VOLUME 15 – NÚMERO 56 – JANEIRO/JULHO 2010

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* são publicados semestralmente pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e pelo Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). Os *Cadernos* têm como principal objetivo divulgar trabalhos acadêmicos sobre gestão e políticas públicas. Os artigos devem ser inéditos e podem ser tanto em português como em espanhol e inglês, de autores brasileiros e estrangeiros.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital (formato .doc) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de cinco palavras-chave em português e inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12; o espaçamento entre as linhas, 1,5; as margens deverão ter 2,5 cm e a formatação deverá estar em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. Este não deverá conter notas de rodapé, mas sim de fim de texto, numeradas em números arábicos e apresentadas antes das referências bibliográficas. O título deverá constar no início do trabalho, sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados, em página separada, o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, sua filiação institucional e seu endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria (*blind peer review*), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

A submissão dos artigos deve ser feita por meio do endereço eletrônico cadernosgpc@fgv.br. Os números publicados dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* estão disponíveis em www.fgv.br/ceapg.

EXPEDIENTE

EDITORAS

Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah

EDITOR ADJUNTO Otávio Prado
ASSISTENTE EDITORIAL Camila Cristina Ferreira
APOIO ADMINISTRATIVO Fabiana P. Sanches de Moura
APOIO EDITORIAL Rosa Maria de Lima e Silva

CONSELHO EDITORIAL

Ben Ross Schneider – Massachusetts Institute of Technology (MIT)
Eda Castro Lucas de Souza – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação
Edna Maria Ramos de Castro – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Faculdade de Ciências Econômicas – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)
Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape)
Gonzalo de la Maza Escobar – Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos – Santiago de Chile
Enrique Cabrero Mendoza – Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)
Jorge Hintze – Tecnología para la Organización Pública (TOP)
José Antonio Gomes de Pinho – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola de Administração
Luiz Carlos Bresser-Pereira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Rita Loureiro – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Tereza Leme Fleury – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Teresa Miceli Kerbauy – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara
Nadya Araujo Guimarães – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Neide Lopes Patarra – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Peter Kevin Spink – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Robert H. Wilson – University of Texas at Austin (UTA) – Lyndon B. Johnson School of Public Affairs
Sonia M. Ospina – New York University (NYU)

CONSELHO CIENTÍFICO

Brian Wampler – Boise State University – Idaho
Carlos Ari Vieira Sundfeld – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Direito de São Paulo
Cassandra White – Georgia State University
Cecília Olivieri – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Charles Kirschbaum – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)
Christina Windsor Andrews – Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)
Cláudia Souza Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP)
Cláudio Gonçalves Couto – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Diogo Rosenthal Coutinho – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito
Eduardo Cesar Leão Marques – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Eduardo de Lima Caldas – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Francisco César Pinto da Fonseca – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Hironobu Sano – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Inaiá Maria Moreira de Carvalho – Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Isabella Francisca Freitas Gouveia de Vasconcelos – Centro Universitário da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI)
Jacqueline Isaac Machado Brigagão – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
João Luiz Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-**RP)**
José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Klaus Frey – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
Marco Antonio Carvalho Teixeira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Arlete Duarte de Araujo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mario Aquino Alves – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Marta Maria do Amaral Azevedo – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Núcleo de Estudos de População (Nepo)
Maurício Custódio Serafim – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Paula Chies Schommer – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Reginaldo Sales Magalhães – International Finance Corporation (IFC)
Sônia Maria Karam Guimarães – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Soraya Resende Fleischer – Universidade de Brasília (UnB)
Vera Schattan Ruas Pereira Coelho – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

CAPA e PROJETO GRÁFICO Ametista Design Estúdio
PRÉ-EDIÇÃO Otacílio Nunes
REVISÃO Francisco José M. Couto

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – v. 15, n. 56 – São Paulo: 2010
v. 1, n. 1 (jan./fev. 1997) – São Paulo
Bimestral (1997-2002)
Mensal (2003-2004)
Semestral (2005-)
ISSN 1806-2261
1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico. 3. Políticas Públicas – Periódicos.
I. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

EDITORIAL

VINTE ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS
Danielle Martins Duarte Costa

DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EXPERIÊNCIA DO PACTO DO NOVO CARIRI
Márcia da Silva Costa e Márcio Reynaldo de Lucena Ferreira

AS AUDITORIAS DA CGU E A TRANSPARÊNCIA LICITATÓRIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS
Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi e Euripedes Magalhães de Oliveira

APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À SECA NO BRASIL: CISTERNAS E CIDADANIA?
Cláudia Souza Passador e João Luiz Passador

SUPERANDO AS DESIGUALDADES RACIAIS: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS
Eliane Barbosa da Conceição

AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO: MEDIAÇÃO, DINÂMICAS E ESTRUTURAS RELACIONAIS
Gabriela Spanghero Lotta e Thais Regina Pavez

ESTRATÉGIA, ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS: TRÊS EMPRESAS DE SERVIÇOS EM SAÚDE
Djair Picchiai

EDITORIAL

Temos boas notícias a nossos leitores, colaboradores e conselheiros. Dando continuidade aos objetivos de aperfeiçoamento da revista, iniciamos o processo de transformação dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* em uma publicação *on-line*. Alteramos também nosso projeto gráfico, permitindo uma leitura mais agradável dos textos e adotando um formato mais adequado a publicações acadêmicas.

Os dois primeiros artigos deste número dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, "Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros" e "Desenvolvimento local e participação popular: a experiência do Pacto do Novo Cariri", trazem reflexões importantes sobre a ampliação dos espaços de participação popular na gestão pública. O primeiro, de Danielle Duarte, analisa o processo de implantação do OP e os principais resultados alcançados em 26 municípios brasileiros, a partir de dados secundários. Os resultados mostram a adaptação do orçamento participativo a necessidades especificas de cada município. Após destacar os pontos relevantes para explicar as experiências bem-sucedidas, a autora conclui que as práticas participativas são ainda marginais na cultura política do país. Com o mesmo tema, o segundo artigo, de autoria de Márcio Reynaldo de Lucena Ferreira e Márcia da Silva Costa, analisa um caso de implementação de modelo de desenvolvimento local da região do Cariri Paraibano, no Nordeste do Brasil, no município de Cabaceiras. Os resultados ressaltam a viabilidade da metodologia para gerar renda por meio de iniciativas voltadas para a discussão e proposição com os atores locais, assim como a importância da liderança dos dirigentes estatais na articulação do consenso necessário para gerar recursos e compromissos.

Transparência na administração pública é o tema geral do terceiro artigo, que traz um estudo exploratório sobre as "As auditorias da CGU e a transparência licitatória dos municípios paulistas". Os autores, Alessandro Casalecchi e Eurípedes Magalhães de Oliveira, apresentam uma metodologia de análise da relação entre a transparência dos procedimentos de licitação utilizados pelas administrações municipais e as irregularidades apontadas nesses municípios nos relatórios da Controladoria Geral da União, nas áreas de Saúde e Educação. Estatísticas descritivas são tomadas como critério de avaliação da relação entre transparência e irregularidades encontradas pela CGU.

O Nordeste brasileiro é a região de outro estudo de caso, "Apontamentos sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania", de Cláudia Souza Passador e João Luiz Passador. Os autores realizam um levantamento das políticas públicas voltadas ao combate à seca no Nordeste, numa perspectiva histórica, e analisam especificamente a influência da utilização das cisternas nas condições de vida das famílias na região do Baixo Salitre, no município baiano de Juazeiro.

O quarto artigo, "Superando as desigualdades raciais: uma análise das principais políticas públicas", de Eliane Barbosa da Conceição, traz importantes reflexões sobre a inserção, na agenda das políticas públicas desta primeira década do século XXI, dos problemas relacionados à desigualda-

de racial no Brasil. A autora discute os problemas que incidem na implementação das políticas, assim como os resultados já alcançados e os problemas ainda não superados no campo das políticas voltadas à redução das desigualdades raciais.

São inovadores o tema e a metodologia do sexto artigo, "Agentes de implementação, mediação, dinâmicas e estruturas relacionais", de Gabriela Spanghero Lotta e Thais Regina Pavez. A implementação das políticas públicas em áreas de concentração de pobreza é o tema geral desse trabalho, que busca compreender a mediação estrutural e a dinâmica instituída nas práticas dos agentes implementadores, a partir da construção de mecanismos relacionais. São analisadas a estrutura de redes pessoais e as consequências dessa estrutura no acesso da população aos serviços públicos. Trata-se de um estudo com base etnográfica e apoiado na análise de redes sociais, com foco nos Agentes Comunitários de Saúde em diferentes regiões do Brasil.

"Estratégia, estrutura e competências: três empresas de serviços em saúde", de Djair Picchiai, é o último artigo. O autor analisa três empresas operadoras de planos de saúde na modalidade autogestão. Estratégias utilizadas, estruturas organizacionais e competências gerenciais são as dimensões contempladas pelo artigo, que se volta também ao entendimento sobre a atuação e a satisfação dos clientes.

Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah
Editoras

VINTE ANOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: ANÁLISE DAS EXPERIÊNCIAS EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS

TWENTY YEARS OF PARTICIPATORY BUDGETING: AN ANALYSIS OF THE BRAZILIAN MUNICIPALITIES EXPERIENCE

RESUMO

O estudo teve como objetivo analisar as experiências de Orçamento Participativo (OP) nos municípios brasileiros, tendo tido como foco principal o seu processo de implantação e os principais resultados alcançados. As variáveis que serviram de base para o estudo foram organizadas em cinco dimensões de análise: participativa, administrativa, normativo-legal, financeira e territorial. Para tanto, foi feito um levantamento das publicações referentes aos municípios brasileiros que tiveram experiência de OP em três ou mais gestões desde 1989, tendo-se obtido um total de 43 artigos referentes às experiências de 26 municípios. O método utilizado foi a análise de conteúdo. Os resultados mostraram que, para todos os municípios, o ciclo do OP durante o processo de implantação foi formado por oito etapas. Contudo, as variáveis analisadas mostraram que a tendência do processo do OP foi de assumir contornos próprios de acordo com as características e necessidades de cada município. Em resumo, as variáveis que explicaram as experiências bem-sucedidas do OP foram vontade política e cooperação entre os membros da prefeitura e da sociedade; continuidade administrativa e maturidade no processo; participação da comunidade nas assembleias; coesão entre planejamento, técnica, administração e OP, e a credibilidade do processo. Ressalta-se que, apesar do avanço do Orçamento Participativo, os municípios analisados sequer passaram da segunda fase, ou seja, os municípios apenas legitimaram o OP. Em outras palavras, as práticas participativas são ainda marginais na cultura política nacional.

PALAVRAS-CHAVE Orçamento participativo, municípios, democracia, políticas públicas, participação popular.

Danielle Martins Duarte Costa danicontabeis2003@yahoo.com.br

Mestra em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e professora da graduação do Centro Universitário de Formiga (Unifor).
Programa de pós-graduação – Universidade Federal de Viçosa (UFV) e Centro Universitário de Formiga (Unifor)

Artigo recebido em 08/12/2009. Aprovado em 06/09/2010.

ABSTRACT *The object of this study was to analyze the experience of Participatory Budgeting (PB) in the Brazilian municipalities, focusing on the process of implantation and the main obtained results. The variables on which the study was based were organized in five dimensions of analysis: participative, administrative, normative legal, financial, and territorial dimension. For this purpose, a survey of publications concerning the experience of Brazilian municipalities in PB in three or more governments since 1989 was carried out, obtaining 43 articles relating to the experience of 26 municipalities. The method used was content analysis. The results had shown that in all municipalities the cycle of PB during the implantation process was composed by eight stages. However, the analyzed variables revealed that the process of PB tended to acquire new outlines according to the characteristics and needs of each municipality. In brief, the variables that explained the well succeeded experiences of PB were political diligence and cooperation between members of the city council and society; administrative continuity and maturity in the process; participation of the community in the assemblies; cohesion between planning, technique, administration and PB; and the credibility of the process. It is emphasized that, despite the development of Participatory Budgeting, the municipalities analyzed did not even pass the second stage, which means they had only legitimized the PB. In other words, participatory practices are still considered marginal in the national political culture.*

KEYWORDS *Participatory Budgeting, municipalities, democracy, public politics, popular participation.*

1. INTRODUÇÃO

Entre os compromissos assumidos pela Constituição de 1988 estava o de restaurar a Federação através da descentralização político-administrativa e do fortalecimento da democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas. É nesse contexto que os princípios do Orçamento Participativo (OP) começaram a se formar e têm sido o mecanismo mais praticado de democracia direta na história política do país defronte outros instrumentos, como o plebiscito e o referendo.

Para Costa (2008), o Orçamento Público não deve ser encarado como um instrumento puramente técnico de gestão econômica, mas sim como um instrumento de planejamento com imenso conteúdo político e social cuja função é cuidar dos recursos públicos e investi-los de forma a atender as necessidades do município e prioridades demandadas pela população.

Nesse sentido, Avritzer e Navarro (2003) caracterizam o Orçamento Participativo como uma forma de balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, tendo como base os seguintes objetivos: i) cessão de soberania por quem detém o poder local; ii) reintrodução de elementos de participação local; iii) autorregulação soberana, a partir da definição de regras e procedimentos pelos participantes do OP e, iv) reversão das prioridades de recursos públicos locais em prol das populações mais carentes.

Sob esses aspectos, o Orçamento Participativo é um mecanismo governamental de democracia participativa que permite os cidadãos intervir diretamente sobre a gestão financeira, orçamentária e contábil das entidades públicas. Representa desse modo um grande avanço na gestão dos recursos públicos e no desenvolvimento social e político de um país.

Segundo pesquisas realizadas pelo Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP, 2003) e estudos divulgados por Genro e Souza (1997), Teixeira *et al.* (2003) e Mendes (2004), as experiências precursoras de participação social de Orçamento Participativo local no Brasil datam do final da década de 1970. Embora nem todas tivessem a pretensão de ser ou sequer fossem denominadas Orçamento Participativo, possuíam características que dele se aproximavam. Nessa primeira fase ficou conhecido o caso de Lajes (SC) em 1978. Mais tarde, os municípios de Boa Esperança (ES) em 1982, Diadema (SP) em 1983, bem como Vila Velha (ES) e Uberlândia (MG), ambos em 1986, ingressaram nessa perspectiva "participativa". Em todos os casos, foram constituídos órgãos com a presença de moradores para discutir o uso do orçamento municipal.

Outros autores, como Alves (1980) e Nunes (1999), afirmam que as experiências de participação popular no Brasil tiveram início nos anos 1960, período em que o país estava imerso em pleno regime ditatorial, como é o caso de Piracicaba, em São Paulo, e Ipiaú, na Bahia, em 1969. Já Barros (2003) acredita que a primeira iniciativa reconhecida de OP teria ocorrido em Pelotas, no Rio Grande do Sul.

Para Mendes (2004), o período compreendido entre 1989 e 1996 foi a fase mais importante para o desenvolvimento do OP no Brasil, não apenas como política de governo do Partido dos Trabalhadores, mas também de outros partidos, entre eles, PMDB, PSDB, PSB, PDT e PFL. É nessa fase que se iniciaram as experiências mais conhecidas, como a de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP) e Jabuticabal (SP). A partir de então, o OP no Brasil passou a se propagar para outros municípios, chegando a atingir 194 cidades em 2004.

No entanto, apesar do maior envolvimento dos governos e das comunidades locais, a institucionalização de fato do orçamento participativo

ainda é um processo complexo, que depende de fatores como a vontade do representante político, o nível de organização, a mobilização e politização da sociedade, características socioculturais do município e a situação financeira e capacidade técnica da "máquina administrativa". É fundamental, ainda, a coesão entre os objetivos do governo e dos demais representantes da sociedade civil. Todas essas variáveis são indícios do sucesso ou não do orçamento participativo.

Dessa forma, analisar o papel que vem sendo desempenhado pelos governos locais, no que se refere ao estímulo ou constrangimento de experiências de Orçamento Participativo, processo de implementação e os principais efeitos no âmbito do governo local, é visto como uma alternativa viável e de importância fundamental na formulação, implementação e manutenção de políticas públicas, cujas ações possam, de um lado, assegurar a participação da sociedade nas decisões públicas e, de outro, promover o desenvolvimento social, político e econômico dos municípios.

O objetivo deste artigo é analisar as principais experiências de Orçamento Participativo local, a fim de verificar por que algumas experiências tiveram sucesso e outras não. Especificamente, pretende-se: (i) selecionar, analisar e descrever o processo de implementação das experiências de Orçamento Participativo nos municípios brasileiros ao longo das gestões e, (ii) identificar e analisar os principais resultados da implementação e institucionalização do Orçamento Participativo nos municípios brasileiros.

Além desta introdução, o artigo apresenta na segunda seção de sua estrutura uma contextualização teórica acerca da tipologia proposta por Avritzer & Navarro (2003) e Ricci (2007), situando a discussão quanto aos estudos realizados acerca do Orçamento Participativo e democracia. A terceira seção detalha os aspectos metodológicos que orientam a pesquisa para, posteriormente, na quarta seção, serem apresentadas as análises e discussões acerca dos dados da pesquisa. Na quinta seção, são apresentadas as considerações finais e ponderações da autora sobre as limitações da pesquisa realizada e as perspectivas do campo. Na sexta e última seção relacionam-se as referências que foram utilizadas como fonte de pesquisa.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Institucionalização do Orçamento Participativo

Segundo Subirats e Gomà (2004), quando uma política pública envolve diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – ou diferentes regiões de um mesmo país, ou ainda diferentes setores de atividade, a implementação pode se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo. Portanto, instituir o Orçamento Participativo como parte do processo político por si só não garante a sua continuidade ao longo dos mandatos.

Como afirma Costa (2008), a participação pública da sociedade civil não gera automaticamente um processo de transformação da cultura política predominante em determinada sociedade. É preciso questionar até que ponto um processo que permite a incorporação dos cidadãos nas decisões políticas pode ser caracterizado, de fato, como de "participação popular".

Esta é uma das conclusões da pesquisa Projeto Metrópoles, Desigualdades Socioespaciais e Governança Urbana [pesquisa realizada em 2006, coordenada pela PUC-Minas, Ipardes, UFRGS, PUC-SP, FASE, UFRJ e que envolveu 1.540 conselheiros de Curitiba, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, Belém, São Paulo e Rio de Janeiro] (RICCI, 2007). A pesquisa revela que as diferenças de grau e forma de incorporação dos atores sociais em arenas de gestão participativa estão diretamente relacionadas às diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das

políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas.

Da mesma forma, Avritzer e Navarro (2003) destacam que a forma como o Orçamento Participativo é institucionalizado no interior dos governos locais depende do seu procedimento metodológico. Assim, os autores classificam duas formas de Orçamento Participativo, ambas diretamente relacionadas com a elaboração do Orçamento Municipal: *OP Stricto Sensu* e *OP Lato Sensu*. O primeiro é aquele em que o processo de elaboração da proposta orçamentária é discutido entre o governo e a população, e que esta tem poder deliberativo sobre os tópicos definidos, ou seja, a voz e o voto dos representantes populares têm peso nas decisões orçamentárias, mesmo que não alcancem o orçamento como um todo. Já o *OP Lato Sensu* são todas as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público.

Nesse sentido, nem sempre as representações populares no processo político são de fato institucionalizadas no interior dos governos locais. Ricci (2007) sugere uma tipologia que ele chama de elementos ou fases que devem ser observadas ao longo do processo de implantação do OP:

2.1.1. Fase de legitimação

Trata-se de uma fase inicial que pressupõe a legitimação da dinâmica de gestão participativa como processo decisório de governo e como *locus* de apresentação de demandas sociais e deliberação participativa das ações públicas. Nessa etapa, procura-se a legitimação no interior do governo, o reconhecimento do governo, a incorporação dos processos de participação gerencial nas secretarias e instâncias da gestão municipal, legitimação externa ou social – revelada pela capacidade de mobilização social e representatividade territorial dos delegados e representantes locais.

2.1.2. Fase de efetividade

Consolidada a legitimação interna e externa, inicia-se o envolvimento político das instâncias de governo na dinâmica participativa e o enraizamento desse sistema decisório e participativo no ambiente social e político. Nessa fase, surgem novos objetivos visando à consolidação do processo de descentralização administrativa, aumento da participação das comunidades no processo de gestão, propiciando a discussão do desenvolvimento do território em sua totalidade. É possível destacar três instrumentos que definem essa etapa: 1) construção de programas e práticas intersetoriais que envolvam as diversas instâncias de governo na formulação de projetos de desenvolvimento de territórios; 2) criação de um sistema de comunicação social e de planejamento que envolva e integre comunidades de diversos territórios e instâncias governamentais e, 3) criação de práticas de empoderamento social (estruturas estatais participativas, descentralizadas, articuladas em rede, elaboração e gestão de políticas públicas) que se articulem ao redor de um sistema de governança social.

2.1.3. Fase de institucionalização

É a fase em que o OP é consolidado (ou interiorizado) na cultura política e social do município, capaz de se sustentar ao longo dos mandatos. Para isso, a dinâmica participativa deve superar a estrutura burocrática da organização estatal por meio de um sistema de gestão de natureza híbrida (instâncias estatais onde o governo e a sociedade civil estariam assentados para gerenciar as políticas públicas). É nesse momento que é possível vislumbrar a superação da antiga cultura local por uma nova cultura política de desenvolvimento do município a partir da identificação explícita das intenções políticas e do envolvimento do cidadão na decisão da alocação dos recursos públicos.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1. Universo e amostra dos dados

As cidades foram selecionadas tendo em vista a necessidade de se estabelecer metodologicamente uma amostragem mais heterogênea de experiências desenvolvidas em todo o país desde o ano de 1989 e que, até a gestão de 2004, tivessem realizado o Orçamento Participativo por no mínimo três gestões políticas, consecutivas ou não. Esse critério foi necessário para a seleção das amostras porque se julgou que experiências com mais de três gestões seriam passíveis de apresentar resultados mais concretos, seja de avanços ou dificuldades. Além disso, encontrou-se pouco ou nenhum material bibliográfico das experiências com menos de três gestões.

Conforme levantamento feito pelo pesquisador Brian Wampler[1], houve 177 experiências de OP no Brasil da gestão de 1989 até a gestão de 2004. Já em levantamento realizado pelo Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2004), foram 194 os municípios com OP. Nesse sentido, levando em consideração os objetivos deste trabalho e a relação dos dois levantamentos citados acima, dos 194 casos de OP desenvolvidos no país ao longo de quatro gestões políticas – 1989-1992, 1993-1996, 1997-2000 e 2001-2004 –, 26 municípios tiveram experiência por mais de 3 gestões, sendo que 5 deles tiveram continuidade durante os respectivos 16 anos, ou seja, mantiveram o OP nas quatro gestões.

