo temático: *Saúde mental – direito e compromisso de todos: consolidar avanços e enfrentar desafios.* Como subtema, discutiu-se sobre: a) Políticas sociais e políticas de Estado: pactuar caminhos intersetoriais; b) Consolidação da rede de aten-

(cc) BY-NC-ND

ção psicossocial e fortalecimento dos movimentos sociais; c) Efetivação dos direitos humanos e cidadania como desafio ético e intersetorial.

Ainda sobre os fatores que delinearam e incidiram sobre o cenário da realização da IV CNSM, importa destacar a ampliação e difusão territorial dos novos serviços, com incremento do número de trabalhadores de saúde mental, em um contexto de terceirização e de precarização do emprego. Em um segundo momento, destaca-se a diversificação do movimento antimanicomial, com o surgimento de tendências internas organizadas; a presença e participação mais ativa e autônoma de usuários e familiares; a presença de diversas agências e atores políticos intersetoriais; as novas características do trabalho e de tecnologia em saúde mental no SUS, com repercussão na organização e representação política de parte dos médicos no país, com novas exigências corporativistas, e, particularmente na psiquiatria, com nova ênfase ao modelo biomédico, imprimindo forte e explícita campanha contra a reforma psiquiátrica; uma expansão de serviços públicos de saúde mental que não foi acompanhada por uma oferta e capacitação compatível de profissionais psiquiatras para o trabalho em saúde pública, gerando certa carência de profissionais em saúde mental, e pânico social gerado pela campanha da mídia em torno do uso do crack no país, com enorme repercussão política, gerando significativas pressões e demandas de alguns setores por serviços de internação hospitalar apresentados como resposta única.

Apesar dos desafios mencionados, a realização da IV CNSM obteve importantes conquistas, entre elas, a delimitação do campo da saúde mental como intrinsecamente multidimensional, interdisciplinar, interprofissional e intersetorial, e como componente fundamental da integralidade do cuidado social e da saúde em geral. Trata-se de um campo que se insere na área da saúde e ao mesmo tempo a transcende, com interfaces importantes, necessárias e recíprocas com os campos dos direitos humanos, assistência social, educação, justiça, trabalho e economia solidária, habitação, cultura, lazer e esportes etc.

No campo legislativo, houve a ampliação da Lei n. 10.216, de 10 de abril de 2001. Como proposta, buscou-se a regulamentação dos direitos da pessoa com transtornos mentais, a extinção progressiva dos manicômios no país e o redirecionamento da assistência em saúde mental, privilegiando a oferta de tratamento em serviços de base comunitária e dispondo sobre a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais.

Já as demandas sociais dos pacientes egressos dos hospitais psiquiátricos, com história de longa internação psiquiátrica (dois anos ou mais de internação ininterruptos), foram atendidas pelo Governo Federal a partir da formulação da Lei n. 10.708, de 2003, intitulada De Volta para Casa. O objetivo desse programa é contribuir e garantir efetivamente o processo de inserção social dessas pessoas, incentivando a organização de uma rede ampla e diversificada de recursos assistenciais e de cuidados, facilitadora do convívio social, capaz de assegurar o bem-estar global e estimular o exercício pleno de seus direitos civis, políticos e de cidadania.

(cc) BY-NC-ND

O estudo das CNSMs nos permite perceber a transformação cultural, política e social viabilizada pela Reforma Psiquiátrica. Os relatos evidenciam a importância da participação no processo de construção de um modelo alternativo que preze, sobretudo, a promoção de justiça e da liberdade e a reconstrução dos vínculos comunitários das pessoas com transtorno mental.

Pela análise das CNSM, da legislação e das normativas orientadoras da política de saúde mental, percebe-se uma mudança na forma de entender o transtorno mental e na sua própria denominação dos que por ele são acometidos: cidadãos em estado de sofrimento mental. A cada nova designação, tem-se uma reflexão na forma de compreender o problema e atuar sobre ele.