A relação dos 26 municípios bem como suas características encontra-se na Tabela 1.

Tabela 1 – **Características da amostra da pesquisa**

REGIÃO	MUNICÍPIO (ESTADO)	POPULAÇÃO (EM 2005)	PARTIDO POLÍTICO DE CADA GESTÃO (1989 A 2004)	GESTÕES COM OP	N° DE GESTÕES COM OP
SUL	Porto Alegre (RS)	1.428.696	PT, PT, PT, PT	(1989-2004)*	4
	Caxias do Sul (RS)	404.187	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Londrina (PR)	488.287	PDT, PMDB, PDT, PSL	(1993-2004)	3
	Viamão (RS)	210.953	PDT, PDT, PDT	(1993-2004)*	3
	Gravataí (RS)	264.953	PDT, PTB, PT	(1993-2004)	3
	Chapecó (SC)	169.256	PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Medianeira (PR)	36.385	PMDB, PT, PT	(1993-2004)*	3
SUDESTE	Belo Horizonte (BH) (MG)	2.375.329	PSDB, PSDB, PT, PSB	(1993-2004)*	3
	Betim (MG)	391.718	PT, PT, PSDB	(1993-2004)	3
	Ipatinga (MG)	232.812	PT, PT, PT, PT	(1989-2004)*	4
	Vila Velha (ES)	396.323	PT, PCB-PMDB, PDT	(1993-2004)*	3
	Vitória (ES)	313.312	PT, PSDB, PSDB, PSDB	(1989-2004)*	4
	Franca (SP)	321.969	PMDB, PMDB, PT, PSDB	(1993-2004)	3
	Santo André (SP)	669.592	PT, PTB, PT, PT	(1989-1992) – (1997-2004)*	3

Tabela 1 – **Características da amostra da pesquisa** (continuação)

REGIÃO	MUNICÍPIO (ESTADO)	POPULAÇÃO (EM 2005)	PARTIDO POLÍTICO DE CADA GESTÃO (1989 A 2004)	GESTÕES COM OP	N° DE GESTÕES COM OP
SUDESTE	Mauá (SP)	406.242	PSB, PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Piracicaba (SP)	360.762	PT, PT, PT, PT	(1989-1992) – (1997-2004)*	3
	Jabuticabal (SP)	67.389	PT, PMDB, PT, PT	(1989-1992) – (1997-2004)	3
	Ribeirão Pires (SP)	116.677	PP (atualmente PPB), PSDB, PT, PT	(1993-2004)	3
	Angra dos Reis (RJ)	140.345	PT, PT, PT, PDT	(1989-2000)	3
	Barra Mansa (RJ)	175.328	PDT, PT, PT, PMDB	(1993-2004)	3
	Volta Redonda (RJ)	255.695	PDT, PSB, PMDB, PMDB	(1993-2004)	3
NORDESTE	Vitória da Conquista (BA)	285.927	PT, PT, PT, PT	(1993-2004)	3
	Icapuí (CE)	17.550	PMDB, PT, PT, PDT	(1989-2004)*	4
	Teresina (PI)	788.773	PMDB, PT, PT, PSDB	(1989-2004)*	4
	Recife (PE)	1.501.008	PFL, PMDB, DEM, PT	(1993-2004)*	3
NORTE	Belém (PA)	1.280.614	PTB, PMDB, PSOL, PSOL	(1993-2004)*	3

Fonte: Resultado da pesquisa; Finbra (2005), TSE e TREs; pesquisador Brian Wampler (s/d) e sites das respectivas prefeituras.
* A experiência permaneceu na gestão (2004-2008).

3.2. Definição das variáveis

Apesar de o tema "Orçamento Participativo" ter ganhado espaço na agenda de discussões do governo nos últimos anos, os estudos e pesquisas nessa área, além de escassos, ainda são muito incipientes. Por esse motivo, existe uma lacuna enorme na literatura sobre o tema. Assim, para a realização deste trabalho, foi feito inicialmente um levantamento bibliográfico por meio de artigos, material produzido em universidades, pesquisas de fóruns, comentários, sites das prefeituras e sites oficiais do governo, e demais publicações sobre os conceitos e experiências realizadas e divulgadas referentes ao assunto em questão.

Diante da bibliografia, percebeu-se que o termo "Orçamento Participativo" tem sido conceituado, estudado e analisado sob vários aspectos, visando à sua melhor compreensão teórica. Citam-se aqui quatro abordagens:

1. *Natureza histórico-política:* trata-se de averiguar o contexto ambiental, as forças sociais e político-ideológicas, os objetivos, o discurso adotado, e sob que condições surgem as experiências de Orçamento Participativo.

2. *Natureza técnica:* trata-se elucidar de que modo as metodologias propiciadoras da participação dos cidadãos comuns na definição e no processo do Orçamento Municipal pode contribuir para a sofisticação e melhoria das técnicas.

3. *Natureza tecnopolítica:* analisa o Orçamento Participativo do ponto de vista econômico e financeiro, fazendo um paralelo entre o planejamento financeiro e as demandas por infraestrutura e serviços da cidade (relacionamento entre Orçamento e Finanças Públicas).

4. *Natureza científico-política:* analisa principalmente a dificuldade para compatibilizar a democracia representativa com procedimentos decisórios mais próximos da democracia direta, e os limites colocados pelo poder local para as

mudanças perseguidas por novos modos de gerir os recursos públicos.

Identificado essas abordagens, em um segundo momento, o trabalho buscou identificar e coletar variáveis necessárias para compreender a implantação, a estrutura e o funcionamento do OP (compreendendo as quatro abordagens acima citadas). Dessa forma, dada a grande dispersão do universo dos orçamentos participativos, as variáveis selecionadas tiveram como base os estudos realizados por Boschi (1999) e principalmente pela coordenação da rede de estudos URB-AL (s/d),ii conforme descritas na Tabela 2:

Tabela 2 – **Variáveis teóricas selecionadas**

DIMENSÃO DE ANÁLISE	VARIÁVEIS ANALISADAS
DIMENSÃO PARTICIPATIVA	Vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP
	Participação popular e participação comunitária
	Mecanismos de participação (deliberativo e consultivo)
	Instâncias de controle e de coordenação do OP
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA	Os canais e métodos para a divulgação dos resultados
	Capacidade de mapeamento e critérios de divisão regional do OP
	A capacidade técnica da máquina administrativa, o grau de adequação das máquinas administrativas e as exigências dos orçamentos participativos
DIMENSÃO NORMATIVO-LEGAL	Instrumentos de formalização e/ou institucionalização
DIMENSÃO FINANCEIRA	Valor da despesa orçamentária "Investimento"
	Valor dos recursos debatidos pela sociedade
	Relação entre OP e recomendação fiscal
DIMENSÃO TERRITORIAL	Impacto do OP sobre o investimento das prioridades

Fonte: Resultado da pesquisa; Boschi (1999) e URB-AL (s/d).

3.3. Procedimento da pesquisa

O instrumento de coleta de dados consistiu na análise de conteúdo de todas as espécies de publicações e/ou notícias encontradas na forma de dissertações, teses, periódicos, anais de eventos, endereços eletrônicos, sites das prefeituras e outros que tinham referências de experiências dos 26 municípios selecionados e especificados na Tabela 1, ou seja, os municípios da amostra.

A análise de conteúdo é considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa a identificar o que está sendo dito a respeito de determi-

nado tema (VERGARA, 2005). Segundo Puglisi e Franco (2005), para a análise de conteúdo, a contextualização deve ser considerada um dos principais requisitos e, mesmo, "o pano de fundo" no sentido de garantir a relevância dos resultados a serem divulgados, de preferência socializados.

Como critério para a seleção dos textos, utilizaram-se as palavras "Orçamento Participativo" e "Governança Local", que abrangeram também a pesquisa aos títulos, resumos e palavras-chaves dos artigos. Nesse sentido, considerando que essa metodologia permite mapear o tema Orçamento Participativo na esfera local, foram encontradas e analisadas 43 publicações, sendo pelo menos uma para cada um dos 26 municípios. A relação dos artigos para cada experiência dos respectivos municípios pode ser visto na Tabela 3.

Tabela 3 – **Número de artigos pesquisados por municípios da amostra**

MUNICÍPIO	ARTIGOS	MUNICÍPIO	ARTIGOS	MUNICÍPIO	ARTIGOS
Belo Horizonte (MG)	3	Franca (SP)	2	Piracicaba (SP)	1
Angra dos Reis (RJ)	1	Vila Velha (ES)	3	Icapuí (CE)	2
Porto Alegre (RS)	4	Gravataí (RS)	1	Chapecó (SC)	2
Betim (MG)	2	Santo André (SP)	2	Jabuticabal	1
Barra Mansa (RJ)	1	Vitória (ES)	2	Teresina (PI)	2
Medianeira (PR)	1	Caxias do Sul (RS)	1	Belém	1
Ipatinga (MG)	3	Mauá (SP)	1	Ribeirão Pires (SP)	1
Volta Redonda (RJ)	1	Vitória da Conquista (BA)	1	Recife (PE)	2
Viamão	1	Londrina (PR)	1		

Fonte: Resultado da pesquisa.

Os resultados foram analisados e dispostos em duas fases. A primeira refere-se à análise descritiva dos municípios que atenderam aos parâmetros da amostra. A segunda corresponde aos objetivos: (i) selecionar, analisar e descrever o processo de implantação das experiências de OP nos municípios brasileiros ao longo das gestões, e (ii) identificar e analisar os principais resultados da implantação e institucionalização do OP nos municípios brasileiros.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. Análise descritiva dos municípios da amostra

A Tabela 1, na subseção "3.1 Universo e amostra dos dados", demonstra os municípios selecionados para a amostra divididos por região, população e partido político, e os mandatos e períodos em que o Orçamento Participativo ocorreu nos respectivos municípios.

A partir desses dados, percebe-se a variabilidade na extensão do OP como política pública nas regiões do Brasil. Dos 26 municípios com OP em três ou quatro gerações, 53,85% encontram-se na Região Sudeste, seguida pelas regiões Sul e Nordeste, com 27% e 15,38% respectivamente, e apenas 3,85% (um município) na Região Norte.

Com relação ao porte dos municípios, verifica-se que, apesar das diversas dimensões populacionais, as experiências se concentram em cidades entre 20.000 a 500.000 habitantes. A Tabela 3 mostra a relação dos municípios por habitantes com experiências de OP:

Tabela 3 – **População dos municípios com Orçamento Participativo – gestão 2000-2004**

POPULAÇÃO	MUNICÍPIOS COM OP POR HABITANTES
ATÉ 20.000 HABITANTES	29%
20.001 A 100.000 HABITANTES	32%
100.001 A 500.000 HABITANTES	31%
501.000 A 1.000.000 HABITANTES	4%
ACIMA DE 1.000.001 HABITANTES	4%

Fonte: Resultado da pesquisa.

Quanto aos partidos, as experiências de Orçamento Participativo concentram-se, em mais de 50% dos casos, nos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores, seguido pelo Partido da Social-Democracia Brasileira e Partido Socialista Brasileiro (Tabela 4).

Tabela 4 – **Experiências de Orçamento Participativo por partido político (2001-2004)**

PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM %)	PARTIDO POLÍTICO	MUNICÍPIOS (EM %)
PT	53	PPS	3
PSDB	13	PV	3
PSB	11	PTB	2
PMDB	9	PFL	2
PDT	8		

Fonte: Resultado da pesquisa; Projeto Democracia Participativa (UFMG, 2004).

4.2. Análise do processo de implantação do Orçamento Participativo

No que refere à implantação do Orçamento Participativo ao longo das gestões, ou ciclo de vida do OP, como também é conhecido esse processo, verificou-se que, de modo geral, o processo de implantação do Orçamento Participativo nos 26 municípios da amostra ao longo das gestões ocorreu por meio de oito etapas, descritas na Tabela 5, abaixo:

Tabela 5 – **Etapas da implantação do Orçamento Participativo nos municípios da amostra**

ETAPA 1	Negociação interna: É a fase em que se definem os responsáveis para coordenar o OP. Geralmente são dois órgãos: Gabinete do Prefeito ou a Secretaria de Governo e a Secretaria de Planejamento. Também é comum definir um Conselho de OP formado por membros do governo e da sociedade.
ETAPA 2	Autorregulamentação e legislação: É a fase de legalização do OP, seja por Regimento Interno revisto a cada ano, antes do início de um novo ciclo, ou pela Lei Orgânica, leis ordinárias ou leis próprias de OP.
ETAPA 3	Divulgação e mobilização: É a etapa em que o OP é divulgado à população. Um dos grandes desafios encontrados foi divulgar informações sistematizadas, com linguagem clara que consiga de fato mobilizar todos os setores da população.
ETAPA 4	Mapeamento ou divisão do município: Para mobilizar e conhecer as prioridades da sociedade mapeiam-se (identificam-se) os setores mais articulados e já organizados da sociedade (polos comunitários, grupos organizados e de pressão, empresários, sindicatos, existência de projetos mobilizadores já ocorridos ou que ainda ocorrem na comunidade, líderes comunitários, etc.). O mapeamento permite definir a descentralização do município em regiões estratégicas ou regiões administrativas, também denominadas subprefeituras.
ETAPA 5	Plenárias regionais e temáticas: Nas plenárias regionais são escolhidos os representantes locais ou regionais, chamados conselheiros(as) e ou delegados(as), que assumem as tarefas de indicar e deliberar prioridades locais e da cidade como um todo. Já nas segundas, ocorre a discussão por temas ou prioridades de cada área (saúde, habitação, assistência social e criança e adolescente, educação). O critério para participação nas assembleias temáticas é o interesse pelo tema e não a região de moradia. Ainda nessas reuniões o Conselho Municipal do OP é escolhido e votado.
ETAPA 6	Elaboração da Peça Orçamentária Anual (POA) ou Plano de Investimento: O conselho, com a representação das regiões e setores, juntamente com a população e o governo e, em certos casos, os vereadores, discute as prioridades demandadas e aprovados nas plenárias e elabora a POA, que será enviada ao Gabinete de Planejamento do Governo para elaborar a LOA.
ETAPA 7	Elaboração da LOA: Este Projeto de Lei é elaborado pelos órgãos da prefeitura (Gabinete de Planejamento do Governo) e segue para a Câmara Municipal para debate, no período de setembro a dezembro de cada ano. Nesse momento de decisão, ocorre uma análise técnica e de viabilidade sobre as demandas apresentadas pela população e as decisões apresentadas pelo governo.
ETAPA 8	Execução e fiscalização das demandas: O Conselho do OP acompanha a execução do orçamento aprovado e pressiona em caso de corte orçamentário ou atraso nas obras definidas. Tem início em janeiro do ano seguinte, quando a LOA entra em vigor.

Fonte: Resultados da pesquisa.

Contudo, pela análise dos artigos, percebeu-se que a realização dessas fases não garante a continuidade e, consequentemente, a legitimação, a efetividade e principalmente a institucionalização do Orçamento Participativo nos municípios. Para que esse processo seja concretizado é necessário um conjunto de variáveis tidas como essenciais. Os resultados da análise dessas variáveis estão dispostos no próximo item.

4.3. Institucionalização do Orçamento Participativo diante das dimensões de análise

A primeira dimensão analisada foi a Dimensão Participativa, composta pelas variáveis: vontade política, participação popular e comunitária, mecanismos de participação e instâncias de controle e de coordenação do OP.

Segundo Souza (2004), vontade política significa romper com as resistências internas do governo e aceitar os segmentos sociais na decisão e discussão do Orçamento Municipal. Dessa forma, a fim de verificar o grau de envolvimento político dos atores envolvidos no OP, nos 26 casos selecionados, analisou-se a "vontade política do partido que detém o poder e integração entre os membros internos e externos dos atores do OP" como variável da Dimensão Participativa (Tabela 6):

Tabela 6 – **Resultado das variáveis da Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)**

MUNICÍPIO*	VARIÁVEIS DA DIMENSÃO PARTICIPATIVA (I)
Porto Alegre	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos. Forte mobilização das associações de moradores e da classe empresarial.
Caxias do Sul	Foi marcado por tensões e conflitos entre os membros do governo e vereadores da coligação liderada pelo PT. Raramente havia a presença do governo, do Legislativo e dos secretários nas plenárias. A relação com o poder local se materializava pela utilização do clientelismo com um alto poder de manipulação e cooptação para com as lideranças comunitárias.
Gravataí	Relações tensas entre o governo municipal e as entidades existentes no município (uma vez que estas se encontravam, em grande medida, controladas pelas forças políticas de oposição ao governo petista). O processo participativo se sustentou num contato direto com a população não organizada, levando à oposição das lideranças locais. Não houve divergências entre os membros internos da Prefeitura. No campo econômico, há uma relação de cooperação entre o empresariado de Gravataí e o governo municipal a partir de 2001.
Chapecó	Relativo comprometimento e envolvimento do governo com o processo do OP. Houve participação do prefeito e das secretarias municipais nas atividades do OP, bem como uma integração entre essas e o setor do OP para atendimento das demandas populares. Resistências e questionamentos dos vereadores de oposição, contando-se com a participação apenas dos vereadores do campo de esquerda, negando a legitimidade do processo.
Belo Horizonte	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos. Forte mobilização das associações de moradores, grupos de professores e de profissionais.
Betim	Comprometimento entre os membros internos da Prefeitura, mas houve divergências entre o Executivo e secretários com os vereadores de oposição do governo atual.

Tabela 6 – **Resultado das variáveis da Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)** (continuação)

MUNICÍPIO*	VARIÁVEIS DA DIMENSÃO PARTICIPATIVA (I)
Ipatinga	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos.
Vila Velha	Forte comprometimento e integração entre o prefeito, os secretários e os conselhos. Forte mobilização das associações de moradores.
Vitória	Coordenação entre os membros internos da Prefeitura. Contudo, houve um distanciamento entre a sociedade e os conselhos.
Franca	Não houve sinergia entre os vereadores (79% nunca ou quase nunca participam e, quando participam, 21% são de outro partido). 20%, apenas, dos vereadores petistas disseram que, quando o assunto é OP, a relação entre Câmara e Prefeitura é boa. Há comprometimento dos prefeitos e dos secretários.
Santo André	Relação entre conselheiros da sociedade civil e do governo no Conselho um pouco conturbada, embora houvesse bom envolvimento dos conselheiros com seus bairros.
Piracicaba	De um lado prevalece o 'prefeiturismo' de coalizão do Executivo sobre o Legislativo. De outro, há um envolvimento grande entre as associações, bem como empenho do governo, principalmente com as finanças.
Jabuticabal	Falta de consenso e de apoio das demais secretarias em relação ao OP, ausência de secretários nas instâncias participativas e recusa deles de inserir as demandas aprovadas pelo OP. Além do número restrito de associações de moradores, não há coordenação entre elas.
Angra dos Reis	Há cooperação e integração com todos os membros do governo.
Barra Mansa	A resistência dos parlamentares foi o primeiro efeito surgido da 'tensão' provocada na política em razão do Orçamento Participativo. Essa resistência estava associada à ameaça de perder o poder político por parte dos parlamentares.
Volta Redonda	Resistência inicial das associações de bairro e da Câmara Municipal, superada apenas no último ano de OP. Contudo, houve uma dedicação das secretarias e das unidades da administração indireta (autarquias, fundações etc.) com o governo central.
Icapuí	Comprometimento dos órgãos internos da Prefeitura e do Legislativo; contudo, a relação com as associações comunitárias ainda é muito pequena. Indícios de clientelismo.
Teresina	Comprometimento e integração muito altos entre o prefeito e os conselhos. Relação de conflito com a Câmara e os secretários.
Recife	Comprometimento e integração muito altos entre o prefeito, os secretários e os conselhos.
Belém	Cooperação entre os envolvidos na maior parte das discussões, mas de forma desorganizada.

Fonte: Resultado da pesquisa. Artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Não há informações dos municípios de Londrina (PR), Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Vitória da Conquista (BA).

Embora o modelo básico de OP seja o mesmo, a tendência do processo é de assumir contornos próprios em cada localidade, de acordo com as características de cada uma. A prioridade atribuída pelo governo ao OP é bem mais evidente em Porto Alegre, Belo Horizonte, Ipatinga, Vila Velha, Angra dos Reis, Recife e Belém.

O grau de comprometimento e envolvimento com o OP nesses municípios pode ser explicado por dois motivos.

Primeiro, pela maturidade dos municípios com experiências de democracia participativa representadas principalmente por associações de moradores, entidades sem fins lucrativos, grupos religiosos, etc.

Em Porto Alegre, por exemplo, 67% dos participantes declararam atuar em alguma entidade da sociedade civil, com destaque para as associações de moradores (41% dos presentes no OP). Em Belo Horizonte, 79% dos participantes do OP integram alguma entidade associativa comunitária, destacando-se novamente as associações de moradores (40% dos participantes do OP). O mesmo ocorre em Recife e Vila Velha, e Ipatinga em proporção menor.

O segundo motivo é a formação político-histórica. Percebe-se que os municípios onde não houve coesão entre os atores envolvidos no OP foram marcados, historicamente, por uma cultura clientelista que hoje deixa heranças em forma de conflitos de interesses políticos entre a sociedade civil e os partidos políticos representados pelo Executivo e Legislativo.

Em Chapecó, Betim, Vitória, Santo André, Piracicaba, Volta Redonda, Icapuí e Teresina, apesar do comprometimento com o OP, o clima era de conflitos, ora pelos membros de oposição da Câmara, ora pelos membros internos da Prefeitura e as associações de bairro. Nos demais municípios, não houve comprometimento entre os envolvidos.

Além da vontade política, a vontade de participação dos cidadãos também é um aspecto essencial para a institucionalização do Orçamento Participativo. Nesse sentido, a Tabela 7 demonstra, além da variável 'participação cidadã', as outras duas variáveis que compõem a Dimensão Participativa do estudo:

Tabela 7 – **Resultado das variáveis na Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)**

MUNICÍPIO*	PARTICIPAÇÃO POPULAR (% DA POPULAÇÃO PARTICIPANTE) (II)	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (DELIBERATIVO OU CONSULTIVO) (III)	INSTÂNCIAS DE CONTROLE E DE COORDENAÇÃO DO OP (IV)
Porto Alegre	2% do eleitorado. Desde 1989.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes.	Assembleias regionais e temáticas e Conselho do Orçamento Participativo (COP).
Caxias do Sul	1,02% da população.	Poder consultivo nas decisões de obras e deliberativo na escolha dos membros	Controlado pelo órgão central da Prefeitura.
Gravataí	10% da população.	Poder consultivo e deliberativo, com manipulação e pressão do executivo.	Estrutura institucional fortemente concentrada no Executivo municipal.
Chapecó	3,4% do eleitorado	Poder deliberativo nas decisões de obras e escolha dos membros	Assembleias regionais e temáticas e gabinete do prefeito.
Belo Horizonte	1,4% do eleitorado.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (Comforças).
Betim	Não identificado (N. i.)	Poder consultivo na definição das prioridades e deliberativo na escolha dos representantes.	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Tabela 7 – **Resultado das variáveis na Dimensão Participativa (dados de 1989-2004)** (continuação)

MUNICÍPIO*	PARTICIPAÇÃO POPULAR (% DA POPULAÇÃO PARTICIPANTE) (II)	MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (DELIBERATIVO OU CONSULTIVO) (III)	INSTÂNCIAS DE CONTROLE E DE COORDENAÇÃO DO OP (IV)
Ipatinga	21,47% da população.	A partir de 2000, o poder passou de consultivo para deliberativo sobre as decisões acerca do OP e para eleição dos representantes do conselho.	Conselhos regionais (delegados) e Conselho Municipal de Orçamento (autoridades municipais e representantes da sociedade).
Vila Velha	2,4% do eleitorado.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes regionais e dos membros do conselho.	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (COP)
Vitória	1,3% da população.	Poder consultivo na pré-seleção das prioridades e na eleição dos representantes.	Secretaria de Coordenadoria do Governo e Fórum Regional (GAB/COB).
Franca	N. i. Diminuição da população depois de 1998.	Poder consultivo nas assembleias temáticas e deliberativas nas plenárias gerais.	Assembleias regionais e Conselho do Orçamento Participativo (COP).
Santo André	Não identificado.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes regionais e dos membros do conselho.	Comissões Regionais de Acompanhamento e o Conselho Municipal.
Piracicaba	N. i. Crescimento da população	Participação consultiva e opinativa.	Gabinete do prefeito.
Jabuticabal	0,63% da população.	No inicio era apenas consultivo. Na segunda gestão, consultivo e indicativo e depois se tornou deliberativo no final da segunda gestão, em 1999.	Vinculo institucional representado pela Secretaria de Governo e o Gabinete do prefeito. A coordenação cabia às secretarias de Finanças e de Ação Social.
Ribeirão Pires	N. i. Aumento da população desde sua instituição	Não identificado.	Não identificado.
Angra dos Reis	N. i. Aumento da população desde sua instituição.	Participação deliberativa, com conselho consultivo.	Assembleias regionais e Secretaria Municipal de Planejamento.
Volta Redonda	N. i. Aumento da participação popular no ultimo ano de gestão, quando as associações de bairro também passaram a apoiar o OP.	Poder deliberativo na definição das prioridades e na escolha dos representantes.	Assembleias regionais e a Secretaria Municipal de Planejamento.
Icapuí	22% da população e varia muito entre as gestões.	Poder deliberativo.	Assembleias regionais e a Secretaria Municipal de Planejamento.
Teresina	N. i. Presença em massa da comunidade.	Predominantemente consultivo.	Comissões Regionais de Acompanhamento, Gabinete do prefeito e secretarias.
Recife	25% do eleitorado.	Poder deliberativo	Assembleias regionais e temáticas e Conselho do Orçamento Participativo (COP).
Belém	17% do eleitorado	Poder deliberativo e consultivo	Assembleias regionais e temáticas; COP.

Fonte: Resultado da pesquisa; sites das respectivas prefeituras e artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Não há informações dos municípios de Londrina (PR), Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Barra Mansa (RJ), Vitória da Conquista (BA).

Percebe-se relativa participação da população nas assembleias ao longo do ciclo do OP. Esse fato ocorre mesmo nos municípios cuja demanda da população tem aumentado progressivamente desde que o OP foi instituído em cada uma delas, como é o caso de Porto Alegre, Belo Horizonte, Vitória e Vila Velha.

Quanto aos mecanismos de participação, dos 26 municípios analisados, 12 atribuem poder deliberativo à comunidade para definir e decidir as prioridades de investimentos, e os representantes em cada uma das regiões. Nas demais, esse poder foi predominantemente consultivo, e deliberativo apenas na escolha dos representantes locais do OP. Em outras palavras, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional.

Na maioria dos casos analisados, a estrutura de participação e negociação do OP é formada diante de duas principais instâncias decisórias: a comunidade, reunida nas assembleias regionais ou temáticas diretas, e o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

A segunda dimensão analisada é formada por três variáveis e corresponde, de forma geral, à capacidade técnica e administrativa dos membros internos e externos da Prefeitura na implantação e execução do Orçamento Participativo.

Assim, para a primeira variável analisada nessa dimensão, "canais e métodos para a divulgação dos resultados", verificou-se que os instrumentos mais utilizados pelas Prefeituras para divulgar o OP e transmitir seus resultados são: carro de som (95%), imprensa local (82%), rádio (82%), correspondência (73%), faixas (68%), outdoors (36%). Desses instrumentos, o carro de som e a presença dos delegados e conselheiros foram apontados pela população como os mais eficientes.

Os resultados da variável II estão descritos na Tabela 8.

Tabela 8 – **Resultado da variável II da dimensão administrativa**

MUNICÍPIO*	MAPEAMENTO E CRITÉRIOS DE DIVISÃO REGIONAL DO OP (II)
Porto Alegre	6 regiões distribuídas de acordo com a localização, o perfil socioeconômico e as necessidades de cada área.
Caxias do Sul	9 regiões (critério não identificado)
Gravataí	20 regiões (critério não identificado)
Chapecó	38 regiões (critério não identificado)
Belo Horizonte	20 regiões criadas segundo um índice específico de qualidade de vida urbana de cada bairro, o IQVU.
Betim	20 regiões (critério não identificado)
Ipatinga	9 regiões, definidos a partir de indicadores sociais, de cidadania ativa e de gestão.
Vila Velha	5 regiões (critério não identificado)

Tabela 8 – **Resultado da variável II da dimensão administrativa** (continuação)

MUNICÍPIO*	MAPEAMENTO E CRITÉRIOS DE DIVISÃO REGIONAL DO OP (II)
Vitória	7 regiões (critério não identificado)
Franca	6 regiões (critério não identificado)
Santo André	17 regiões (critério não identificado)
Piracicaba	A literatura especifica que Piracicaba não foi dividida em regionais de OP.
Jabuticabal	11 regiões segundo a proximidade entre os bairros, presença de instrumentos públicos e densidade populacional.
Angra dos Reis	16 regiões (critério não identificado)
Volta Redonda	12 regiões, compostas por conjuntos de bairros geograficamente próximos
Icapuí	7 regiões formadas a partir dos critérios de infraestrutura e faixa de renda média das regiões. Estas regionais iriam adquirir status de miniprefeituras em 1997.
Teresina	Município foi dividido em 17 ARs, conforme critérios dispostos na Lei 3.688/86. Nessa lei, os limites utilizados são os dados com que a Conder trabalhava (órgão que antes era Urbis), atualmente a Seplam.
Recife	15 regionais, subdivididas em 50 microrregionais.
Belém	Em 1993 era dividida em 8 distritos a partir de critérios técnicos, não levando em consideração a organização política e comunitária dos bairros. Em 1997 fizeram-se ajustes na divisão distrital, de acordo com a tradição associativa da comunidade. Cada distrito foi subdividido em microrregiões, compostas por um ou mais bairros. Ao todo, são 28 microrregiões.

Fonte: Resultado da pesquisa; sites das respectivas prefeituras e artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Não há informações dos municípios de Londrina (PR), Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Barra Mansa (RJ), Vitória da Conquista (BA).

Pela Tabela 8, percebe-se que não há muita discrepância quanto aos critérios utilizados para dividir as regionais do OP e que eles foram sendo adaptados ao longo das gestões de forma a atender as necessidades de cada município. Percebe também que não há uma correlação entre o porte do município e o número de regionais, reforçando a afirmação de que as regionais são definidas de acordo com as necessidades de cada município em questão.

A variável (III) é tanto mais eficiente quanto maior for o entendimento dos responsáveis acerca da análise da viabilidade financeira do seu município. Surpreendentemente, a análise dessa variável mostrou que apenas Jabuticabal, Piracicaba, Vitória e Icapuí encontraram dificuldade na elaboração e execução do OP. As dificuldades apontadas pelos municípios foram principalmente: dificuldade de analisar a viabilidade financeira do município, o que levava ao desequilíbrio orçamentário, uma vez que havia superestimativa de receita e valores altos de despesas orçadas; dificuldade de coordenar e integrar o Orçamento Municipal ao OP; escassez de recursos e falta de

critérios para definir o montante de recursos destinados ao OP.

A terceira dimensão analisada refere-se à institucionalização ou formalização do Orçamento Participativo (dimensão normativo-legal). Os resultados mostraram que, em 18 dos 26 casos analisados, a estrutura e a dinâmica do Orçamento Participativo não foram objeto de lei, sendo regulados pelo Regimento Interno elaborado pela própria comunidade ou, nos casos extremos, apenas pelo órgão central da prefeitura. Esses regimentos definem os canais de participação, forma de eleição dos representantes, duração de mandato, atribuições, frequência das reuniões, fiscalização e controle. Além disso, dispõem sobre a estrutura interna do Conselho do Orçamento Participativo, apresentam os critérios gerais para distribuição de recursos entre as regiões e os critérios técnicos para a proposição e aprovação de demandas.

Em BH, o Regimento Interno do OP Cidade foi objeto de lei (Portaria nº 3.735/99), mas o OP Habitação continua formalizado no regimento interno próprio dele; e em Ipatinga, o OP foi definido em lei municipal. Recentemente, os Orçamentos Participativos de Piracicaba e Vitória também foram institucionalizados por meio da Lei Municipal nº 4.860 de 2000 e da Lei OP-2001 (Lei "Ítalo Batan"), respectivamente.

Os municípios cujo OP não foi definido por nenhum mecanismo institucional (lei, decreto, regimento interno) foram Jabuticabal e Caxias do Sul. Em Jabuticabal houve a elaboração de um regimento interno; contudo, não foi implementado. Para os demais, não foi possível identificar nos artigos a forma de legalização do Orçamento Participativo.

Há provavelmente duas razões para a não institucionalização do OP nas cidades analisadas. Em primeiro lugar, porque a institucionalização poderia tirar do OP a flexibilidade necessária à constante revisão de suas regras. Em segundo, porque seria inócua: as leis podem ser revogadas ou modificadas.

A quarta dimensão a ser analisada compõe-se de três variáveis de estudo: (I) definição dos recursos orçamentários demandado ao OP; (II) valor dos recursos que serão postos em discussão à sociedade; e (III) relação entre Orçamento Participativo e recomendação fiscal.

Pode-se dizer que as duas primeiras variáveis são as mais importantes, uma vez que um aspecto central das experiências do Orçamento Participativo é a definição inicial dos recursos disponíveis de acordo com o plano orçamentário municipal, conforme afirmam Avritzer e Navarro (2003). Nesse sentido, os resultados das variáveis (I) e (II) para cada um dos 26 municípios estão dispostos na Tabela 9, a saber:

Tabela 9 – **Resultado das três variáveis – Dimensão financeira (dados de 1989-2004)**

MUNICÍPIO**	% MÉDIO DE RECURSOS DEMANDADOS PARA OP (PARA INVESTIMENTO)	VALOR DOS RECURSOS POSTOS EM DISCUSSÃO À SOCIEDADE (II)
Porto Alegre	18% da ROT*.	100% são discutidos e deliberados pela população.
Caxias do Sul	5% da LOA	Não há critério para definir quanto do orçamento de investimento pode ser discutido pela população. Seja qual for o critério, na prática, a maior parte das demandas da população não são aprovadas nem aceitas pelo governo.
Londrina	3,03% ROT*	Não identificado.

Tabela 9 – **Resultado das três variáveis – Dimensão financeira (dados de 1989-2004)** (continuação)

MUNICÍPIO**	% MÉDIO DE RECURSOS DEMANDADOS PARA OP (PARA INVESTIMENTO)	VALOR DOS RECURSOS POSTOS EM DISCUSSÃO À SOCIEDADE (II)
Gravataí	6,53% da LOA	A população discute 100% do investimento do OP. Contudo, a decisão final é do Executivo (de forma implícita).
Chapecó	8,85% ROT*	A população demanda sobre uma parte do Orçamento total.
BH	8,37% ROT*	37% dos investimentos discutidos e deliberados pela população.
Betim	16,29% ROT*	100% dos investimentos consultados com a população.
Ipatinga	6,61% ROT*	13,59% do orçamento total da cidade é deliberado pela população.
Vila Velha	9,6% ROT*	100% dos investimentos consultados com a população e com o governo.
Vitória	6,14% ROT*	40% do Orçamento de investimento é decidido pela população.
Franca	3,08% ROT*	100% dos Investimentos consultado com a população e com o governo.
Santo André	0,5% ROT*	100% do orçamento é discutido pela população, embora na prática o poder de deliberação dos conselheiros populares restrinja-se a investimentos, basicamente.
Piracicaba	15% ROT*	Não é bem definido. Varia durante os anos. Média de 40% do Plano de Investimentos.
Jabuticabal	Não é definido	Não é definido.
Volta Redonda	6,28% ROT*	100% discutidos e deliberados pela população e pelo governo em conjunto.
Icapuí	15% ROT*	30% do Orçamento de Investimento.
Teresina	7,87% ROT*	Varia durante os anos. Média de 40% do Plano de Investimentos.
Recife	5,37% da LOA	100% do Plano de Investimento é discutido pela população.
Belém	36% da LOA	Não identificado.

Fonte: Resultado da pesquisa; sites das respectivas prefeituras e artigos pesquisados das experiências de OP, conforme percentual descrito na Tabela 3.
*Receita Orçamentária Total (ROT).
**Não há informações dos municípios de Viamão (RS), Medianeira (PR), Mauá (SP), Ribeirão Pires (SP), Angra dos Reis (RJ), Barra Mansa (RJ), Vitória da Conquista (BA).

Os resultados mostraram que, para todos os municípios, a Lei Orçamentária Anual (LOA) deliberou recurso orçamentário apenas para as despesas com investimento. A média dos recursos orçamentários demandados aos investimentos desses municípios foi de apenas 8,33%. O restante do Orçamento já estava comprometido com despesas legais e constitucionais (em média 79%), bem como despesas necessárias à manutenção da máquina administrativa (9%). Além disso, os resultados da variável (II) demonstram que apenas 7 municípios deliberam sobre o total das despesas de investimentos ou sobre o orçamento total, sendo que, desses 7, somente em Porto Alegre, Recife e Betim não houve nenhum tipo de intervenção durante ou após a definição do destino do recurso demandado para o OP. O restante dos municípios usufruem seus poderes deliberativos apenas sobre uma parte dos recursos do orçamento.

Dessa forma, somando o fator acima colocado mais a escassez de recursos da maioria dos municípios, a parcela sujeita à interferência da população fica muito pequena. Nesse sentido, verifica-se que o OP não proporcionou a deliberação de todos os itens do orçamento público, mas tão somente dos investimentos (obras e material permanente), o que corresponde a um dos itens das despesas de capital.

Quanto aos resultados apresentados pela variável (III), pode-se dizer que foi um dos avanços do OP. Somente Caxias do Sul, Franca, Jabuticabal e Icapuí apresentaram dificuldades de coordenar as demandas do Orçamento Municipal com o OP. Ressalta-se que Leis como a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Estatuto da Cidade e demais legislações contribuem para o equilíbrio das contas públicas ao exigir dos governantes maiores responsabilidade para com os recursos públicos, por meio do planejamento e do controle.

A última dimensão de variáveis analisada talvez seja a mais importante e relaciona-se diretamente com as demais. Trata-se do comprometimento do governo na execução das obras demandadas pelo OP.

O ciclo do Orçamento Participativo se completa com a execução das demandas, que tem início em janeiro do ano seguinte, quando a LOA entra em vigor. Embora a aprovação da LOA pelo Poder Legislativo contemple determinada alocação de recursos, a execução dos investimentos é outro processo, marcado por condicionantes de outra ordem, como a arrecadação da receita prevista e a ação propulsora do Executivo, no sentido de dar os passos necessários para que os investimentos sejam realizados. Portanto, a execução das demandas é etapa essencial no ciclo do OP, pois se trata da efetivação das decisões diretas da população, tomadas após um amplo processo de debate.

Apesar da importância central da execução das demandas, as análises do OP nos municípios revelaram resultados bastante distintos.

Enquanto Vila Velha e Ipatinga realizaram 100% das obras do OP, Teresina, Jabuticabal, Gravataí, Caxias do Sul e Belém apresentam resultados bastante insatisfatórios. Porto Alegre, Belo Horizonte, Franca, Chapecó, Ribeirão Pires e Santo André também apresentam alto índice de cumprimento das demandas. Franca e Chapecó tiveram mais de 85% das obras demandadas já executadas, sendo que o restante depende apenas da existência de superávit no fim do exercício. Em Porto Alegre, desde a instituição do OP já haviam sido concluídos 83% das demandas regionais, 5% estavam em obras e 12% encontravam-se nas fases preliminares de execução. Em Belo Horizonte, desde as primeiras demandas no ano de 1993, 77% haviam sido concluídas e 23% encontravam-se em obra ou nas fases preliminares. Contudo, há casos gravíssimos, como o município de Teresina, onde, no ultimo ano da ultima gestão, nenhuma das 10 obras demandadas pelo OP foram executadas.

A falta de planejamento, dificuldades finan-

ceiras, incapacidade técnica dos membros ou o fato de a gestão passada ter deixado as chamadas "heranças políticas" foram respectivamente as causas principais da não realização das obras em Caxias de Sul, Volta Redonda, Vitória e Recife. Em Jabuticabal o período consecutivo de déficit orçamentário foi a principal causa para a não realização das obras. Das demandas aprovadas em Jabuticabal, 50% foram realizadas na primeira gestão; 14,3% na segunda, sendo que nesses 50% estavam incluídas as demandas não realizadas na gestão anterior e nenhuma for executada na gestão de 2001-2004.

Gravataí apresentou o caso mais grave de todos os princípios da democracia participativa. Nesse município, todas as demandas constituídas no OP são eventualmente, atendidas como demandas particulares, bloqueando-se, assim, a construção de qualquer sentido coletivo ou público entre demandas idênticas, mas que se colocam como concorrentes pelo acesso privilegiado aos bens e serviços públicos. Em síntese, observa-se uma configuração sociopolítica marcada por relações hierárquicas, clientelistas e particularistas que são reproduzidas pela forma como atuam os atores políticos e governamentais.

5. CONCLUSÕES

Apesar das dificuldades, as experiências de orçamento participativo apresentaram um avanço no processo político dos municípios analisados, não apenas nos partidos de esquerda, mas nas gestões sob outros partidos.

O estudo constatou ainda que, apesar do avanço do Orçamento Participativo, a tendência do processo foi de assumir contornos próprios em cada localidade de acordo com as características de cada uma, e os casos de sucesso apresentaram como principais determinantes a combinação entre vontade política e cooperação entre os membros da Prefeitura e da sociedade; continuidade administrativa e maturidade no processo; participação da comunidade nas assembleias (prioridade entendida como a posição que essa política ocupa no ranking das escolhas do governo que a promove); coesão entre planejamento, técnica, administração; e OP e a credibilidade do processo. Contudo, ressalta-se que os municípios analisados não conseguiram atingir sequer a fase de efetividade. Em outras palavras, as práticas participativas são, ainda, marginais na cultura política nacional. Mesmo naquelas historicamente conhecidas e exemplos mundiais, como Porto Alegre e Belo Horizonte, ainda têm muito que percorrer até serem totalmente institucionalizadas.

De um modo geral, as experiências analisadas neste trabalho mostraram que o Orçamento Participativo é bem mais do que uma mera abertura do orçamento público, ou parte dele. É um processo amplo, que envolve a construção de um espaço de democracia participativa, no qual os cidadãos desenvolvem a capacidade de participar politicamente e de tomar decisões relativas à comunidade onde vivem.

NOTAS

[1] WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. S/d.

[2] Documento-base para o seminário de lançamento da Rede 9 URB-AL – Financiamento Local e Orçamento Participativo, que coordena a cidade de Porto Alegre, no Brasil, e que apoia a União Europeia por meio de seu programa URB-AL. Disponível em: <www.urbal9.palegre.com.br>.

REFERÊNCIAS

ALVES, M. M. *A força do povo:* democracia participativa em Lages. São Paulo: Brasiliense, 1980.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democráti-

ca: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.) *A inovação democrática no Brasil:* o Orçamento Participativo. São Paulo: Cortez, 2003. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em 20.mai.2008.

BARROS, H. Democratização dos gastos. *O Globo*, 5 de março de 2003. O País, p. 3.

BOSSOIS, I. A formulação democrática do Orçamento Municipal: a experiência de Vila Velha no período de 1983-1986. *Revista de Administração Municipal (RAM)*. Rio de Janeiro, v. 34, n. 184, p. 6-11, jul./set. 1987.

COSTA, D. M. D. Novas tendências para a administração pública: ções práticas em çamento Participativo e governança local solidária. Notas de aula. Viçosa: UFV, 2008.

FINBRA. Finanças do Brasil. Receitas e Despesas dos Municípios. Disponível em : <HTTP:/www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 13.set.2008.

FNPP. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil:* período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes, 2003.

GENRO, T.; SOUZA, U. *Orçamento Participativo:* a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
MENDES, D. C. V. R. *Democratizando o processo orçamentário:* a experiência do orçamento participativo nos municípios brasileiros. Brasília: Esaf, 2004. 78 p.

NUNES, D. Por uma pedagogia da participação popular. *Revista Organizações & Sociedade*. Salvador, v. 6, n.16. p. 129-151, set./dez.1999.

PONTUAL, P. *Orçamento participativo:* democratização da gestão pública e controle social. Rio de Janeiro: Fase; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

PUGLISI, M. L.; FRANCO, B. *Análise de conteúdo*. 2. ed. Brasília: Líber Livro, 2005.

RICCI, R. Contradições na implementação das ações de participação. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/036/36ricci.htm>.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, 18 (2): 27-41, 2004.

SUBIRATS, J.; GOMÀ, R. (Org.) *Políticas públicas em Espana:* contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel, 2004. 442 p.

TEIXEIRA, A. C.; GRAZIA G.; ALBURQUERQUE, M. C. Orçamento Participativo em municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo, Pólis, 2002. 32p. (Cadernos Pólis, 5).

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http:/www.tse.gov.br>. Acesso em 18.set.2008.