A título de síntese, seguem em anexo o quadro 1 (Conferências Nacionais de Saúde Mental) e o quadro 2 (Normativas e leis referentes à saúde mental), com o conteúdo das mencionadas conferências e da legislação relativa ao atendimento e à prestação de serviços no campo da saúde mental.

Considerações finais

O conjunto de questões problematizadas nas Conferências Nacionais de Saúde Mental tornou evidente que as experiências de participação e deliberação nas esferas públicas podem fomentar e consolidar as inovações no arcabouço institucional das políticas públicas. No caso da saúde mental, tais mudanças resultaram na produção de novos significados sobre a forma de interpretar o sofrimento mental e na formulação de estratégias para seu enfrentamento.

A concretização de tais inovações tornou-se plausível devido ao processo de democratização pelo qual o país estava passando, cenário político-social que possibilitou a articulação e a mobilização de diferentes atores na busca da garantia dos direitos civis, políticos e sociais. Dessa forma, as CNSMs materializaram a construção e o fortalecimento de uma rede de atores (movimento social, profissionais da saúde, familiares e usuários dos serviços de saúde mental), que, apesar do jogo de interesses, dos conflitos e coalizões, conciliaram ações e estratégias em contexto político favorável às demandas pelo direito à cidadania.

Por anteceder a Constituição de 1988, as CNSMs evidenciaram, a priori, questões da trajetória das políticas de saúde, como fomento de ações e serviços de saúde que criassem o SUS, formação de Conselhos de Saúde e democratização das instituições da unidade de saúde. Já a temática saúde mental se insere na agenda da I CNSM de maneira incipiente e traduz os princípios da Reforma Psiquiátrica. Se antes o portador de saúde mental era percebido com indivíduo desprovido da razão, a I CNSM torna evidente a necessidade de transformar essa ideia e percebê-lo como indivíduo dotado de direitos, inclusive o de ser cidadão.

De maneira pontual, entretanto, inovadora, a II CNSM não só resgatou algumas questões já tematizadas na conferência anterior, como também introduziu a necessidade de construir um modelo assistencial que transcendesse o tradicionalismo psiquiátrico. As inovações foram além dos processos de elaborar novos significados sobre o transtorno mental e configurar as agendas de políticas públicas, as quais se materializaram na

(cc) BY-NC-ND

construção dos serviços substitutivos.

Não menos importante, no campo normativo, houve a aprovação Lei n. 9.867, que permitiu o desenvolvimento de programas de suporte psicossocial aos pacientes psiquiátricos em acompanhamento nos serviços comunitários. A mencionada lei significou um importante instrumento para viabilizar os programas de trabalho assistido e, assim, incluir os cidadãos acometidos pelo transtorno mental na dinâmica da vida diária, em seus aspectos socioeconômicos.

Em um primeiro momento, a III CNSM evidenciou os desafios e lacunas a serem superados no campo da saúde mental. Ainda se discutiram a inserção dos cidadãos acometidos pelo transtorno mental no SUS, a construção de um modelo assistencial condizente com os princípios da Reforma Psiquiátrica e a expansão da rede de atenção comunitária. Em um segundo momento, a III CNSM mostrou-se significativa para a construção de novas ideias, as quais apontavam complexidade, multidimensionalidade e pluralidade das necessidades em saúde mental.

Em consonância com as demandas e desafios expostos na III CNSM, a IV CNSM se configurou a partir da ideia de moldar a Política de Saúde Mental segundo os princípios intersetoriais. A intersetorialidade consiste em criar interfaces entre os campos dos direitos humanos, assistência social, educação, justiça, trabalho e economia solidária, habitação, cultura, lazer e esportes etc. Esse diálogo entre os mais diversos campos levou à consolidação da Reforma Psiquiátrica frente aos desafios impostos tanto pelos processos de desinstitucionalização e inclusão social, quanto pela solidificação de uma rede assistencial de atenção psicossocial que superasse e substituísse os hospitais psiquiátricos – serviços substitutivos exclusivamente de caráter público estatal.