UFMG. Projeto Democracia Participativa 2004. (UFMG, 2004). Disponível em <www.ufmg.br>. Acesso em 20.mai.2008.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em Administração*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DESENVOLVIMENTO LOCAL E PARTICIPAÇÃO POPULAR: A EXPERIÊNCIA DO PACTO DO NOVO CARIRI

RESUMO

Desde o início dos anos de 1990, ganha força o debate em torno dos modelos democrático-participativos de gestão do desenvolvimento e crescem as iniciativas de gestão descentralizada e partilhada de recursos, pautadas na ideia de integrar esforços entre os diversos atores da sociedade civil com o fim de gerar renda e bem-estar para as populações. Esse artigo estuda a experiência de implementação do modelo de desenvolvimento local da Região do Cariri Paraibano, no Nordeste do Brasil, dando ênfase ao município de Cabaceiras, onde a gestão municipal foi premiada pelo Programa de Gestão e Cidadania da Fundação Getulio Vargas. Para isso foram realizadas entrevistas com consultores, gestores e membros da sociedade civil, trabalhadas dentro de uma abordagem qualitativa de pesquisa. Os resultados evidenciam a viabilidade do modelo em sua capacidade de gerar renda a partir do envolvimento participativo dos atores locais na discussão e proposição das ações de desenvolvimento. Evidenciam, também, a importância do Estado não apenas como promotor, mas como condutor do processo e articulador do consenso necessário ao partilhamento dos recursos e compromissos.

PALAVRAS-CHAVE Desenvolvimento local, pacto social, participação política, participação popular, gestão pública e cidadania.

Márcia da Silva Costa marciakosta@hotmail.com
Universidade Federal da Paraíba. Programa de Pós-Graduação em Administração.

Márcio Reynaldo de Lucena Ferreira marciotereza@ig.com.br
Institutos Paraibanos de Educação.

Artigo recebido em 06/09/2009. Aprovado em 22/03/2010.

ABSTRACT *Since the beginning of the 1990's the debate on the democratic-participatory models of development gains force and it has been growing the decentralized and shared public management initiatives funded in the idea of integrating efforts among the various actors of civil society in order to generate income and welfare for the local people. This paper analyzes the local development model experienced by Cariri Region at Paraíba State, in Norwest of Brazil, emphasizing the case of Cabaceiras city, that has been awarded by the Fundação Getulio Vargas' Management and Citizenship Program. For that we applied interviews with consultants, managers and members of civil society within a qualitative approach. The results highlight the feasibility of the model in its ability to generate income from the participatory involvement of local community in the discussion and proposal of development actions. They also emphasize the importance of the State not only as promoter but as the driver of the process and the main actor able of articulating the necessary consensus to share resources and commitments.*

KEYWORDS *Local development, social pact, political participation, popular participation, public management and citizenship.*

INTRODUÇÃO

As tentativas de resolver os problemas sociais apenas com políticas assistencialistas ou compensatórias tiveram um resultado modesto na reversão das desigualdades sociais e da baixa qualidade de vida da população brasileira. Essas políticas ajudaram, de forma emergencial, a diminuir o sofrimento dos mais carentes, mas não foram capazes de reduzir as mazelas sociais e o problema da distribuição de renda no país. O processo de democratização da sociedade brasileira trouxe à tona as pressões políticas por respostas efetivas do Estado àquelas demandas, tendo como eixo central as reivindicações da participação e do controle social na gestão pública. Advindos desse novo contexto de pressões sociais, os modelos de gestão do desenvolvimento local, sobretudo aqueles estribados na perspectiva do fortalecimento político dos atores sociais, parecem estar promovendo, ainda que de forma lenta, significativas mudanças nos programas tradicionais de política pública. As novas iniciativas de gestão propõem questionar a cultura política enrijecida pelas práticas clientelistas e centralizadoras que, até então, orientaram a administração pública no Brasil. Delas sobressaem o local como espaço privilegiado de pensar o desenvolvimento e nele a construção de espaços mais abertos de interação e articulação do Estado com a sociedade civil a partir das experiências de envolvimento dos diversos atores sociais locais na definição das políticas e prioridades do desenvolvimento de sua região.

Este artigo estuda a experiência de desenvolvimento local implementada na Região do Cariri Paraibano à luz de um modelo de gestão pautado na construção de parcerias entre entidades governamentais, comunidade de produtores locais, entidades de formação técnica e fomentadores internacionais, num esforço integrado para gerar emprego e renda a partir do aproveitamento dos recursos e potencialidades locais. Tendo suas bases formuladas no Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba e seguindo as premissas do planejamento participativo disseminadas pelo Sebrae nacional, o Pacto Cariri tem como objetivo dinamizar economicamente os pequenos e pobres municípios da região visando melhorar as condições de vida de sua população por meio da ação integrada e solidária dos próprios atores econômicos e sociais locais. Sob a coordenação do Sebrae-PB, a política pública de desenvolvimento passava a ser discutida, definida e priorizada pelos atores locais que contaram com o apoio institucional de programas do governo estadual e federal, de universidades e de entidades internacionais. A pesquisa visou conhecer o funcionamento deste pacto. Quais os atores que o constituem e sob que forma de interação eles participam e cooperam? Que principais iniciativas e ações foram implementadas e a quem elas beneficiam? Essas foram algumas das questões levantadas tomando como foco a experiência de Cabaceiras, município onde as iniciativas do Pacto Cariri foram mais bem sucedidas em seu objetivo de gerar renda e melhorar as condições de vida da população a partir do aproveitamento dos recursos locais e do envolvimento da própria comunidade.

O artigo está assim estruturado: na seção seguinte a esta introdução, discutimos o debate corrente sobre a noção desenvolvimento local, destacando o papel das redes sociais e da articulação interinstitucional na promoção de ações coletivas efetivamente voltadas para dinamizar os potenciais de desenvolvimento. Em seguida, fazemos considerações sobre os procedimentos metodológicos, detalhando como foram utilizadas a abordagem qualitativa e as fontes de coleta de dados. Por fim, são apresentadas a análise dos resultados e as considerações realizadas, dentre as quais destacamos a viabilidade do modelo de desenvolvimento aqui estudado, tendo por premissa o envolvimento participativo dos atores locais na discussão e proposição das ações de desenvolvi-

mento. Em vista do baixo dinamismo econômico, da ausência de atividades produtivas de médio e grande porte que pudessem capitanear as iniciativas, da extrema pobreza e dispersão das unidades econômicas coube ao Estado o papel central, aqui mediado pelo Sebrae estadual, na condução do processo e na governança, ou seja, no provimento de boa parte dos recursos e na articulação dos atores sociais.

O DEBATE RECENTE SOBRE AS INICIATIVAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

Desde meados dos anos de 1970, com a crise fiscal, as críticas ao papel do Estado, enquanto planejador e indutor do desenvolvimento, vêm ocupando intelectuais e governantes de todas as partes. No Brasil, o debate pôs em foco o questionamento da forma tradicional de organização e gestão governamental a partir do esgotamento dos modelos autoritários, burocráticos e centralizados de administração pública historicamente dominantes (PIMENTA, 1998; MARINI, 2002). Pressionados pela não efetividade das políticas tradicionais no enfrentamento das crescentes demandas sociais e por movimentos de participação política nos vários segmentos da sociedade, governos de todas as instâncias têm buscado inovar as formas de intervenção no sentido de dotar a sociedade de mecanismos de maior controle e participação social nas políticas do Estado.

No entanto, é só a partir dos anos de 1990 que os estudos sobre desenvolvimento se voltam mais centralmente para as abordagens que enfocam as iniciativas de geração de renda e emprego em nível do *mundo da vida*, emanadas das demandas e das interações sociais mais próximas entabuladas no âmbito local ou territorial. Conceitos como os de arranjos ou sistemas produtivos locais, economias de aglomeração, pactos de desenvolvimento, entre outros, vêm sendo empregados para caracterizar experiências descentralizadas e partilhadas de gestão de recursos pautadas na ideia de desenvolvimento sustentável, aquele capaz de integrar esforços e gerar autonomia conciliando crescimento econômico e bem estar da população, inclusive, com proveito das gerações futuras a partir do bom uso dos recursos (naturais, técnicos, culturais, sociais) endógenos.

Globalização e mudanças no Estado desenvolvimentista

No campo fenomenológico, essas iniciativas resultam de um conjunto de fatores, em nível global e interno, que desde a década de 1980 vêm pressionando o ajuste das estratégias produtivas e de políticas públicas em todas as partes. Elas surgem impulsionadas pelas mudanças econômicas, políticas, institucionais desencadeadas pelo desmonte do que os teóricos da escola da regulação francesa chamaram de regime de regulação fordista (DUBRESSON e FAURÉ, 2005; FAURÉ e HASENCLEVER, 2007; LINS, 2007; ALBURQUERQUE, 2004). Por essa linha de análise, as experiências contemporâneas de desenvolvimento local respondem ao vazio deixado pelo desmonte de um padrão de desenvolvimento que vigorou, sobretudo nos países de mais longa tradição democrática, no período que vai do pós-segunda grande guerra até meados dos anos 1970. O regime fordista, então dominante, impunha um marco regulador à livre competição de mercado, tendo como fundamento a proposta de conciliar crescimento econômico e desenvolvimento social, o que, até a década de 1930, as nações tinham relegado ao livre arbítrio das relações na esfera privada.

Como um padrão de desenvolvimento, o regime de regulação fordista foi construído sob o guante de um pacto político e social entre capital e

trabalho, tendo o Estado como grande mediador e garantidor dos direitos de representação e de proteção social. Este passava a exercer papel central na regulação do conflito de classe, nas políticas macroeconômicas anticíclicas e na planificação e coordenação da economia e do desenvolvimento, investindo significativamente (diretamente ou via subsídios) nos setores de infraestrutura produtiva e dos serviços públicos, sobretudo nas áreas sociais. É desse período que nasce, pois, o Estado interventor e planejador – de inspiração keynesiana/beveridgiana –, ampliando sua esfera de atuação para regular o mercado e garantir proteção social, assegurando, assim, as bases da própria acumulação capitalista em molde monopolista e centralizador. A natureza, a característica e a intensidade da sua intervenção variaram de país para país e entre as regiões, sendo mais elevado o padrão de desenvolvimento e mais amplas as conquistas sociais naquelas onde foi mais aberto o espaço de participação política dos atores sociais (essencialmente via sindicatos e partidos políticos) na definição das regras do crescimento e da redistribuição da riqueza (BOYER, 1995).

As sociais democracias do norte da Europa são emblemáticas de uma trajetória de capitalismo planejado/organizado (OFFE,1991) que deu certo (evidentemente considerando as críticas e ponderações que lhes são próprias) em termos de crescimento econômico, de consolidação de instituições democráticas e do padrão mais universalista de bem-estar (de cidadania) conquistado pela população (SPING-ANDERSEN, 1993). Nas regiões de capitalismo mais periférico, como a América Latina, por longo período e quando as bases da acumulação capitalista estavam se consolidando, predominaram regimes políticos autoritários. O padrão de desenvolvimento (ou subdesenvolvimento como cunharam os economistas) se deu em bases muito estreita de abertura política.

No Brasil, sob o comando do governo Vargas, o Estado passava a intervir na economia, regulando as trocas, investindo pesado na infraestrutura produtiva de base, mas mantendo sob tutela os movimentos políticos e sociais, de maneira a reduzir substancialmente a autonomia das organizações de representação (sindicatos, partidos políticos, associações diversas de representação de interesses). Constituía-se, assim, um Estado forte (autocrático) e centralizador, cujas políticas eram forjadas por meio de processos decisórios insulados nas instâncias de uma elite tecnocrata, fortemente influenciada pelos interesses das classes dominantes. Caldo de cultura do autoritarismo das relações de classe no país e das políticas do *estado desenvolvimentista* foi que o crescimento econômico – a acumulação – se deu sem gerar distribuição de renda e em patamares de extrema desigualdade econômica e social, refletida, inclusive, nos desequilíbrios regionais.[1]

Considerando essas especificidades históricas e as mudanças advindas com a redemocratização do país, em meados da década de 1980, autores como Diniz (2007, 1995), Martins (1997) e Bresser-Pereira (1998) argumentam sobre a fragilidade institucional a atravancar, ao longo do tempo, as necessárias reformas e as iniciativas de desenvolvimento em molde mais participativo e universalista. Entre as debilidades sobressaem, discorre Diniz (2007),

> [...] a incompletude do processo de constituição da cidadania, resultando importantes lacunas quanto aos direitos civis e sociais (cidadania de baixa intensidade), o estreitamento dos espaços públicos, além de sérias deficiências quanto à efetividade da lei (DINIZ, 2007, p. 39).

Quanto a esta última debilidade, podemos lembrar que a informalidade da economia e do trabalho, que explica, entre outros fatores, o baixíssimo patamar de renda e da abrangência dos direitos dos trabalhadores brasileiros, está na base

dos problemas sociais mais agudos com que se deparam os governos, sobretudo pós-mudanças econômicas neoliberais da década de 1990.

O fenômeno da globalização, fortemente impulsionado pelas forças do livre mercado, das inovações tecnológicas, das trocas econômicas mais interdependentes entre países e regiões (embora sob condições de forte assimetria), do fortalecimento do poder corporativo em detrimento da soberania dos estados nacionais, pôs em xeque o regime fordista de desenvolvimento nos países centrais e asseverou os desafios do próprio crescimento econômico, mas, sobretudo, da democracia e dos déficits de inserção social nos países em desenvolvimento. Ideologicamente e como noção, a globalização foi instruída pelo pensamento econômico neoliberal, que postulava a liberdade de mercado, a livre especulação financeira, a lógica do ganho rápido e de curto prazo, portanto sem os compromissos políticos e sociais do pleno emprego da era fordista. A globalização, pois, entendida aqui a partir de sua dimensão mais econômica, e, portanto, considerando as demandas de adaptação e inserção competitiva dos países nos mercados internacionais, pressionou a reestruturação produtiva das empresas e uma redefinição no papel do Estado. Essa ideologia, assimilada com afinco na década de 1990 pelos governos de boa parte da América Latina, foi concretizada por meio de políticas que expressavam o afastamento ou o afrouxamento dos controles do Estado sobre a economia. Esse passava a intervir menos e abrir mão de suas prerrogativas de planejador e coordenador do crescimento econômico e do desenvolvimento nacional.

Nesse novo contexto, no Brasil, as mudanças foram avassaladoras em termos da desestruturação industrial, do mercado de trabalho e do aparato de planejamento do Estado. Mais especificamente, nos governos neoliberais de Collor de Melo (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1994-1998/1998-2002) foram privilegiadas as políticas de estabilização monetária e de equilíbrio fiscal, alicerçadas no tripé desregulamentação-privatização-abertura comercial. Tais políticas redundaram em crescente dependência dos instáveis e voláteis investimentos externos e no forte choque de competitividade vivido pela economia, que desencadeou um fenômeno de demissão em massa jamais registrado na história da industrialização do país. Pondo em marcha a reestruturação produtiva da economia, as estratégias de redução de custos das empresas (e também do Estado) via fechamento de plantas, enxugamento de quadros, transferência para as chamadas áreas *green-fields* e via subcontratação implicaram o aumento do desemprego, da informalidade e das já enormes demandas sociais.[2]

Por sua vez, o Estado abandonou a política desenvolvimentista que orientou o projeto de industrialização via substituição de importações desde a década de 1930. Com o desmonte dos programas de integração regional (caso da Sudene, por exemplo) e os fracassos das iniciativas de construção de pactos setoriais (DINIZ, 1994), a política de desenvolvimento, agora de forma não coordenada e sob o regime de competição, a chamada guerra fiscal, se transferia para os níveis estadual e municipal, puxada, também, pelo processo de descentralização administrativa do estado brasileiro.

Redefinindo o paradigma conceitual

Refletindo essas mudanças mais amplas, no campo epistêmico, as iniciativas de desenvolvimento local expressaram um significativo deslocamento do paradigma teórico-conceitual nos estudos sobre desenvolvimento das abordagens macrocentradas, por demais economicistas e tendo como base a grande indústria monopolista para abordagens microcentradas tendo o local como unidade de referência e a própria noção de desenvolvimento pensada também a partir de di-

mensões não econômicas. Essa redescoberta das formas flexíveis de produção no nível local (ALBURQUERQUE, 2004), e que vem a reboque da crise do modelo fordista de produção em massa, não exclui a perspectiva macroeconômica, ao contrário, demanda um esforço de análise multidimensional e mais integrada, capaz de apreender os nexos de mão dupla da relação do local com o nacional e destes com o global. Por esse novo enfoque, deixa de ser predominante pensar e planejar desenvolvimento a partir das instâncias mais elevadas e centralizadas de decisão para fazê-los de forma articulada às demandas das bases em nível local e participativo (ALBURQUERQUE, 2004; DUBRESSON e FAURÉ, 2005; FAURÉ e HASENCLEVER, 2007).

A multiplicidade de fatores envolvidos na definição do local como unidade de referência dos programas de desenvolvimento nos remete à consideração de pelo menos três dimensões centrais. Fauré e Hasenclever (2007:19) assim as resumem: a endogenia, ou seja, a existência de recursos locais, materiais e imateriais, que podem ser mais bem explorados e valorizados por uma comunidade; a territorialidade, que nos diz mais que uma delimitação geográfica, mas compreende as interações entre os atores sociais, que constroem um espaço de atuação onde as relações são mais densas e produtivas do que as produzidas fora dele; e a dimensão das relações institucionais, cuja interação é pautada em valores e crenças, podemos dizer, historicamente construídos e continuamente reinventados pelos atores sociais.

Alburquerque (2004) parte dessa mesma linha de argumento para nos chamar a atenção para o fato de que a abordagem do desenvolvimento local enfatiza os valores de identidade, diversidade e flexibilidade. Esses, por sua vez, não estão baseados na grande indústria, mas nas características gerais e locais de uma dada área. Nesse sentido, as firmas, unidades motoras do desenvolvimento, não atuam isoladamente e não podem confiar apenas na sua capacidade de gerar economias de escala (o âmbito interno). Mais que isso, essas mesmas economias podem ser potencializadas pela sua ligação com o ambiente local externo, gerando economias locais externas.

Por esse novo prisma de pensar o desenvolvimento, ganha relevo a dimensão da interação e da articulação entre os atores sociais (as unidades produtivas, o poder público, a sociedade civil) sob uma lógica de ação mais cooperativa, em contraponto aos comportamentos individualistas e de competição, e em que se destaca a importância da construção das redes sociais. A ideia-base é a de que o processo ou a atividade de produzir a vida está profundamente enraizado em seu contexto social imediato, nas relações e interações sociais de atores que partilham recursos, estabelecendo obrigações recíprocas pautadas na confiança. Esses elementos mais subjetivos das relações sociais extrapolam o campo exclusivamente econômico da ortodoxia, dando lugar a um conceito que vem sendo mais centralmente explorado, posto apresentar-se como um fator distintivo na explicação de certas iniciativas bem sucedidas de desenvolvimento local. Trata-se do conceito de capital social que, numa definição de Bourdieu (1986, p. 248), aqui livremente traduzida, constitui "o agregado dos recursos reais ou potenciais que estão unidos no seio de uma rede duradoura de relações mais os menos institucionalizadas de reconhecimento mútuo, ou, em outras palavras, de pertencimento a um grupo".

O capital social, em seu enfoque cultural, pode ser entendido como a combinação de um conjunto de fatores que envolvem valores, normas de comportamento partilhadas, atitudes proativas e empreendedoras, criatividade, e que é desencadeado, fundamentalmente, pela capacidade de construção de espaços de mobilização e participação dos atores sociais. Esses fatores intangíveis, muitas vezes já existentes em determinada geografia, podem ser localmente valorizados, tra-

balhados para gerar espaços de consenso e confiança mútua. A participação dos atores sociais na discussão e proposição das ações para solucionar os problemas locais está, portanto, na base do processo de construção e fortalecimento das redes sociais ou das identidades locais/regionais de que falava Alburquerque (2004), e é um elemento interpretativo central das novas iniciativas de gestão do desenvolvimento.

No entanto, nossa atenção também deve se voltar para a dimensão institucional relacionada ao tema. No caso do Brasil, como mencionado antes, o processo de descentralização administrativa que acompanha a própria redemocratização, ainda que controverso dado o forte legado do centralismo e do autoritarismo que caracterizaram a gestão pública e a relação do Estado com a sociedade no nosso país, tem sido um dos principais impulsionadores das iniciativas de gestão local. A maior autonomia conquistada pela administração pública nas instâncias estadual e municipal tem feito com que os governos busquem gerar alternativas para solucionar os problemas de sua comunidade com os recursos de seu próprio território. E aqui, para fazer jus ao conceito, deve-se destacar o componente de endogenia que essas iniciativas de desenvolvimento devem portar e o nível de participação e controle exercido pelos próprios atores sociais locais, o que remete à sua capacidade de mobilização e representação (BARQUERO, 2001; LINS, 2007).

Estamos falando, pois, na densidade e na qualidade das relações institucionais entre o poder público e a sociedade civil organizada (associações ou cooperativas de produtores, instituições de formação e desenvolvimento tecnológico, entidades representantes (e fomentadoras) de interesses comunitários diversos, ONGs, etc.). Essa articulação, mais horizontal e mais complexa, aparece como elemento fundamental na concepção das iniciativas de desenvolvimento local, sobretudo nos contextos que se propõem mais democráticos e em que, para o êxito de qualquer programa, se tornam imprescindíveis a construção e a viabilização dos canais de comunicação, de participação (pautada na cooperação) e de controle social. O ponto-chave aqui, escreve Dowbor,

> [...] é a iniciativa, o sentimento de apropriação das políticas, que é devolvido ao espaço local, onde as pessoas podem participar diretamente, pois conhecem a realidade e a escala de decisão coincide com o seu horizonte de conhecimento (DOWBOR, 2006, p. 3).

Dessa perspectiva de análise emergem as relações intergrupais e interinstitucionais mais comumente dotadas de maior formalidade. Isso requer, conforme esclarece Alburquerque (2004, p. 160), a criação de um consenso institucionalizado entre os principais atores sociais locais, público e privado, em torno de uma estratégia de desenvolvimento. Importa reconhecer, assim, outro aspecto característico das iniciativas de desenvolvimento local e que remete àquela mudança de paradigma antes mencionada: a parceria ou cooperação público-privada, emanada de um consenso em que há participação dos atores sociais locais no desenho das estratégias de desenvolvimento. Ela tira de cena os projetos e iniciativas concebidos unicamente sob as diretrizes do setor público (a versão desenvolvimentista/centralizada) ou simplesmente guiados pelas forças do livre mercado (a versão liberal). Trata-se, pois, ainda que na realidade das experiências o processo seja complexo, sofra retrocessos e esteja sempre em construção, de uma revitalização da dimensão política em bases mais autônomas e democráticas de pensar e fazer o desenvolvimento, cujas ações correspondem às demandas reais definidas e priorizadas pelos próprios atores locais (ALBUQUERQUE, 2004; DINIZ, 2007; DOWBOR, 2006; BARQUERO, 2001, FAURÉ e HASENCLEVER, 2007; LINS, 2007).

Essa alternativa não prescinde, ao contrário, reforça o papel de impulsionador e articulador do Estado, ator político mais legítimo na conciliação e mediação dos interesses coletivos. E aqui pensamos na sua responsabilidade por prover o desenvolvimento em moldes que gerem autonomia e cidadania; direitos universais e não assistencialismo; em seu papel político de redistribuir a riqueza socialmente produzida. Isso que o Estado faz via políticas públicas. Nesse sentido, cabe destacar o papel e a responsabilidade das lideranças políticas (de onde partem as iniciativas e os recursos) em sua capacidade de articular e coordenar os esforços e interesses coletivos. Da capacidade de negociação e coordenação, nos lembram Fauré e Hasenclever (2007) e também Dubresson e Fauré (2005), depende boa parte dos resultados de um programa de desenvolvimento em qualquer escala. Estamos falando, portanto, da capacidade de governança. Ela envolve: a capacidade de mobilização das lideranças e seus esforços por aprimorar os meios de interlocução e de administração dos conflitos de interesses; a participação dos atores sociais e sua capacidade de cobrar, assumir e respeitar compromissos na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas; a confiança de que os esforços configurarão resultados de proveito coletivo, em outras palavras, a densidade das redes sociais (DINIZ, 2007; FAURÉ e HASENCLEVER, 2007).

A governança, como logo mais veremos, quanto ao caso aqui em foco e como vem sendo retratada nos estudos sobre as experiências de gestão pública pautadas na noção do desenvolvimento local no Brasil,[3] parece ser o calcanhar de aquiles do desempenho das iniciativas de desenvolvimento local: institucionalizar mecanismos de participação espontânea dos atores sociais, de organização e representação dos seus interesses, de cooperação em prol de objetivos comuns e de longo prazo, e de controle social aparece como o grande desafio da governança urbana e regional num país em que a gestão pública foi historicamente marcada pelo centralismo, pelo autoritarismo, pelo clientelismo, pela débil relação do Estado com a sociedade. O envolvimento político dos governadores e prefeitos, sua capacidade de manter o diálogo e construir o consenso necessário entre os atores sociais, e a própria capacidade técnica das lideranças responsáveis (a capacitação dos gestores públicos), são elementos decisivos para a viabilidade dos programas.

Por outro lado, a necessidade de institucionalização do *modus operandi* das iniciativas de desenvolvimento local está relacionada à própria consolidação de uma cultura de gestão democrática e à criação de instrumentos efetivos de dinamização econômica de modo que as iniciativas não sejam atravancadas nem sofram as descontinuidades provenientes da interferência das disputas eleitorais e das diferenças partidárias. Alburquerque (2004) fala da necessidade de construção de pactos suprapartidários. O caso do Pacto Cariri logo mais abordado nos dá mostras das dificuldades desse desafio de governança.

Ademais, o bom uso que se pode fazer dos recursos endógenos (municipais/regionais) requer articulação com os programas e instrumentos de promoção emanados do nível meso e central (estadual e federal), da mesma maneira que suas iniciativas não devem estar restritas aos mercados locais e contar apenas com os recursos locais. Daí a relevância de pensar desenvolvimento de forma integrada, sobretudo no caso brasileiro, onde são sistêmicas as demandas básicas em termos de estímulo à capacidade (e a diversidade) produtiva e de geração de empregos, e onde é enorme o desafio de reduzir as desigualdades econômicas entre os municípios e regiões.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa tomou por base metodológica um estudo de caso de cunho exploratório e sob a perspectiva da abordagem qualitativa. Como instrumentos de coleta dos dados primários, foram utilizados a entrevista, construída a partir de questões semiestruturadas, e a observação direta. As entrevistas foram realizadas no período de fevereiro a março de 2006 com o coordenador do Pacto do Novo Cariri, mais cinco consultores do Sebrae/PB envolvidos no programa, dois presidentes de cooperativas, quatro cooperados e um gestor público do município estudado. Na estratégia de coleta dos dados secundários, foi utilizada a análise documental, que serviu para complementar as informações primárias coletadas. A coleta de dados compreendeu o período de novembro de 2005 a março de 2006.

Ainda com relação à metodologia, deve ser claramente expresso o tipo de corte. No presente trabalho, optou-se por um corte seccional com perspectiva longitudinal. Nessa situação, segundo Vieira (2004, p. 21), a extração de dados é feita em um determinado momento, mas resgatados dos dados e informações de outros períodos passados, que, aqui, foram levantados por meio da análise documental e da memória das pessoas, e também das representações e significados do Pacto Cariri para elas.

O foco estava no interesse de não apenas descrever o Pacto Novo Cariri, mas de compreender a experiência vivida pelas pessoas nele envolvidas. Nossa intenção foi buscar caracterizar sua forma de constituição e funcionamento. As entrevistas buscaram constatar a concepção do modelo de pacto e o seu significado para os atores envolvidos, as formas de concretização do modelo, a participação do governo e da comunidade na construção do programa, a efetivação das ações e os resultados alcançados.

O Pacto Novo Cariri em Cabaceiras[4]

O programa do Pacto do Novo Cariri abrange a Região do Cariri Paraibano, que é composta por 31 municípios. Dentre esses, a cidade-polo de Cabaceiras representa a experiência que mais deu certo em termos do alcance de sua proposta, qual seja,

> [...] a de desenvolver a região por meio da diversificação da base econômica e do fortalecimento e expansão da pequena empresa mediante a ativação de suas vocações e potencialidades num processo em que se considera fundamental a mobilização das capacidades e o espírito criativo das comunidades locais (CÂNDIDO, 2007, p. 146).

Com uma população de uns 5 mil habitantes e extensão territorial de aproximadamente 500 km^2, Cabaceiras possui um dos maiores rebanhos de caprinos e ovinos do estado da Paraíba e é o principal celeiro do artesanato em couro desse estado, confeccionado a partir da pele de caprinos curtida pelo processo vegetal e utilizada na confecção de sandálias, bolsas, cintos, coletes, chaveiros, selas, arreios, chapéus, etc.

Cabaceiras também é detentora de belas e ricas reservas arqueológicas, destacando-se o Lajedo de Pai Mateus – 2 quilômetros de lajes com formação rochosa única no mundo. Por esses atributos, a cidade tem atraído turistas de vários países. O município tem sido palco de produções cinematográficas – cenário de gravações da premiada minissérie *O Auto da Compadecida*, da Rede Globo de Televisão.

A experiência de desenvolvimento local nessa cidade já apresenta os seus primeiros resultados: a cidade foi uma das vencedoras do Ciclo de Premiação do Programa Gestão e Cidadania, da Fundação Getulio Vargas (FGV), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Fundação Ford. Cabaceiras foi escolhida como uma das cinco melhores experiências brasileiras em Gestão e Cidadania no ano de 2004.

O que é o Pacto do Novo Cariri

O Pacto Cariri foi concebido como instrumento de política pública do estado da Paraíba, que, a exemplo de outras iniciativas bem-sucedidas de gestão pública, como no caso do Ceará (SIMIELLI, 2008; REBOUÇAS *et al*., 1999), buscava inovar suas formas de intervenção incorporando os ideais do desenvolvimento sustentável na ação de planejamento. Buscava-se enfrentar o quadro de desemprego e pobreza absoluta na região a partir do aproveitamento de suas potencialidades (econômicas, culturais, geográficas) e das ações discutidas e priorizadas pelos próprios agentes econômicos e sociais das diversas comunidades.

O Sebrae, entidade que exerce função estratégica na coordenação das ações relativas ao Pacto do Novo Cariri, definiu o Pacto da seguinte forma:

> É um compromisso informal formulado pela sociedade civil, iniciativa privada e poder público para promover o desenvolvimento sustentável da região via formação de parcerias e a gestão compartilhada de ações e atividades (SEBRAE, 2003, p. 1).

O mesmo entendimento foi confirmado por meio das entrevistas realizadas junto aos sujeitos de pesquisa que encabeçam algumas das esferas que compõem o Pacto:

> O pacto ele é um contrato informal, é um acordo de vontades, certo, que busca práticas de geração de renda que sejam sustentáveis, agora o modelo é de base associativista, atua sobre as propriedades familiares e tem uma gestão ao nível do município, buscando a integração regional [...]. Não tem estrutura definida, ele se organiza de acordo com determinadas tarefas (Coordenador do Sebrae).

> O pacto ele congrega entidades públicas, sociedade, governo e empresariado dentro de um processo voltado para o desenvolvimento sustentável da região, esse é o grande objetivo do Pacto (Consultor 1).

O primeiro aspecto a se destacar aqui é que a iniciativa parte da instância estadual de planejamento público, que, por intermédio do Sebrae estadual, buscou um caminho, não institucionalizado, para disseminar e estimular o desenvolvimento econômico da região a partir das potencialidades dos produtores locais, contando, para isso, com a iniciativa empreendedora e com a participação política desses produtores. O modelo produtivo pautado no cooperativismo, numa região em que a experiência das cooperativas já se fazia presente, ainda que em patamar de muito baixo desenvolvimento dada a carência de recursos e de articulação entre os produtores, serviu de base para o planejamento das ações, que passaram a ser discutidas com a comunidade.

O Sebrae, que atua como o principal propulsor e disseminador do modelo, articula as várias frentes de ação previstas no Procariri (Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Cariri), e parte de um conjunto de iniciativas que objetivam ações de desenvolvimento local, integrado e sustentável, com base nas potencialidades territoriais do estado da Paraíba. Seu papel se destaca na sensibilização e mobilização da comunidade; na orientação e estruturação do processo, na formação dos fóruns onde são debatidas as capacidades, as ações e prioridades na utilização dos recursos; na capacitação das lideranças locais para o planejamento, a articulação e a gestão compartilhada das ações do desenvolvimento (diagnóstico participativo), e na elaboração final do próprio plano de desenvolvimento local/regional. São os seguintes os projetos de desenvolvimento que integram o Procariri: Desenvolvimento da Micro e Pequena Empresa, Desenvolvimento da Cadeia Produtiva da Caprinocultura, Fortalecimento e Desenvolvimento do Artesanato, Modernização Gerencial e Fortalecimento da Administração Pública, Mobilização e Capacitação de Comunidades, Preservação e Gestão Ambiental.

Esses projetos foram elaborados após diagnóstico local com a realização de fóruns em que houve a participação de membros da sociedade civil local. Na realidade, alguns projetos se desenvolvem mais que outros, assim como alguns municípios se destacam mais que outros na assimilação da proposta.

O Pacto do Novo Cariri teve início no final de 1999 e começo do ano 2000. A escolha da região do Cariri foi muito questionada pelas autoridades do governo, que achavam que a região, por ser a mais pobre e atrasada, não era a ideal para se aplicar o modelo. Com o passar do tempo, verificou-se que justamente por ser aquela região a mais pobre e a menos assistida, os seus cidadãos acabaram sendo mais receptivos à implantação da nova filosofia. Em outras regiões do Estado, onde foi posteriormente aplicado o modelo, não foram obtidos os resultados esperados, sendo isso atribuído, de acordo com informações colhidas nas diversas entrevistas, à "descrença" dos cidadãos com a política local. Descrença que é fruto, principalmente, das sucessivas tentativas do modelo tradicional intervencionista, sem a mobilização e a participação popular, e que não lograram êxito na redução da pobreza na região.

A ideia do Pacto era desenvolver na região uma nova cultura, a cultura do empreendedorismo, em contraponto à do empreguismo. Conscientizar os cidadãos a partirem para seus próprios negócios em vez de esperarem por uma oportunidade de trabalho. A princípio, essa ideia foi disseminada pelo Sebrae em vários municípios, por meio de fóruns de discussão/conscientização, onde os membros das comunidades locais passaram a se reunir e a definir as suas potencialidades mediante um diagnóstico participativo.

Em seguida, foram realizados os programas necessários para que aquelas potencialidades fossem exploradas, e aqui entra em cena a parceria público-privada entre os atores sociais responsáveis pelos recursos. Das diversas entidades participantes do Pacto, ganha centralidade o papel do governo do estado, do governo federal e do Sebrae estadual, este último, enquanto coordenador das ações. Mas devemos ainda destacar: o Banco do Brasil, a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), as prefeituras municipais engajadas ao Pacto, o Senai, e uma entidade estrangeira de fomento à formação técnica. A articulação institucional entre estas instâncias exercida por parte do governo estadual certamente explica parte do êxito do Pacto em algumas cidades, mas a outra parte da explicação pode ser encontrada, como veremos, na proposta política do modelo, que partiu do engajamento dos produtores locais, o que tem impulsionado a construção e o fortalecimento das redes sociais.

Nesse aspecto, um elemento de destaque, conforme a literatura já nos chamava a atenção, foi a capacidade de governança do Pacto, sobretudo no que diz respeito ao envolvimento dos líderes políticos locais com as ações e compromissos efetivamente advindos das escolhas e prioridades definidas comunitariamente, algo despojado dos interesses imediatos da política partidária e da velha gestão autocrática e patrimonialista. As entrevistas revelaram que a participação da gestão pública municipal nas ações desenvolvidas pelo Pacto foi de fundamental importância. Sem ela, o Pacto não teria se efetivado, e isso fica evidente quando constatamos que, nos municípios abrangidos pela proposta, onde não foram encontradas lideranças locais capazes (ou interessadas) de apoiar e mesmo conduzir o processo, o Pacto não funcionou.

No início, somente nos municípios de Cabaceiras, Monteiro e Sumé foram encontradas lideranças interessadas em dar início ao Pacto, o que deu surgimento à ideia de que o Pacto era "de alguns". As resistências, inclusive por parte dos produtores e da comunidade, ao que parece provinham (e ainda provém) da ausência de uma cultura política participativa, da desconfiança do novo, da ve-

lha mentalidade coronelista e patriarcal ainda fortemente enraizada na política e na gestão pública da região, das disputas partidárias. Com o passar do tempo e com o efeito do dinamismo econômico das primeiras iniciativas, novas adesões foram registradas e o Pacto ganhou relevo. A concepção de que ele era de alguns foi sendo mudada. Nas palavras de um dos entrevistados: "Ele hoje representa uma rede social bem consistente, sólida, quer dizer, a impregnação do modelo é nítida, é clara de forma que a coisa hoje ficou consolidada" (coordenador do Sebrae).

O município de Cabaceiras, onde focamos nossa pesquisa, apesar de apresentar um dos menores índices pluviométricos do país, com condições que a princípio poderiam ser consideradas adversas ao desenvolvimento, vem sendo palco de uma das experiências de sucesso do Pacto. Após realizados os fóruns, em que se buscou diagnosticar quais seriam as potencialidades da região, ficou constatado que poderiam ser explorados a caprino-ovinocultura, o turismo, o artesanato, a micro e pequena empresa, e que poderia ser diversificada a base agrícola.

Também como resultado das deliberações dos fóruns, definiu-se que deveria ser incentivada a educação empreendedora e modernizado o aparelho municipal de gestão. A partir de então, foram incentivadas várias iniciativas, dentre as quais destacamos a exploração da caprino-ovinocultura por meio da Ascomcab (Associação dos criadores de caprinos e ovinos do município de Cabaceiras), do artesanato por meio da Arteza (Cooperativa dos curtidores e artesãos em couro da Ribeira), do turismo, que é explorado pela iniciativa privada. Também foram desenvolvidas iniciativas voltadas para o treinamento e capacitação de servidores municipais e de incentivo à educação empreendedora.

Com relação a caprino-ovinocultura, mudar a mentalidade dos criadores da região foi uma das primeiras grandes dificuldades, isso porque existia ainda a concepção de que o ideal seria a criação dos bovinos, fato que foi rechaçado através de estudos de viabilidade econômica que provaram que, para a região, a caprino-ovinocultura era muito mais vantajosa apresentando, sobretudo, custos inferiores aos da pecuária. A partir da caprino-ovinocultura foram exploradas as atividades relativas ao artesanato com a utilização do couro do bode, a comercialização do leite da cabra, e, mais recentemente, estão sendo realizados os preparativos para se explorar comercialmente, também, a carne do animal.

Depois de identificada a riqueza cultural da região, constituída da mistura indígena, europeia e africana, foi incentivada a atividade artesanal, apontada como alternativa de ocupação da mão de obra e de fixação dos munícipes na suas comunidades de origem. Também foram realizados estudos a fim de identificar as potencialidades que poderiam ser exploradas pelo turismo por meio de eventos ou de suas belezas naturais. A região é rica na tradição folclórica, que se manifesta, sobretudo, nas festas populares e na música. A promoção da figura do bode, o principal produto econômico da região, em todo o estado da Paraíba e nos estados vizinhos, foi uma das estratégias de dinamização da economia. Um dos destaques do município de Cabaceiras é a realização da Festa do Bode Rei, quando são realizados jogos envolvendo a figura do bode e também são comercializados vários pratos típicos elaborados a partir da culinária que utiliza a carne de bode. Essas atividades vêm propiciando um incremento considerável do turismo na região, trazendo novas divisas para a população local e, consequentemente, para o município. Essas iniciativas de aproveitamento das potencialidades locais (a endogenia), a partir de sua dimensão não apenas econômica, mas também cultural, apresentam coerência com a noção de desenvolvimento local antes discutida.

O Pacto Novo Cariri, na cidade de Cabaceiras,

tem trazido bons resultados. A área do Turismo, impulsionada pelo Hotel Fazenda Pai Mateus, na região do Lajedo, propiciou a mudança de comportamento em relação aos recursos naturais, que antes eram explorados de forma predatória. Outro fator importante é que o fluxo de turistas incentivou o surgimento de outras atividades como hotéis, pousadas, bares, restaurantes e lojas de artesanato, gerando emprego e renda para comunidade, numa região até pouco tempo assolada pela pobreza e pela fome.

Decorrente dos programas de formação e aperfeiçoamento da atividade produtiva, que contou com fundamental apoio de pesquisadores da UFCG e consultores técnicos do Sebrae, foi perceptível a evolução da caprino-ovinocultura com a implementação de novas tecnologias, melhoria da qualidade do rebanho, aumento da produtividade das cabras, adoção de manejos sanitários, investimento em infraestrutura. A preocupação com a saúde dos caprinos reverte-se não só em uma melhor qualidade do leite e no aumento da produção, como também em uma melhor qualidade do couro destinado ao artesanato. Com a parceria entre as associações de produtores, o Sebrae e o Banco do Brasil, foi instituída na região a figura do "ADR" (agente de desenvolvimento rural), que é um agente de saúde dos animais. Esses agentes passam o dia visitando os produtores a fim de averiguar a saúde do rebanho, como também, instruir os criadores sobre a melhor forma de seu manejo.

O programa de industrialização do leite de cabra em sistema de cooperativa serve de exemplo para ilustrar o que acabamos de comentar. No início, a produção de leite diária não chegava a 100 litros, que era o mínimo necessário para que a máquina que industrializa o leite funcionasse. Existia na região uma pequena produção para consumo próprio dos criadores, mas a máquina encontrava-se guardada sem utilização nenhuma. A situação era tão caótica que os produtores estavam vendendo suas cabras para se manter. Foi preciso importar leite de outras regiões e adicionar leite de vaca para poder fazer a máquina funcionar e testar o processo pela primeira vez. Hoje, a produção diária atinge os 20 mil litros de leite, e a expectativa dos produtores é atingir os 30 mil litros diários. A cooperativa de Cabaceiras já se prepara para produzir, além do leite, o iogurte, o queijo e o achocolatado.

O próximo passo a ser dado com relação a caprino-ovinocultura é a exploração industrial da carne do animal. Para tanto, é necessária a participação das diversas entidades que constituem o Pacto. Será necessária a aquisição de maquinário, o treinamento dos participantes, o acompanhamento das operações iniciais, a realização de cursos visando esclarecer os produtores sobre as melhores técnicas de produção e toda a infraestrutura de industrialização. O caminho normalmente perseguido para a implementação de um novo projeto se dá via Sebrae, que articula os financiamentos junto às entidades financeiras participantes do Pacto. Antes disso, porém, são realizados estudos de viabilidade econômica.

É interessante comentar sobre um entendimento comum na região: antes do Pacto, os produtores vendiam as cabras para a compra de ração para o gado; hoje ocorre o inverso, vende-se o gado para a compra de ração para os caprinos. O coordenador do Sebrae expressa assim essa mudança de mentalidade:

> Agora no final do ano em uma feirinha lá em Cabaceiras, um produtor tava lá, eu perguntei: e essa cabrinha, o senhor vende por quanto? [...] Essa aqui eu não vendo por dinheiro nenhum, essa aqui é o meu ganha pão do dia a dia (Coordenador Sebrae).

No entanto, a caprino-ovinocultura ainda não alcançou a sustentabilidade pretendida no que diz respeito à produção leiteira. Sua produção é subsidiada pelo governo por meio da compra de

leite de cabra, que se dá por um preço artificial de R$ 1,40/l. Desse total, 40 centavos se destinam às usinas de beneficiamento e o 1 real restante constitui a renda direta do produtor, possibilitando que, mesmo no período de estiagem, a produção seja vantajosa. O programa é essencialmente financiado por recursos federais, por meio do Fome Zero, que contribui com 80% dos recursos, e pelo estado da Paraíba, que contribui com os 20% restantes. É importante, pois, frisar aqui o incentivo do governo no desenvolvimento inicial do programa. Essa iniciativa, diferentemente do caso dos hotéis, parte da iniciativa de pequenos produtores que não dispõem dos recursos necessários à expansão de sua produção e que dependem fundamentalmente das demandas do setor público. Dos 20 mil litros de leite produzidos diariamente, cerca de 15mil litros são destinados a escolas, creches e hospitais da rede pública. Os 5 mil litros restantes se destinam ao mercado. A iniciativa, nos parece, é indicativa de uma convergência virtuosa de interesses que realça o papel do Estado como promotor dos pequenos empreendimentos. Por essa via, ele atende às suas demandas sociais e promove o desenvolvimento local. O desafio é tornar a produção competitiva no sentido de que ela prescinda dos subsídios, e para isso os produtores já estão se preparando. Por exemplo, a perspectiva de diversificar a produção para os iogurtes, queijos e achocolatados parece um bom indicativo das possibilidades de autonomia.