Entre as diversas conquistas obtidas pela IV CNSM, é notória a mudança de percepção sobre as pessoas acometidas pelo transtorno mental, agora entendidas como sujeitos de direitos e de desejos, cidadãos singulares, que protagonizam na política, na sociedade e, sobretudo, em seu modo de fazer e levar a vida. Entretanto, ainda, se faz necessário superar os desafios referentes à mercantilização da saúde mental, à ampliação da oferta de serviços, ao investimento na política, à construção de indicadores que permitam monitorar e avaliar o andamento da política, à promoção de integração de ações com os diversos programas públicos assistenciais, ao efetivo desenvolvimento de projetos comunitários capazes de responder à proposta de reabilitação e reintegração daqueles que se tornam usuários dos serviços de saúde mental e, não menos importante, à própria consolidação da reforma psiquiátrica e à desinstitucionalização, processos que ocorrem em longo prazo. Desafios esses que acusam a necessidade de mobilização constante e esforços sistemáticos por parte dos atores societários, que participam do processo de construção e inovação da política de saúde mental.

Referências

Amarante, P., & Torre, E. (2001). A constituição de novas práticas no campo da atenção psicossocial: análise de dois projetos pioneiros na reforma psiquiátrica no Brasil. *Saúde em debate* (Revista do Centro

(cc) BY-NC-ND

Brasileiro de Estudos de Saúde). Rio de Janeiro (Vol. 25, n. 58, p. 26-34, maio/ago).

Avelar, L. (Org.), & Cintra, A. O. (Org.). (2007). *Sistema político brasileiro*: uma introdução. 2. ed. (Cap. 2, pp. 117-129; Cap. 4, pp. 261-290; Cap. 7, pp. 467-471). São Paulo: Unesp.

Avritzer, L. P., & Dolabela, M. L. (2001). Democracia, participação e Instituições híbridas. *Teoria e sociedade* – número especial. pp. 1-17.

Avritzer, L., & Zander, N. (Org.). (2003). *A inovação democrática no Brasil.* São Paulo: Cortez.

Avritzer, L. (2005). Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In Santos, B. S. (Org.). *Democratizar a Democracia*: os caminhos da democracia participativa. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. pp. 551-597.

Avritzer, L. P., & Dolabela M. L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. In *Dados – Revista de Ciências Sociais* (Vol. 50, n. 3, pp. 443-464).

Avritzer, L. P., & Dolabela, M. L. (2008, Junho). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. In *Opinião Pública*, Campinas (Vol. 14, n. 1, pp. 43-64).

Avritzer, L. (2009). *Experiências nacionais de participação social.* São Paulo: Cortez.

Avritzer, L. (2010). *Sociedade civil, instituições participativas e representação*: da autorização à legitimidade da ação. Recuperado em 1 abril, 2010, de www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000300001

Avritzer, L., & Souza, C. H. L. de. (2013). *Conferências Nacionais atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea. p. 270.

Brasil. Ministério da Saúde. Centro de documentação. (1988). *Primeira Conferência Nacional de Saúde Mental* – Relatório final. Brasília, DF. p. 44.

Brasil. Ministério da Saúde. Centro de documentação. (1992). *Segunda Conferência Nacional de Saúde Mental* – Relatório final. Brasília, DF. p. 36.

Brasil. Ministério da Saúde. Centro de documentação. (2001) *Terceira Conferência Nacional de Saúde Mental* – Relatório final. Brasília, DF. p. 44.

Brasil. Ministério da Saúde. Centro de documentação. (2010) *Quarta Conferência Nacional de Saúde Mental* – Relatório final. Brasília, DF. p. 213.