Além da produção do leite, Cabaceiras também desenvolveu o artesanato feito a partir do couro dos caprinos, merecendo destaque o trabalho da Arteza, localizada na Ribeira, pertencente à zona rural do município. Essa cooperativa produz bolsas, sandálias, chapéus, etc., e comercializa seus produtos para várias capitais do Nordeste. Hoje, a produção de sandálias, que é o "carro-chefe" das vendas, gira em torno de 1 mil pares/mês. A cooperativa foi fundada em julho de 1998 e antes da sua existência as pessoas produziam em pequenas quantidades em suas residências, encontrando grande dificuldade para comercializar o que era produzido. Com a criação da cooperativa ficou mais fácil comercializar e desenvolver a produção do artesanato.

A cooperativa é resultado da participação de vários entes, dentre eles: governo federal brasileiro, governo estadual, governo municipal, por meio do Projeto Competir, Parque Tecnológico da UFCG, Senai, Sebrae e a GTZ (Sociedade Técnica Alemã) que é um agente do Governo alemão. Essas instituições forneceram, e alguns continuam fornecendo, a infraestrutura e o treinamento ao pessoal envolvido na cooperativa. A expectativa atual dos cooperados é a de ampliar a produção para expandir a comercialização, inclusive, para fora do país. Segundo informação de um dos entrevistados, um dos responsáveis pela administração da cooperativa, a produção é insuficiente para atender a demanda: "São muitos pedidos, e a gente só consegue atender a metade" (Cooperado 3). As dificuldades se dão, sobretudo, por conta da insuficiência da capacidade da infraestrutura produtiva.

Anexo à cooperativa funciona a Incubadora dos Artefatos de Couro e Calçados (Inac), onde atualmente 12 jovens estão sendo incubados. Eles serão futuros pequenos cooperados, o que já acontece com outros que passaram pela incubadora e que hoje possuem o seu próprio negócio. Além dos cooperados, que atualmente compreendem 46 produtores, existem os que se beneficiam indiretamente do artesanato, perfazendo um total de 180 indivíduos que possuem uma fonte de renda que antes não existia. Os cooperados produzem em suas próprias residências, curtindo e processando o couro para a confecção de sandálias, cintos, bolsas, etc. Quando necessário, eles se dirigem à cooperativa para utilizar algumas das máquinas lá existentes. Depois de finalizado o produto, o mesmo é levado para a cooperativa,

que se responsabiliza por sua comercialização. O papel da Inac deve ser ressaltado porque ela vem proporcionando não apenas uma oportunidade de renda aos cidadãos do município, mas também uma profissão, um meio de autonomia e independência econômica. Por outro lado, o desenvolvimento das cooperativas vem contribuindo para a fixação do cidadão em seu município, evitando, assim, o êxodo para as grandes cidades.

Vale atentar, mais uma vez, para a importância fundamental do apoio público, o papel redistribuidor do Estado de que falávamos antes, para a viabilidade dessas iniciativas de desenvolvimento em regiões paupérrimas onde não há capital acumulado. Ainda que inerente à noção de desenvolvimento local se encontre a ideia de sustentabilidade, ou seja, de autonomia, o Pacto Cariri não teria sido possível sem a intervenção e os subsídios estatais. Aliás, essa lógica não foge à regra do desenvolvimento do capitalismo em todas as partes em que, a partir do aprimoramento dos instrumentos keynesianos de controle anticíclico e de planejamento econômico/social, o Estado sempre atuou como figura central na promoção do desenvolvimento (FURTADO, 1998 e 2000; CASTEL, 1998).

Por outro lado, não podemos esquecer a dimensão macro e sistêmica de qualquer política de desenvolvimento/crescimento. Ainda que pudéssemos afirmar que as unidades produtivas fomentadas pelo Pacto Cariri são autossustentáveis, seu desempenho dependerá sempre de uma série de fatores que provém da capacidade de atuação do Estado: a infraestrutura coletiva e social, a política de educação/formação, a estabilidade monetária e cambial, só para citarmos alguns pontos centrais de sua intervenção em qualquer contexto e setor da atividade econômica. Isso, ao que parece, torna a autonomia algo relativo. No entanto, estamos tratando de iniciativas desenvolvimento em regiões de baixíssimo dinamismo econômico, onde atividades produtivas de médio e grande porte, que poderiam capitanear as iniciativas, estão ausentes, de extrema pobreza e dispersão das unidades econômicas, cabendo ao Estado, mais do que em qualquer outra região, o papel central de alavanca e promoção dessas iniciativas de desenvolvimento.

O ponto chave aqui é em que medida sua intervenção constitui meio de alavancar a atividade produtiva e capacitá-la a seguir com as próprias pernas, buscando autonomia, ou em que medida ela constitui pura política de assistencialismo, portanto, forma de dominação. Acreditamos que o Pacto Cariri caminha, ainda que a passos lentos e a despeito da sua baixa institucionalização, no sentido de gerar autonomia produtiva. Primeiro, porque tem atuado na formação e qualificação dos produtores, gerando ofícios; segundo, porque tem estimulado o sentimento de apropriação da política, de que falava Dowbor (2006), ou de pertencimento, de que falava Bourdieu (1986), ainda que não possamos subestimar o legado histórico do autoritarismo, da desconfiança e do medo nas relações com o Estado e a histórica tradição de políticas assistencialistas que marcaram a atuação do Estado na região (a denominada indústria da seca é emblemática). Mas vejamos, então, como vem se desenvolvendo esse sentimento de apropriação da política no município de Cabaceiras.

O florescimento da participação popular no Pacto Novo Cariri

O aumento da participação dos cidadãos através das várias associações que existiam e que surgiram pós-pacto é um dos resultados mais promissores das propostas de desenvolvimento fomentadas pelo Pacto Novo Cariri. Para os entrevistados, é nítida a evolução dessa participação e o amadurecimento político dos cidadãos. A qualidade de vida tem melhorado substancialmente, fruto do desenvolvimento das atividades surgidas e das alternativas de renda geradas. A fala de um dos

entrevistados pertencente a uma das cooperativas localizadas no município de Cabaceiras respondendo à questão de como era o município antes do Pacto é bastante representativa:

> [...] A cidade aqui era parada, parada geral mesmo, praticamente só se vivia de emprego na prefeitura e emprego de Estado, outra economia não existia aqui no município (Cooperado 1).

A região do Cariri era considerada a mais problemática e miserável do estado da Paraíba. Ela apresenta hoje, segundo censo do IBGE (2000), o 8º melhor IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), o 5° melhor índice de Alfabetização da população e o 6º melhor lugar em relação à situação da adolescência no estado da Paraíba (UNICEF, 2002). O município registrou, entre 1996 e 2000, uma diminuição do êxodo rural e urbano, e crescimento populacional de 0,09%.

O Pacto Cariri tem sido um dos grandes responsáveis por essas mudanças. No começo foram enfrentadas grandes dificuldades na adesão dos cidadãos por vários motivos. Dentre eles, o antagonismo político representou um dos maiores obstáculos. Ainda hoje, em alguns municípios se trabalha para superar esse entrave, como é o caso de Boqueirão, que possui grande potencial em diversas áreas e onde não foi possível implementar o modelo por questões políticas locais. Os programas educativos advindos com o Pacto têm procurado mudar essa mentalidade e conscientizar as pessoas sobre o fato de que, para que a região alcance o desenvolvimento, é preciso o trabalho em conjunto, através da união de todos, e de que os resultados dessa união serão benéficos para todos, independentemente de partido político. Conforme argumentou um dos entrevistados:

> [é preciso fazer] as pessoas entenderem que desenvolvimento não tem bandeira partidária. [...] que ninguém vai fazer desenvolvimento sozinho. [...] Fazer com que as pessoas também entendessem que naquele ambiente tem de respeitar o posicionamento de cada um em função de um interesse coletivo (Consultor 2).

Uma das medidas que tiveram como objetivo "fazer respeitar o posicionamento de cada um" foi a não criação de uma estrutura formal para gerir o Pacto. A necessidade dessa estrutura tinha sido, a princípio, pensada pelos seus idealizadores, mas com o passar do tempo e o desdobrar das atividades chegou-se à conclusão de que o modelo, para funcionar de forma participativa, prescindia de uma estrutura formal e hierárquica de comando. O poder deveria estar distribuído entre os participantes. Assim, o Sebrae atua como agente articulador dos programas, mas muitas das iniciativas já vêm sendo tomadas pelos produtores. Hoje, apesar de aquele órgão ter uma série de reuniões agendadas para o Pacto, os cidadãos do Cariri promovem suas próprias reuniões e tomam decisões que são acatadas, na medida do possível, pelos outros atores envolvidos. Isso denota que os cidadãos, aos poucos, estão mudando as suas concepções e passando a compreender a importância da participação política e da cooperação. Isto também denota que parece estar aumentando a confiança da população nos projetos de desenvolvimento do seu município. O fato da região do Cariri ter sido a primeira a apresentar uma proposta de PPA (Programa Plurianual) ao governo do estado e de esta proposta ter sido discutida com associações e lideranças representativas dos produtores e cooperativas demonstra certo grau de amadurecimento político da região.

Eis aqui o outro elemento explicativo do bom desempenho do Pacto nos municípios que acreditaram e fizeram confluir os esforços para sua concretização: o fortalecimento das redes sociais ou do capital social. Num projeto de desenvolvimento local está associada à noção de capital social a ideia de aproveitar e trabalhar valores, crenças, atitude pró-ativa e empreendedora no

seio mesmo das necessidades e experiências partilhadas pelos atores que fazem parte da rede de relações que dão vida ao projeto. A experiência de participar, debater e sugerir ações, os programas educativos, a implementação das ações sugeridas e, sobretudo, a vivência dos resultados do Pacto Novo Cariri parecem indicar a construção, ainda que muito incipiente, de uma nova cultura e valores que vêm contribuindo para o estabelecimento de relações de confiança, de crença na potencialidade das iniciativas, de comportamentos cooperativos, fundamentais para o êxito do Pacto.

Não nos iludamos: não estamos aqui resvalando num discurso ingênuo em prol do associativismo. Há conflitos de interesses, há interesses individuais, há indivíduos ou atores produtivos e mesmo políticos mais articulados e melhor posicionados que outros, mas há o desenvolvimento de certa consciência da necessidade de mobilização, de se fazer representar, de lutar por fazer valer o interesse coletivo, centralizado nas cooperativas, de ir atrás e não esperar passivamente; consciência essa antes adormecida. Por outro lado, há que se reconhecer que o princípio cooperativo faz parte da filosofia do modelo de gestão do desenvolvimento local escolhido e induzido pelo próprio Estado. A mudança de atitude é visível, sobretudo, quando temos em mente a ausência, no passado recente, de políticas indutoras ou sua existência, mas em moldes centralizadores, como foi típico de acontecer na região.

O Pacto Novo Cariri em Cabaceiras passou, à época do momento auge de sua implementação, por um grande teste que foi o das eleições municipais de 2004. O então prefeito do município, tendo sido contemplado com o prêmio de prefeito empreendedor, lançou seu candidato à eleição. Esse candidato não conseguiu sair vencedor nas urnas, ganhando o seu adversário oposicionista. Apesar dessa mudança, o novo prefeito de imediato manifestou a intenção de continuar dando apoio ao Pacto, um sinal da força desse programa enquanto projeto alternativo de desenvolvimento e das pressões sociais dos próprios atores envolvidos. Um movimento, então iniciado, que defendia a união dos cidadãos do Cariri com o fim de eleger candidatos que pertencessem à sua terra e que defendessem os interesses dos seus eleitores representou um importante produto político do Pacto. Nas entrevistas constatou-se que o movimento de valorização do Cariri partiu das lideranças locais que começaram a perceber a importância de se eleger pessoas da região e comprometidas com o desenvolvimento da mesma. A situação, ainda predominante hoje, é a de um verdadeiro "loteamento" político da região, sendo cada município "pertencente" a determinado deputado, mas, ao que parece, o Pacto Cariri vem contribuindo, a partir das bases, para a mudança paulatina dessa cultura política.

O Pacto do Novo Cariri também vem revelando para os cidadãos da região a importância e a capacidade de liderança dos movimentos populares. A capacidade de cidadãos comuns serem agentes transformadores da realidade existente. A deliberação, nos fóruns, da necessidade de as escolas locais buscarem incluir em seus conteúdos curriculares assuntos relacionados à região do Cariri (história, importância, economia, política, etc.) e fomentarem o espírito empreendedor em seus alunos, desenvolvendo neles o amor por sua terra e a vontade de transformar a região em um lugar prazeroso de se viver, é outro sinal de mudança política. Para um dos entrevistados:

> Foi mudar na verdade uma cultura secular. Aí você diz assim, mudou? Não, mas está mudando. [...] Cultura não se muda de forma mágica. [...] são coisas que vão evoluindo à medida que você vai convencendo as pessoas e elas vão enxergando seus próprios resultados dentro desse contexto (Consultor 2).

A mentalidade do trabalhador rural nordestino

é fruto de anos de subserviência, que se iniciou com a colonização da região, na época dividida em sesmarias, e que se reproduziu nos regimes de meação, sujeição, cambão, etc., que expõem o trabalhador a condições desumanas e o elimina como sujeito. É a mudança, ainda que incipiente e paulatina, dessa cultura de subserviência e a criação de uma mentalidade de participação e cooperativismo que podem ser consideradas a verdadeira revolução promovida pelo Pacto Novo Cariri.

No entanto, uma das questões críticas que atravancam o andamento do Pacto é que as ações nesses cinco anos iniciais de seu funcionamento (que correspondem ao período aqui estudado) foram espaças, esporádicas e não harmônicas. O que remete à debilidade das formas de institucionalização e o torna vulnerável às mudanças de governo. Isso tem causado desigualdades nas possibilidades de desenvolvimento dos programas em razão, principalmente, do grau de engajamento político das lideranças locais. As ações se desenvolvem em consequência da participação e de acordo com a capacidade das lideranças locais de pô-las em prática e promoverem as mudanças. Muitas delas são iniciadas através de cursos preparatórios e palestras, sendo necessário que as pessoas acreditem e coloquem o planejado adiante. Assim, têm-se potencialidades que foram diagnosticadas e se transformaram em realidade, fortalecendo o movimento em alguns municípios, e outras que não passaram de sua fase inicial. Os municípios que não obtiveram o apoio do prefeito não conseguiram desenvolver as atividades necessárias. Segundo um dos entrevistados:

> Se num município pequeno o gestor, o prefeito, não abre as portas, o projeto não anda, sem anuência, benevolência do prefeito, ele boicota, não sai nada, nem reunião tem. [...] Todo mundo tem medo dele [do prefeito], todo mundo, como se diz no popular, come na mão dele. [...] É difícil mudar essa cultura (Consultor 2).

UM BREVÍSSIMO FECHAMENTO

O Pacto do Novo Cariri é uma realidade. Ele tem logrado alcançar sua meta maior que é a de gerar renda e elevar o padrão de vida e bem estar da população, onde conseguiu por em marcha suas propostas. No município de Cabaceiras, até recentemente desolado pela pobreza e pela seca, essas conquistas são notórias: o fluxo de turistas, as lojinhas de artesanato, o aumento considerável do número de veículos que substituem as sofridas mulas (praticamente todo produtor possui pelo menos uma moto para o seu transporte), a redução do número de desocupados nas ruas; e crescem os relatos de familiares que retornam do centro sul do país para trabalharem na sua cidade natal. Mas os desafios e obstáculos são enormes quando se tenta mudar a velha cultura política dominante. O processo é lento e, certamente, pode sofrer retrocessos, mas até o presente momento parece apontar para seu objetivo de sustentabilidade, sobretudo, já dá mostras de um aprendizado político e da concepção de que as coisas podem ser diferentes, a depender da capacidade dos cidadãos reverterem a política para os interesse coletivos.

Um aspecto de destaque entre as dificuldades identificadas é quanto à importância da participação do governo local na implementação das ações. Nos municípios em que o prefeito "boicotou" o Pacto, não aconteceram, sequer, as reuniões iniciais de esclarecimento com os cidadãos, a partir das quais são realizados os diagnósticos das potencialidades locais e abertos os fóruns de deliberações. Nessas cidades, as velhas mentalidades e disputas políticas, restritas a feudos familiares, atravancam as iniciativas de qualquer mudança. Mas o inverso também acontece: em outras localidades, apesar da implementação de algumas ações referentes ao Pacto, faltou um melhor en-

volvimento da comunidade local. Eis, aqui, um campo de estudo fértil, mas cujos elementos explicativos podem certamente ser encontrados no descrédito, na desconfiança, na ignorância, na subserviência fruto de anos de exploração que marcaram historicamente as relações entre o poder público e a sociedade no nosso país, sobretudo, no Nordeste. O amadurecimento democrático das lideranças políticas e o processo educativo são elementos fundamentais na reversão dessa cultura.

Mudar a mentalidade e a atitude do povo do Cariri no sentido de buscar desenvolver na população a capacidade organizativa impulsionadora da participação política e do espírito empreendedor e cooperativo está sendo ali a batalha travada no presente momento. Nos locais em que os gestores públicos aderiram ao Pacto, esse movimento já começa a dar os primeiros passos. Nos demais, onde não houve tal apoio, ainda vicejam a extrema pobreza e a velha cultura política dos coronéis e da troca de favores. Esse é o motivo principal do surgimento de disparidades no desenvolvimento recente dos municípios pertencentes à região do Cariri.

O que se espera, no entanto, é que os ventos das mudanças sejam soprados a partir das pressões das bases e como decorrência do exemplo das iniciativas bem sucedidas. Ademais, há que se ressaltar, uma vez mais, o papel de timoneiro que deve ser exercido pelo Estado, mais especificamente, neste caso, pelo Governo Estadual e sua articulação com as prefeituras municipais. Do interesse político e do amadurecimento das relações interinstitucionais poderá vir, acreditamos, a etapa mais árdua, porém imprescindível para a consolidação deste modelo de gestão de desenvolvimento local que é a institucionalização dos canais de participação e interlocução entre os atores e instituições que participam do processo. Em outras palavras, todo um trabalho político para que se viabilizem os mecanismos da governança, de modo a, em alguma medida, blindá-lo contra os reveses da política partidária.

NOTAS

[1] A despeito dos avanços democráticos das últimas duas décadas e das tentativas de reforma (administrativa e política) essa é uma característica ainda central na forma de atuação do Estado brasileiro. Conforme argumentou Diniz (2007), esse legado autoritário que centrava o poder no executivo, que obliterava os meios institucionais de interferência das forças políticas, que reprimia os conflitos e o controle social criou, em diferentes momentos, sérios obstáculos para a articulação entre os poderes e a comunicação com a sociedade. Criou, também, uma cultura de medo e de não participação política que a sociedade brasileira ainda está distante de se desvencilhar. Ver, entre outros: Diniz (2007 e 1995); Mattoso (1996); Henriques, (2000), Costa (2005).

[2] Para uma análise contundente das transformações na economia brasileira na década de 1990, ver, entre outros, Mattoso (1996 e 1999), Boito Jr. (2002), Cardoso (2003) e Costa (2005).

[3] Ver, por exemplo, Spink e Clemente (1997), e Fauré e Hasenclever (2007).

[4] O estudo de caso aqui discutido foi extraído da dissertação de mestrado intitulada *Gestão compartilhada e cidadania*: um estudo da experiência do Pacto do Novo Cariri, defendida por Márcio Reinaldo de Lucena Ferreira em julho de 2006, junto ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Paraíba.

REFERÊNCIAS

ALBURQUERQUE, F. Local economic development and decentralization in Latin America. *Cepal Review*, n. 82, p. 155-169, April 2004.

BARQUERO, A. V. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: FEE/RS; UFRGS, 2001.

BOITO JR. Neoliberalismo e relações de classe no Brasil. In: Neoliberalismo e lutas sociais no Brasil. *Ideias*, ano 9, n. 1, 2002.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. G. (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood Press, 1986.

BOYER, R. Capital-labour relations in OCDE countries: from the fordist golden age to contrasted national trajectories. In: *Capital, the State and Labour*: A Global Perspective. Aldershot, UK: United Nations University Press, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Cidadania e *Res Publica*: a emergência dos direitos republicanos. In: <www.bresserpereira.org.br/papers/Estado/96direit.pdf>.

_____. *Reforma do Estado para a cidadania*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CÂNDIDO, G. A. Experiências de desenvolvimento local na Paraíba: o caso do programa Pacto Novo Cariri. In: FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. (Orgs.) *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*: diversidade das abordagens e das experiências. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers, 2007. v. 1, p. 139-152.

CARDOSO, A. M. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil*. Boitempo. 2003.

CASTEL. R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, M. S. O sistema de relações de trabalho no Brasil – Alguns traços históricos e sua precarização atual. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 20, n. 59, p. 111-132, 2005.

DINIZ, E. O pós-consenso de Washington: globalização, Estado e governabilidade reexaminados. In: DINIZ, E. (Org.) *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Editora FGV, 2007.

_____. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, v. 38, n. 3, 1995.

_____. Reformas econômicas e democracia no Brasil nos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, v. 37, n. 2, p. 277-315, 1994.

DOWBOR, L. Cidadania e desenvolvimento local: renegociando o conceito de desenvolvimento local. In: COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL, 10., Salvador. *Anais...* Salvador: UFBA, 2006.

DUBRESSON, A.; FAURÉ, Y.-A. Décentralisation et développment local: um lien à penser. In: *Tiers-Monde*, v. 46, n. 181, p. 7-20, 2005. Disponível em: <http://www.persee.fr>.

FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*: diversidade das abordagens e das experiências. In. FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. (Org.) Rio de Janeiro: E-papers, 2007.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

HENRIQUES, R. (Ed.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

FREY, K. Governança urbana e participação pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 1., Rio de Janeiro: Enanpad, 2004.

LINS, H. N. Desenvolvimento local em Santa Catarina: um breve perfil da pesquisa. In: FAURÉ, Y.-A.; HASENCLEVER, L. (Org.) *Caleidoscópio do desenvolvimento local no Brasil*: diversidade das abordagens e das experiências. Rio de Janeiro: E-papers. 2007.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América latina. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 53, n. 4, p. 31-52, out./dez., 2002.

MARTINS, L. Reforma da administração pública e cultura política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos Enap*, n. 8, 1997.

MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1996.

MENDES, V. L. Peixoto S. Estado e sociedade civil no Brasil: uma maltratada relação?. In: Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós Graduação em Administração, 23., 1998, Foz do Iguaçu. Anais do Enanpad, 1998.

OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

PIMENTA, C. C. A reforma gerencial do Estado brasileiro no contexto das grandes tendências mundiais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 173-199, set./out. 1998.

REBOUÇAS, O. *et al.* Gestão Compartilhada – O Pacto do Ceará. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SEBRAE. Uma comunidade ativa – uma estratégia de indução ao desenvolvimento local integrado e sustentável. Brasília: Sebrae, 2002.