Delgado, P. G. et al. Reforma psiquiátrica e política de saúde mental no Brasil. (2000). In Mello, M. F., Mello, A. A. F., & Kohn, R. (Org.). *Epidemiologia da saúde mental no Brasil.* Porto Alegre: Artmed. pp. 39-83.

Duarte, R. A. (2008). *[Re]tratando a família: reflexos e reflexões sobre família e saúde mental.* Dissertação de mestrado em Educação Cultura e Organizações Sociais, Fundação Educacional de Divinópolis (Funedi), Divinópolis.

(cc) BY-NC-ND

Brasil, Duque, F. de P. (2007). A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos: potenciais e desafios. In *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. pp. 115-153.

Goulart, M. S. B. (2006, Junho). A construção da mudança nas instituições sociais: a reforma psiquiátrica. *Pesquisas e práticas psicossociais.* São João Del Rey (Vol. 1, n. 1).

Pereira, M. A. G. (2007). Modelos democráticos deliberativos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In *Democracia, sociedade civil e participação.* Chapecó: Argos. pp. 421-452.

Pogrebinschi, T. (2010). *Entre representação e participação:* as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Brasília: Ministério da Justiça (Série Pensando o Direito).

Silva, J. R. S., Almeida, C. D. de, & Guindani, J. F. (2009, Julho). Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História e Ciências Sociais* (Ano I, n. I).

Torres, F. D. (2008). Acompanhamento terapêutico: redescobrindo a vida. In Nilo, K. et al. *Política de Saúde Mental de Belo Horizonte:* o cotidiano de uma utopia. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Saúde.

(cc) BY-NC-ND

Anexos

Quadro 1. Conferências Nacionais de Saúde Mental

Conferências/Ano	Eixos Principais
I Conferência de Saúde Mental/ 1987	I Economia, Sociedade e Estado: impactos sobre saúde e doença mental II Reforma sanitária e reorganização da assistência à saúde mental III Cidadania e doença mental: direitos, deveres e legislação do doente mental
II Conferência de Saúde Mental/ 1992	I Psiquiatria, manicômio e cidadania no Brasil II Reestruturação da assistência psiquiátrica no Brasil III Tecnologias, Modelo Assistencial e Saúde Mental no Brasil
III Conferência de Saúde Mental/ 2001	I Reorientação do Modelo Assistencial III Acessibilidade IV Direitos V Cidadania VI Controle social
IV Conferência de Saúde Mental / 2010	I Políticas sociais e políticas de Estado: pactuar caminhos intersetoriais II Consolidar a rede de atenção psicossocial e fortalecer os movimentos sociais III Direitos humanos de cidadania como desafio ético intersetorial

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 2. Normativas e leis referentes à saúde mental

Legislação	Eixos principais
Projeto de Lei n 3657/1989	Extinguir progressivamente os manicômios, substituindo-os por outros recursos assistenciais, regulamentando a internação compulsória
Portaria n. 189/91	Organizar os serviços de saúde mental e os serviços de saúde mental a partir dos princípios de descentralização, universalizaç hierarquização, regionalização e integralidade das ações
Portaria n. 224/92	Atribuir funções para o Núcleo de Atenção Psicossocial (NAPS) e para o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS)
Lei Federal n. 10.216/2001	Dispor sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial para saúde mental
Lei n. 10.708, de 2003, intitulada "De volta para casa"	Viabilizar o processo de inserção social de cidadãos em sofrimento por meio de uma rede de recursos assistenciais e de cuidados

Fonte: Elaborado pela autora.

(cc) BY-NC-ND

Balanço editorial - Cadernos Gestão Pública e Cidadania

Artigos submetidos de janeiro de 2014 a dezembro de 2014	
Submissões	55
Rejeitados na desk review	33
Avaliados	22
Não devolvidos pelo autor	0
Aprovados	8
Publicados	1
Índice de rejeição	60%
Artigos enviados em anos anteriores e publicados em 2014	12

Dos artigos publicados	
Total de artigos publicados	13
Submetidos a double blind review	13
Convidados	0