_____. Programa de Desenvolvimento Regional Integrado e Sustentável do Cariri Paraibano. João Pessoa: Sebrae, 2000.

SEN, A. Desenvolvimento Como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIMIELLI, L. H. Sobral: a definição das políticas públicas a partir da participação popular. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 13, n. 52, p. 43-54, jan./jun. 2008.

SINGER, P. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

SPING-ANDERSEN, G. *Los tres mundos del estado del bien estar*. Valencia, ES: Edicions Alfons El Magnànim, 1993.

SPINK, P.; CLEMENTE, R. (Orgs.) *Vinte experiências de gestão pública e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. *Pesquisa qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

AS AUDITORIAS DA CGU E A TRANSPARÊNCIA LICITATÓRIA DOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

RESUMO

Este trabalho propõe uma metodologia de análise da relação entre a transparência dos procedimentos de licitação utilizados pelas administrações municipais e as irregularidades apontadas nestes municípios nos relatórios da Controladoria Geral da União (CGU). Para tanto, enfoca-se a aplicação local de recursos públicos federais nas áreas de saúde e de educação. Para este trabalho foram aplicadas estatísticas descritivas como um primeiro critério de avaliação da relação entre transparência e irregularidades encontradas pela CGU. Os resultados iniciais mostraram que a relação é ambígua, o que pede por estudos mais profundos sobre ela. A preocupação deste estudo foi propor uma metodologia de análise da relação entre transparência e qualidade da aplicação de recursos públicos, abrindo a possibilidade de novos debates no estudo de governos locais, e não produzir conclusões robustas e definitivas sobre o tema.

PALAVRAS-CHAVE Accountability, licitações, transparência, Controladoria Geral da União, governos locais.

Alessandro Ribeiro de Carvalho Casalecchi alercc@gmail.com
Mestrando em Teoria Econômica IPE-USP

Euripedes Magalhães de Oliveira euripedes.oliveira@gmail.com
Mestre FGV-EAESP

Artigo recebido em 09/11/2009. Aprovado em 25/08/2010.

ABSTRACT *This paper proposes a methodology to analyze the relationship between the transparency of public bidding procedures used by municipalities and the irregularities found in these municipalities in the reports of the Controladoria Geral da União (CGU). To this purpose, it focuses on local allocation of federal public resources in health and education. Descriptive statistics were used as a first evaluation criterion of the relation between transparency and irregularities found by the CGU. Initial results showed that the relationship is ambiguous, calling for further studies on it. The main objective of this study was to propose a methodology to analyze the relationship between transparency and quality of public spending, opening the possibility of new discussions in the study of local governments, and not to produce robust and final conclusions on this theme.*

KEYWORDS *Accountability, public bidding process, transparency, Controladoria Geral da União, local government.*

1. INTRODUÇÃO

De que forma o fato de a administração de um município ser menos transparente no processo de licitação pode estar relacionado a uma maior quantidade de irregularidades nela identificadas por órgãos independentes de fiscalização? Essa pergunta representa a discussão principal desenvolvida ao longo deste trabalho. Com base em relatórios de fiscalização de municípios, elaborados pela Controladoria Geral da União (CGU), foram levantadas as constatações de irregularidades para municípios paulistas fiscalizados pelo órgão. Diante disso, buscou-se o cruzamento dessas informações com dados relativos aos mecanismos de licitação utilizados pelos mesmos municípios para melhor compreender a relação entre transparência licitatória e irregularidades na administração pública municipal.

Este trabalho se enquadra no conjunto de estudos já realizados para o país que avaliam o papel das instituições e o combate à corrupção, tais como as propostas de trabalho desenvolvidas por Ferraz e Finan (2005) e Litsching e Zamboni (2007). Contudo, o presente artigo diferencia-se pela análise do cumprimento da Lei de Licitações brasileira juntamente à observação de irregularidades pela CGU nas áreas de Saúde e de Educação.

Neste estudo, teve-se como preocupação central propor uma metodologia de análise da relação entre transparência e qualidade da aplicação de recursos públicos, e não produzir conclusões robustas e definitivas sobre o tema.

Na seção 2, apresenta-se um breve levantamento histórico sobre a atuação da CGU como instrumento de combate à corrupção no Brasil. Depois, apresenta-se detalhadamente nas seções 3 e 4 a metodologia de análise de dados aqui desenvolvida e, na seção 5, quais foram os resultados encontrados. Finalmente, na seção 6, as conclusões são apresentadas.

2. A atuação da Controladoria Geral da União (CGU)

A CGU é um órgão do governo federal, ligado à Presidência da República e responsável pela defesa do patrimônio público e pela transparência da gestão e do uso dos recursos públicos federais. Sua atuação se dá, principalmente, por meio do controle interno das atividades do governo federal, por meio da realização de auditoria pública e da prevenção e combate à corrupção.

Esse órgão surge em 2001, por meio de Medida Provisória da Corregedoria Geral da União. Ao longo do tempo, foi agregando atribuições e outros órgãos de controle e fiscalização do governo federal. Por meio da Lei nº 10.683/03, o órgão recebeu sua denominação atual e, no presente, suas principais estruturas e atribuições são reguladas pelo Decreto nº 5.683/06. Essa iniciativa se alinha a um processo iniciado pelo governo brasileiro de combate à corrupção, dentro das políticas adotadas em anos recentes pelo país, ao se tornar signatário de acordos internacionais de combate à corrupção.

Junto aos entes subnacionais, a CGU fiscaliza os programas e ações implementados pelos governantes locais a partir de recursos voluntariamente transferidos a eles pelo Governo Federal. Assim, ficam excluídos da fiscalização as transferências constitucionalmente definidas e os programas e ações baseados em arrecadações próprias dos municípios. Como indica Olivieri (2008), esses recursos são considerados receitas próprias, mas nem por isso ficam isentos da fiscalização por parte dos Tribunais de Contas dos Estados.

Como aponta O'Donnell (1998), há inúmeras vantagens neste tipo de órgão de *accountability*, como a sua imparcialidade, suas melhores condições para se tornar uma organização especializada em suas atuações e ainda sua independência frente aos entes públicos que fiscalizará. Dada a delimitação dos recursos auditados, é possí-

vel afirmar que, apesar de ser um órgão do Poder Executivo Federal, a atuação da CGU não se configura em inconstitucionalidade e não fere a autonomia federativa no país. Para Moreno, Shugart e Crisp1 (2000; *apud* MAINWARING, 2003), agências como a CGU seriam como "antídotos" para a ausência de mecanismos tradicionais de *accountability* e, por consequência, para a captura das instituições públicas por um grupo de interesse, bem como um instrumento para *accountability* vertical entre eleitores e eleitos. Importante notar que, como identifica O'Donnell (1998), a CGU é um órgão que não possui todas as atribuições para fiscalizar e punir. Para tanto, este órgão depende da atuação de um ou mais poderes coadjuvantes (ex. Judiciário) para a aplicação de sanção definitiva.

Passa-se, a seguir, à metodologia aqui utilizada para avaliar a relação entre as constatações de irregularidades e as práticas de licitação na administração pública de nível municipal. Para este trabalho foi escolhida a aplicação de recursos em saúde e em educação em municípios paulistas fiscalizados pela CGU. As políticas de aquisição (licitações) estudadas foram avaliadas frente às determinações da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

3. Coleta de dados sobre o processo licitatório nos municípios

O programa de fiscalização de municípios feito pela CGU tem como um dos primeiros passos um sorteio aleatório para a seleção de quais municípios serão fiscalizados na rodada em questão. Estes sorteios são feitos com periodicidade aproximada de dois meses e em conjunto com a Caixa Econômica Federal. A partir deste sistema, são estabelecidos os municípios a serem fiscalizados. Nas palavras da própria Controladoria:

> O Programa consiste em um mecanismo de sorteio público para definição de regiões onde serão desenvolvidas fiscalizações especiais, por amostragem, com relação aos recursos públicos federais ali aplicados, por via dos órgãos da administração federal, diretamente ou por meio de repasse, sob qualquer forma, para órgãos das administrações dos Estados ou dos Municípios e quaisquer outros órgãos ou entidades legalmente habilitados (CGU, 2010).[1]

Foram considerados para este trabalho os 48 municípios do estado de São Paulo sorteados pela CGU entre o 15º sorteio, realizado em 14 de abril de 2005, e o 22º sorteio, realizado em 19 de julho de 2006. O critério aqui adotado para mensurar a transparência do processo licitatório foi concebido a partir da intensidade com que os editais de abertura e fechamento (ou "resultado") de cinco modalidades de licitação – carta convite, tomada de preços (TP), concorrência (Conc.), pregão eletrônico (PE) e pregão presencial (PP) – eram divulgados nos meios de comunicação pela prefeitura. Os meios de comunicação que foram objeto da pesquisa estão explicitados adiante. Os editais de resultado utilizados foram os editais de Homologação, Adjudicação e o edital do Termo de Contrato referente ao contrato fechado entre a empresa vencedora da licitação e a prefeitura.

Segundo essa forma de medir a transparência do processo licitatório, quanto mais diversificados os meios de comunicação em que a prefeitura divulga um edital, e quanto mais detalhado é o edital divulgado, maior a sua transparência. Como se poderá ver adiante, a medida final de transparência é numérica, quantitativa, e seu cálculo se baseou em hipóteses assumidas de forma a melhor aproveitar os dados coletados evitando possíveis distorções entre eles e a realidade.

A seguir, no Quadro 1, a relação dos municípios paulistas que fizeram parte da pesquisa.

Quadro 1 – **Municípios paulistas fiscalizados pela CGU entre o 15º sorteio e o 22º sorteio**

1)	Alto Alegre	13)	Cruzália	25)	Maracaí	37)	Roseira
2)	Álvares Machado	14)	Elias Fausto	26)	Mendonça	38)	Sales
3)	Arapeí	15)	Gália	27)	Nova Odessa	39)	Salmourão
4)	Araras	16)	Guararema	28)	Novais	40)	Salto
5)	Bálsamo	17)	Guatapará	29)	Nuporanga	41)	Santa Adélia
6)	Barbosa	18)	Iaras	30)	Olímpia	42)	Santana da Ponte Pensa
7)	Bofete	19)	Igarapava	31)	Onda Verde	43)	São José do Rio Preto
8)	Borá	20)	Itapeva	32)	Pacaembu	44)	Serrana
9)	Cabreúva	21)	Itapuí	33)	Pirapora do Bom Jesus	45)	Taubaté
10)	Cafelândia	22)	Itirapina	34)	Poloni	46)	Timburi
11)	Cajamar	23)	Ituverava	35)	Quadra	47)	Turmalina
12)	Coronel Macedo	24)	Juquiá	36)	Regente Feijó	48)	Uchoa

Esses municípios representam aproximadamente 7,44% do total de 645 municípios do estado de São Paulo.[2]

Todas as informações municipais relativas ao processo licitatório foram obtidas por meio de ligação telefônica, buscando-se contatar a pessoa que fosse a mais adequada para a entrevista.[3] Para uma coleta homogênea de informações entre todas as prefeituras, optou-se pela adoção de um formulário padronizado de questões, que foi aplicado aos entrevistados através do telefone. O formulário foi construído de tal forma que, para cada um dos seis meios de comunicação considerados, fosse possível saber para quais modalidades de licitação publicavam-se os editais de abertura e de resultado (*tipos* de editais), bem como o *formato* (extrato de edital ou edital completo) sob o qual tais editais eram publicados. Na seção abaixo, apresentam-se os critérios de pontuação para a transparência, adotados levando-se em conta estas informações fornecidas pelos municípios pesquisados.

4. METODOLOGIA E CRITÉRIOS ADOTADOS PARA A PONTUAÇÃO DE TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

4.1 O processo licitatório

Como pode ser observado pelo art. 22 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e pelo art. 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, temos seis modalidades para licitação:

- **Concorrência**[4]
- **Tomada de preços**[5]
- **Carta Convite**[6]
- **Concurso**[7]
- **Leilão**[8]
- **Pregão**[9]

O pregão pode ser realizado eletronicamente, e essa possibilidade foi considerada neste estudo. As modalidades devem respeitar as seguintes eta-

pas de execução, lembrando que cada modalidade pode apresentar procedimentos específicos em cada etapa:

1. **Edital** – fornece todas as informações sobre o bem ou serviço requisitado pela administração pública, bem como todas as regras consideradas por ela neste processo licitatório.

2. **Habilitação** – permite que os agentes interessados em participar da licitação se inscrevam.

3. **Classificação** – julgam-se as propostas apresentadas.

4. **Homologação** – etapa final do procedimento, define o vencedor.

5. **Adjudicação** – atribui ao vencedor o objeto do contrato.

4.2 Tratamento dos Dados

4.2.1 Meios de Comunicação

Os seis meios de comunicação considerados foram os seguintes:

- **Quadro de avisos na Prefeitura.**
- **Imprensa Oficial Municipal (quando houve).**
- **Site oficial da Prefeitura (quando houve).**
- **Jornal de propriedade privada.**
- ***Diário Oficial do Estado (DOE).***
- ***Diário Oficial da União (DOU).***

4.2.2 Organização dos dados coletados por entrevista

A estrutura final das informações coletadas para cada município nas entrevistas pode ser compreendida pelo , abaixo, cujos campos em cinza foram preenchidos com fins de exemplificação, apenas.

Quadro 2 – **Organização das informações de licitação coletadas**

	Meio de Comunicação "x"			
	Convite	*TP*	*Conc.*	*PE*
Abertura	extrato			
Homologação	completo		completo	
Adjudicação			completo	
Termo de Contrato			completo	

Nota: As colunas se referem respectivamente às modalidades: Convite, Tomada de Preços, Concorrência, Pregão Presencial e Pregão Eletrônico.

Esse quadro é capaz de informar se, por exemplo, no meio de comunicação "x", o edital de abertura da modalidade Carta Convite é publicado e se é sob o formato de extrato ou no formato completo. No exemplo do Quadro 2, os editais de abertura das Cartas Convites que esta prefeitura pratica são sim publicados no meio de comunicação "x", e sob o formato de extrato. No entanto, ainda no exemplo, essa prefeitura não publica nenhum edital de Tomada de Preços no meio de

comunicação "x", seja porque ela é pouco transparente,[10] seja porque não pratica tal modalidade de licitação. Além disso, os editais de resultado foram discriminados em editais de *homologação*, *adjudicação* e de *termo de contrato*, para tornar a medida de transparência, elaborada posteriormente, ainda mais precisa e descritiva da realidade. Apenas esses três tipos de edital de resultado foram levados em conta no estudo.

4.2.3 Critérios de pontuação adotados

Os critérios de pontuação estão resumidos no , abaixo, tendo sido aplicados a cada meio de comunicação e, dentro dele, a cada modalidade de licitação. A primeira coluna discrimina os tipos de edital em editais de abertura e editais de resultado. A segunda coluna lista as possíveis ações que a prefeitura pôde adotar relativamente à publicação dos editais. A terceira coluna mostra os pontos atribuídos a cada caso da segunda coluna.

Quadro 3 – **Critérios de pontuação adotados**

ABERTURA	não publicar	0 pontos (ver exceção)
	Publicar extrato	1 ponto
	Publicar extrato somente sob determinadas condições	50% de 1 ponto, isto é, 0,5 ponto
	Publicar completo	2 pontos
	Publicar completo somente sob determinadas condições	50% de 2 pontos, isto é, 1 ponto
RESULTADO (editais pontuados individualmente)	não publicar	0 pontos (ver exceção)
	Publicar extrato	1 ponto
	Publicar extrato somente sob determinadas condições	50% de 1 ponto, isto é, 0,5 ponto
	Publicar completo	2 pontos
	Publicar completo somente sob determinadas condições	50% de 2 pontos, isto é, 1 ponto

Após a atribuição dos pontos conforme os critérios do , procedeu-se ao cálculo da pontuação *por modalidade de licitação* de cada município, cujo procedimento foi o seguinte (aplicado isoladamente em um município por vez):

I. Para cada meio de comunicação, somaram-se as pontuações dos editais de abertura, homologação, adjudicação e termo de contrato correspondentes a cada uma das cinco modalidades de licitação, obtendo-se assim, no final, subtotais para cada modalidade para cada meio de comunicação.

II. Multiplicaram-se por dois todos os subtotais relativos ao meio de comunicação "*Site* oficial da Prefeitura", como forma de premiar esse tipo de divulgação. Essa decisão foi tomada devido ao amplo acesso que a internet oferece aos cidadãos para melhor fiscalizar as atividades desenvolvidas pelo governo municipal.

III. Somaram-se todos os subtotais que a carta convite obteve em cada meio de comunicação, o mesmo sendo feito para as outras quatro modalidades, de forma a se obter a pontuação total por modalidade.

IV. Acresceu-se um ponto às pontuações totais do convite, da tomada de preços e da concorrência daqueles municípios que praticavam pregão presencial, pois se entendeu que tal modalidade, ao ser usada no lugar destas outras três citadas, indicaria que o município está preocupado com a transparência da licitação, já que teria optado por uma modalidade de mais aberta ao público (pregão presencial) que aquelas outras três para a aquisição do mesmo bem ou serviço.[11]

Apresentam-se na seção abaixo algumas especificidades encontradas ao longo da coleta de dados junto aos municípios e os critérios adotados para tratar e pontuar esses casos.

4.2.4. Especificidades encontradas durante a coleta de dados

a) Feitas três tentativas (telefonemas) de contato com o responsável pela área de licitações do município, se na terceira tentativa, no horário recomendado pelo interlocutor da ligação anterior, não se conseguiu contatar a pessoa pretendida, nem mesmo alguém que se tivesse dito apto a responder às questões, atribuiu-se ao município o rótulo "Não conseguimos contato".

b) As cidades que receberam o rótulo "Não conseguimos contato" não são necessariamente municípios que voluntariamente dificultaram o contato. Existe a possibilidade de que não tenha havido ação de má-fé dos funcionários da prefeitura, mas sim adversidades naturais que dificultaram o contato.

c) Aquilo que os entrevistados informaram como sendo Resumo, Aviso, "Aviso informal", etc. dos editais, foi interpretado como sendo o extrato do edital.

I. Quando se tratava de um "aviso" de resultado da licitação, contendo vencedor, valor e número da licitação e foi, portanto, necessário enquadrá-lo como edital de homologação, adjudicação ou do termo de contrato, entendeu-se tal "aviso" como sendo um extrato de edital de *adjudicação*.

d) Alguns municípios informaram que os editais de homologação e de adjudicação eram, na verdade, um único edital, feito num mesmo ato. Independentemente de terem afirmado isso, registrou-se que tais municípios publicam ambos os editais. Aqueles municípios que informaram publicar apenas o edital de homologação tiveram registrado em seus respectivos registros a informação de que apenas o edital de homologação é publicado dos três editais de resultado considerados neste trabalho (homologação, adjudicação e termo de contrato), apesar de existir a possibilidade de o edital de adjudicação ter sido elaborado no mesmo ato do edital de homologação, da mesma forma que no caso dos municípios citados no início desta nota.

e) Houve casos em que o município disse publicar os editais completos de certas modalidades, mas, quando as licitações a serem feitas por meio dessas modalidades eram obras, as plantas técnicas que são anexos normais desses editais na sua forma completa não eram disponibilizadas fora da prefeitura. Apesar da ausência desses anexos técnicos, casos como

esse foram interpretados como sendo de publicação de edital no formato *completo.*

f) Decidiu-se trabalhar somente com o passado dos municípios, isto é, descartou-se toda informação que se referisse às práticas futuras de licitação e de publicação dos editais. Com isso, a intenção foi de que os resultados da pesquisa ficassem mais realistas e menos tendenciosos por eventuais enganos dos entrevistados.

I. Nesse sentido, por exemplo: municípios que informaram estar se preparando para logo (ou seja, futuramente) começar a realizar pregões eletrônicos foram registrados como *não* praticantes dessa modalidade. O mesmo valeu para os pregões presenciais.

g) Em casos como o de Bálsamo, em que relativamente aos resultados das licitações publica-se apenas um *ranking* das empresas vencedoras, estes *ranking* foram interpretados como não sendo um edital. Portanto, considerou-se não se tratar de publicação efetiva de um edital de resultado.

h) Quando o entrevistado informou que, para um dado meio de comunicação, os editais de *preferencialmente* certa modalidade são publicados, interpretou-se que os editais de tal modalidade são sempre publicados conforme o formato (extrato ou completo) e os tipos (abertura, homologação, adjudicação e/ou termo de contrato) informados.

i) Quando foi informado pelo entrevistado que, para um dado meio de comunicação, os editais de determinada modalidade (sob determinados formato e tipo) são publicados *"raramente"*, *"muito raramente"*, etc., interpretou-se que estes editais de tal modalidade nunca são publicados no meio de comunicação em questão.

j) O entrevistado do município de Itapuí respondeu, relativamente à publicação de editais no *site* oficial da prefeitura, que costumeiramente a prefeitura publica os editais em seu *site*, mas recentemente a publicação só vinha sendo feita eventualmente, porque o site estava em manutenção. Neste caso específico, interpretou-se que os editais são *sempre* publicados no site oficial conforme os formatos e tipos de edital informados pelo entrevistado.

k) Em todos os casos, exceto nas exceções explicitadas nesta seção 4.2.4, em que as prefeituras determinam *condições* para a publicação dos editais (de tal forma que eventualmente os editais são publicados, eventualmente não são por não atenderem a tais condições), fez-se um desconto de 50% na pontuação obtida no *edital envolvido* (ver os Critérios de Pontuação na seção 4.2.3).

l) Municípios que realizam ou chegaram a realizar pregões eletrônicos:

I. Araras.
II. Cabreúva.
III. Itapeva.
IV. Nova Odessa.
V. São José do Rio Preto.

m) Não se pode atribuir menos transparência a municípios que, por não praticarem dada modalidade, não publicam os editais desta modalidade, do que a municípios que publicam tais editais exatamente porque praticam a modalidade em questão. Por isso, comparações de transparência entre municípios só valem dentro de uma mesma modalidade. Ou seja, somar todas as pontuações totais de

transparência por modalidade que cada município obteve e comparar estas somas entre eles com fins de classificar os municípios entre os mais e os menos transparentes, não pode ser feito. Além disso, esta comparação dentro de uma mesma modalidade só pode ser feita entre municípios que praticam a modalidade em questão, sob o risco de parecer que municípios que não praticam a modalidade são pouco transparentes (pois, obviamente, têm nota zero neste quesito).

n) Quando algumas contradições foram observadas nas informações fornecidas ao longo dos sucessivos contatos telefônicos feitos com uma mesma prefeitura, as informações do último contato foram as tidas como verdadeiras.

o) Os municípios que publicam editais em jornais privados receberam os pontos conforme os Critérios de Pontuação independentemente do jornal ser de abrangência municipal, regional ou estadual, e independentemente do município publicar em mais de um jornal privado.

p) Quando se questionou ao entrevistado sobre quais as modalidades para as quais determinados editais eram publicados em determinado meio de comunicação, existe a possibilidade de que o entrevistado tenha entendido que o entrevistador referia-se somente às modalidades mais frequentemente praticadas, e não a todas as que se encaixavam como resposta correta. Como consequência, os dados finais podem conter alguma distorção oculta neste sentido.

q) Para se saber se o município entrevistado praticava ou não certa modalidade, perguntou-se se ela foi praticada nos "últimos dois a três anos". Houve casos em que essa especificação temporal não foi feita, e a questão direcionada ao entrevistado foi simplesmente quais das cinco modalidades consideradas neste estudo haviam sido "praticadas recentemente pela Prefeitura".

A seguir, são apresentados os principais resultados identificados dentro da proposta deste trabalho.

5. RESULTADOS OBTIDOS

Devido ao pequeno número de municípios na amostra, problema agravado pela necessidade de exclusão de 19 deles pelo fato de não se ter conseguido contato, não foi possível a aplicação de técnicas econométricas mais avançadas, e não se obtiveram conclusões precisas. Frente a esta limitação, realizou-se um estudo das covariâncias encontradas entre os Pontos de Transparência dos municípios e a quantidade de constatações de irregularidades feitas pela CGU em seus relatórios a eles referentes.

Tomando como referência os critérios de pontuação da seção 4.2.3 e as informações fornecidas por cada um dos municípios avaliados, formou-se a seguinte tabela dos Pontos de Transparência (os campos em branco indicam que a modalidade não foi praticada pelo município recentemente[12]), na qual valores maiores significam transparência maior:

Tabela 1 – **Pontuação obtida pelos municípios paulistas fiscalizados**

	PONTUAÇÃO POR MODALIDADE							
MUNICÍPIO	CON-VITE	TP	CONC.	PP	PE	N° DE CONSTATAÇÕES EM SAÚDE	N° DE CONSTATAÇÕES EM EDUCAÇÃO	SOMA DE CONSTATAÇÕES EM SAÚDE E EDUCAÇÃO
Alto Alegre	4	10	6	4.5		10	0	10
Bálsamo	4	15	6	14		3	5	8
Barbosa	5	6				5	3	8
Bofete	8	13		12		9	6	15
Borá	2	11		10		0	0	0
Cabreúva	3	7	7	8	3	10	28	38
Cafelândia	6	8	8	7		2	5	7
Elias Fausto	2	7	7	6		10	20	30
Guatapará	10	11	11	10		13	3	16
Igarapava	11	13	13	12		0	17	17
Itapeva	1	12.5	12.5	11	13.5	58	2	60
Itapuí	14	23	23			25	2	27
Ituverava	6	12		11		6	28	34
Juquiá	4	8	8			0	46	46
Mendonça	4	4	4.5	4.5		11	4	15
Nova Odessa	9	19	19	18	3.5	14	2	16
Novais	7	23		22		1	10	11
Nuporanga	4	6	6	3		11	13	24
Olímpia	4	11	11			1	9	10
Onda Verde	11	13	13			11	10	21
Pirapora do Bom Jesus	14	16.5	16.5	14		45	32	77
Poloni	24	24		29		31	14	45
Quadra	30	34		33		5	0	5
Roseira	4	10				10	7	17
Sales	8	13	13	12		4	5	9
Santana da Ponte Pensa	4	12.5				8	4	12
São José do Rio Preto	16	19	16.5	17	24	4	1	5
Taubaté	5	14	14	13		6	8	14
Timburi	4	6	7			14	12	26

Fonte: Dados trabalhados pelos autores.

Nota: O número de constatações de irregularidades em saúde e educação é a soma de todas as irregularidades apontadas nos relatórios de fiscalização da CGU nas áreas de saúde e educação, respectivamente. A última coluna representa o total de irregularidades observadas para essas duas categorias de atividades conjuntamente.

A pontuação foi calculada para cada modalidade separadamente[13] Como se pode ver na Tabela 1, o município de Quadra é o mais transparente em qualquer uma das três modalidades que pratica. Quanto aos menos transparentes, eles variam dependendo da modalidade. No caso do convite (Convite), o menos transparente é Itapeva; no caso da tomada de preços (TP), Mendonça; em concorrência (Conc.), Mendonça mais uma vez; em pregão presencial (PP), Nuporanga; e em pregão eletrônico (PE), Cabreúva. Caberia a pergunta: municípios pouco transparentes em dada modalidade tendem a sê-lo em outras? Esta pergunta faz sentido se desejarmos explorar se, quando um governo municipal decide ser mais transparente em uma das modalidades de licitação, ele o faz (i) como parte de uma decisão mais ampla a respeito da transparência do processo licitatório como um todo, independentemente da modalidade, ou (ii) como uma mudança isolada em uma modalidade. Este segundo caso poderia ser resultado, por exemplo, de pressões de novas empresas interessadas em vender para o poder público municipal e que trabalhem apenas com altos valores, e para as quais, portanto, maior transparência somente em pregões e concorrências já é suficiente para atender seus interesses.

Tabela 2 – **Covariâncias das séries de Pontos de Transparência por modalidade (conforme explicitadas na Tabela 1)**

	Convite	TP	Conc.	PP
Convite	41,91	34,80	15,79	44,81
TP	34,80	42,48	21,47	49,35
Conc.	15,79	21,47	23,74	17,04
PP	44,81	49,35	17,04	55,40

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

A Tabela 2, acima, mostra que a primeira *tendência* (enfatiza-se: *tendência*) é corroborada, já que todas as covariâncias entre as séries de Pontos de Transparência por modalidade são positivas, com destaque para as covariâncias entre PP e TP (49,35) e PP e Convite (44,81). As covariâncias envolvendo Conc. e PP devem ser vistas com ainda mais cautela devido ao pequeno número de observações válidas, uma vez que a covariância foi calculada levando-se em conta apenas municípios que praticavam ambas as modalidades. As covariâncias envolvendo PE não foram calculadas por esta ser uma série com apenas quatro observações.

As três últimas colunas da Tabela 1 correspondem ao número de constatações documentadas, bem como ao somatório destes valores, nos relatórios da CGU dentro dos programas federais nas áreas de saúde e de educação. A covariância entre as séries de educação e de saúde é positiva (5,84). Sem valores comparativos não podemos chegar a nenhuma conclusão quantitativa a respeito deste valor: devemos nos limitar a dizer que municípios que apresentaram maior número de constatações em saúde *tendem* (novamente, enfatiza-se: *tendem*) a estar também entre os que apresentaram maior número de constatações em educação, e vice-versa.

Passemos agora à análise das correlações entre os Pontos de Transparência e as constatações. Esperava-se que houvesse sempre uma correlação negativa entre as séries, de acordo com a hipótese de que municípios mais transparentes seriam mais bem fiscalizados pela sociedade e por órgãos governamentais de controle, inibindo irregularidades. A Tabela 3, abaixo, mostra as correlações (as correlações envolvendo PE novamente não foram calculadas).

Tabela 3 – **Correlações entre Pontos de Transparência por modalidade e irregularidades constatadas pela CGU**

	Convite	TP	Conc.	PP
Constatações em saúde	0.14	0.15	0.33	0.07
Constatações em educação	-0.11	-0.23	-0.19	-0.12
Soma das constatações	0.04	-0.03	0.13	-0.01

Nota: Dados trabalhados pelos autores.

Ao contrário do esperado, somente para constatações em educação é que as correlações de todas as modalidades de licitação se mostraram negativas. Para a área de saúde, o resultado foi o oposto do esperado para todas as modalidades. Já para a soma das constatações, temos um resultado variável: quanto mais transparente um município for quando praticar convites e concorrências, *maior tende* a ser o número de constatações; quanto mais transparente um município for quando praticar tomadas de preços e pregões presenciais, *menor tende* a ser o número de constatações. Para se atingir conclusões mais robustas, estas discrepâncias entre o esperado e o observado devem ser estudadas mais a fundo em trabalhos que incluam variáveis de controle potencialmente explicativas da tendência de um município ter maior ou menor número de constatações feitas pela CGU, como escolaridade do eleitorado, PIB *per capita*, etc., além de medidas mais sofisticadas de transparência.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como apontado na seção anterior, os resultados encontrados na forma de covariâncias entre a pontuação de transparência atribuída e as constatações de irregularidades destoam entre si, não evidenciando um padrão único para a relação entre transparência e irregularidades que possa ser tomado como regra geral.

Este trabalho teve como preocupação central propor uma metodologia de análise da relação entre transparência e qualidade da aplicação de recursos públicos, e não produzir conclusões robustas e definitivas sobre o tema.

Cabem as seguintes considerações finais:

1. Uma vez que, durante a coleta de informações sobre o processo licitatório, não se restringiu às licitações nas áreas de saúde e de educação, a reaplicação da metodologia somente sobre dados de licitações específicos a estas áreas pode levar a resultados diversos e, talvez, mais razoáveis, que

os aqui encontrados. Alternativamente, poder-se-ia incluir constatações feitas pela CGU em todas as áreas governamentais, e não apenas nas de saúde e de educação.

2. Uma das limitações desta metodologia é que, como vimos, os Pontos de Transparência dos municípios são comparáveis somente dentro de uma mesma modalidade. Avanço será feito quando se propuser uma forma de agregar as pontuações por modalidade, gerando um único valor representativo da transparência global do município em suas licitações.

3. Qualquer estudo posterior que desejar chegar a conclusões mais robustas terá que ampliar significativamente a amostra (esta ampliação pode se basear em mais sorteios da própria CGU), bem como acrescentar outras variáveis de controle potencialmente explicativas da tendência de um município ter maior ou menor número de constatações feitas pela CGU.

NOTAS

[1] MORENO, E.; CRISP, B. F.; SHUGART, M. S. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003. p. 79-131.

[1] <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>. Acesso em: 21.mar.2010.

[3] <http://www.cgu.gov.br/AreaAuditoriaFiscalizacao/ExecucaoProgramasGoverno/Sorteios/index.asp>. Acesso em: 21.mar.2010. observa-se que o sorteio dos municípios é feito sem reposição, dado que o município sorteado ficará ausente dos próximos 12 sorteios realizados.

[3] Ver as notas metodológicas *a* e *b* na seção 4.2.4.

[4] Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

[5] Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

[6] Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

[7] Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

[8] Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

[9] Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

[10] É importante salientar que não publicar um edital em determinado meio de comunicação não é necessariamente ilegal. As exigências legais de divulgação de editais varia entre as modalidades, sendo que, por exemplo, uma prefeitura com escassez de recursos pode decidir publicar os editais somente nos meios de comunicação exigidos pela lei, evitando gastos adicionais com divulgação não obrigatória.

[11] No caso do jornal de propriedade privada, sempre que o município afirmou não publicar o edital de abertura quando a modalidade TP era praticada, foi descontado um ponto (-1) na modalidade, o mesmo valendo para Conc., PP e PE. *Idem* no caso do *DOE*.

[12] Cada um dos três tipos de edital de resultado foi pontuado como um edital independente.

[13] No caso do *DOE*, sempre que o município afirmou não publicar o edital de termo de contrato quando a modalidade Convite era praticada, foi descontado um ponto (-1) na modalidade, o mesmo valendo para TP, Conc., PP e PE.

[14] Como pode ser observado para a Lei nº 10.520/02, a adoção da modalidade de pregão é uma faculdade conferida à administração pública na realização de aquisição de bens e serviços, estabelecidos princípios básicos para a sua realização e que estão identificados na própria lei. Por ser uma faculdade atribuída à administração pública e também pela possibilidade de maior fiscalização por parte da sociedade, a adoção desta modalidade foi considerada uma forma mais transparente de licitação.

[15] Ver nota metodológica *q* na seção 4.2.4.

[16] Ver a justificativa desta decisão na nota metodológica *m* na seção 4.2.4.

REFERÊNCIAS

FERRAZ, C.; FINAN, F. Reelection incentives and political corruption: evidence from Brazil's municipal audit reports. p. 1-46. Disponível em: <http://ww2.ie.ufrj.br/eventos/seminarios/pesquisa/reelection_incentives_and_political_corruption.pdf>. Acesso em 20.abr.2008.

LITSCHING, S.; ZAMBONI, Y. The effect of judicial institutions on local governance and corruption. Discussion Paper 0607-15. Columbia University, Department of Economics, 2007. p. 1-43. Disponível em: <http://ideas.repec.org/p/clu/wpaper/0607-15.html> Acesso em 20.abr.2008.

MAINWARING, S.; WELNA, C. *Democratic Accountability in Latin America*. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova,* São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

OLIVIERI, C. *Política e burocracia no Brasil:* o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008, 229 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo.

APONTAMENTOS SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À SECA NO BRASIL: CISTERNAS E CIDADANIA?

RESUMO

A cisterna é uma forma milenar de armazenamento de água das chuvas em regiões que não dispõem de fonte de água permanente, como o Semiárido Nordestino do Brasil, possibilitando à população obter água limpa e fácil de tratar. Este artigo apresenta considerações preliminares sobre o levantamento das políticas públicas criadas para resolver o problema da seca no Nordeste – desde a criação da Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS) ainda no Império, até o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC), lançado pelo presidente Lula em 2003. O Programa surgiu da iniciativa da Articulação do Semiárido (ASA), ONG que atualmente envolve cerca de 700 entidades. O trabalho analisa especificamente a influência da utilização das cisternas nas condições de vida das famílias na região da bacia do Baixo Salitre, município de Juazeiro, na Bahia. Para tanto, foram realizadas 34 entrevistas com famílias dessa região, e os resultados obtidos sinalizam que a utilização de cisternas influencia positivamente a qualidade de vida dessas famílias, na saúde, no tempo livre, na renda, e na questão de gênero. Até 2009, foram construídas mais de 266 mil cisternas, mobilizando 292 mil famílias, em 6.078 municípios.

PALAVRAS-CHAVE Política pública, cidadania, parcerias, Semiárido Brasileiro, desenvolvimento local.

Claudia Souza Passador cspassador@usp.br
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - FEA-RP/USP. Professora Doutora e Coordenadora do Centro de Estudos de Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas (GPUBLIC).

João Luiz Passador jlpassador@usp.br
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto - FEA-RP/USP. Professor Doutor.

Artigo recebido em 15/09/2009. Aprovado em 01/07/2010.

ABSTRACT *The cistern is an ancient way of storing rainwater in regions lacking a source of permanent water, as the Semi-Arid Northeast of Brazil, enabling people to obtain clean water and easy to treat. This article presents preliminary considerations on survey of public policies created to solve the drought problem in the Brazilian Northeast - from the creation of the Federal Inspectorate for Works Against Drought (IFOCS) still in the Empire period, to the 1 Million Cisterns Program (P1MC) launched by president Lula in 2003. The Program is an initiative of the Articulação do Semiárido (ASA), an NGO which currently involves about 700 entities. In addition, the study also examines the influence specifically the use of cisterns in the living conditions of families in the Baixo Salitre, around the city of Juazeiro in Bahia. So, there were 34 interviews with families of this region and the results indicate how the use of cisterns positively influences the quality of life of these families, health, leisure time, income, and gender. Until 2009, were built more than 266,000 cisterns, involving 292,000 families in 6,078 municipalities.*

KEYWORDS *Public policy, citizenship, partnerships, Brazilian Semi-Arid region, local development.*

INTRODUÇÃO

A seca é um fenômeno natural que tem registro histórico no Nordeste brasileiro desde o ano de 1552 (VILLA, 2001). Embora tenha caráter natural e aconteça, geralmente, na mesma região, a seca ocorre em diferentes conjunturas sociais e incide, negativamente, nas condições de vida da população. Através de décadas, surgiram inúmeras ações de políticas públicas sociais na tentativa de corrigir distorções conjunturais, devido ao fenômeno das secas, entretanto nenhuma delas conseguiu resultados permanentes.

A precipitação média anual do Semiárido do Nordeste brasileiro encontra-se numa amplitude que varia de 250 a 800 mm anuais, distribuídos entre três e cinco meses do ano (LOPES, 2006). No município de Juazeiro (BA), a precipitação média é de 536,49 mm (Embrapa). Para suprir a deficiência de água para consumo humano no meio rural destaca-se a cisterna como uma tecnologia simples e capaz de captar e armazenar uma água limpa e indicada para o consumo humano.

Nesse sentido, o P1MC – Programa 1 Milhão de Cisternas, iniciativa de uma organização civil que se tornou uma política pública, coloca-se como o início de uma nova interação sociedade-natureza, ou seja, se o Semiárido não pode se transformar numa região úmida, pode-se mudar a forma de vida da população que nele convive, segundo ressaltam os secretários da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Dom Raimundo Damasceno Assis, e do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic), pastor Ervino Schmidt (CÁRITAS BRASILEIRA, 2001).

Para a realização deste estudo, foi feito um levantamento bibliográfico das políticas públicas implementadas a partir do século XIX. Além de uma revisão do uso de cisternas em diversas partes do mundo, com ênfase no Semiárido do Nordeste brasileiro. A partir desses dados teóricos, foi realizado o levantamento de dados secundários e pesquisa direta, com a aplicação de um questionário junto às famílias beneficiadas com cisternas no estado da Bahia.

A escolha das comunidades foi feita a partir de informações fornecidas pela Articulação do Semiárido (ASA) – Unidade Gestora Microrregional. O critério estabelecido foi o número de cisternas, a data de término da construção e a distância da sede do município.

Para melhor avaliar os objetivos propostos pelo presente estudo, designou-se uma região com famílias beneficiadas pelas cisternas que já fizessem uso das águas captadas e armazenadas, e onde as comunidades tivessem dificuldade no acesso a outras fontes de água.

A população estudada foi constituída por 34 famílias, residentes nas comunidades de Recanto, Arame, Alfavaca, Alfavaquinha, Mulungu, Baraúna, Sobrado, Pau Preto, Pateiro e Manga, todas integrantes da bacia do Baixo Salitre, no município de Juazeiro (BA).

Os esforços de coleta de campo encontraram, na totalidade das comunidades pesquisadas, entrevistados entusiasmados e diligentes em participar das entrevistas. Todas foram realizadas nas próprias residências das famílias. No decorrer da aplicação do questionário, composto de 25 perguntas, as famílias eram interrogadas sobre as suas condições de vida antes e após a construção da cisterna. O questionário foi composto de quatro blocos: caracterização das famílias (responsável pela cisterna e número de moradores); relação com a cisterna (como a forma de abastecimento, a satisfação, duração da água de chuva captada); aspectos de melhoria de vida (saúde e renda); e características do período antes da cisterna (local onde se abastece, distância e tempo do percurso desde a casa e a qualidade da água).

O trabalho apresenta, em sua organização geral, o diálogo articulado entre o referencial teórico e os resultados da pesquisa de campo. Organiza, inicialmente, a revisão bibliográfica do tema

desenvolvimento regional endógeno, abordando o conceito de capital social. Em seguida, elabora um levantamento das políticas públicas para a seca nordestina até hoje implantadas. Posteriormente, são apresentados os resultados da pesquisa com as famílias do Baixo Salitre, no município de Juazeiro (BA), sobre os efeitos percebidos pelas famílias frente à construção das cisternas. Por fim, são apresentadas as considerações finais e as conclusões do estudo.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO E CAPITAL SOCIAL

As modificações ocorridas nos processos produtivos desde os anos 1980 acarretaram profundas transformações na teoria das políticas públicas de desenvolvimento regional, a partir da última década (BROSE, 2000; FISCHER, 2002; GRACIARENA, 2000; MARTINELLI e JOYAL, 2004; OLIVEIRA, 2002). Os desequilíbrios regionais preexistentes e estes advindos agora da reestruturação produtiva internacional passaram a sofrer uma análise sob diferentes ângulos, destacando-se entre eles o desenvolvimento endógeno.

O desenvolvimento endógeno tem suas origens na década de 1970, quando as propostas de desenvolvimento da base para o topo surgiam com maior notoriedade. A partir daí, essa corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques ao problema do crescimento desequilibrado, que ficou conhecido, em suas variantes, por outras nomenclaturas, como desenvolvimento local, desenvolvimento desde baixo, desenvolvimento territorial ou mesmo desenvolvimento comunitário (ANDION, 2003; BENKO, 1999; CASTILHOS, 2002; FLEURY, 2004; FRANCO, 2002; RODRIGUES, 2005).

Já na década de 1990, a principal questão do modelo de desenvolvimento endógeno focou-se na tentativa de se entender por que o nível de crescimento variava entre as regiões e as nações, mesmo elas dispondo das mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, mão de obra ou tecnologia. A solução seria encontrar, entre esses fatores, aqueles determinados dentro da região. Nesse sentido, a contribuição da teoria endogênica foi identificar que fatores de produção atualmente decisivos – como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições – eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então eram entendidos. Posteriormente, logo se concluiu que a região dotada desses fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria melhores condições de atingir um crescimento acelerado e equilibrado (SEN, 2000; ZAPATA, 2000).

Com essa evolução, o desenvolvimento regional endógeno predominante na década de 1990 pôde ser definido como um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Esse processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido (SILVEIRA; REIS, 2001; SINGER, 2002; VÁZQUEZ BARQUERO, 1988; VEIGA, 2005; WOLFE, 2000).

A capacidade de a sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial interno, configura a forma de desenvolvimento denominado endógeno. É possível identificar duas dimensões na endogenia do desenvolvimento regional: a primeira, econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da forma mais producente possível, os

fatores produtivos da região; a segunda, sociocultural, onde os valores e as instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região (VÁZQUEZ BARQUERO, 1988).

De forma antagônica ao pensamento normalmente associado com as teorias endogênicas, não se busca, neste enfoque, o fechamento ou o isolamento regional, nem mesmo o autocentrismo e a autossuficiência. O conceito de desenvolvimento endógeno moderno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas, visando sempre à consolidação de um desenvolvimento originalmente local, criando as condições sociais e econômicas para a geração e a atração de novas atividades produtivas, dentro da perspectiva de uma economia aberta.

A moderna teoria regional endogênica também considera a importância da sociedade civil e das relações sociais no processo de desenvolvimento de uma região. Deve ser ressaltado que a importância da sociedade civil no processo de evolução das civilizações já havia sido analisada por estudos que remontam ao século XVIII (FERGUSON, 1998). Entretanto, o que os pesquisadores da endogenia procuram destacar é que a sociedade civil, e nela compreendidas as formas locais de solidariedade, integração social e civismo, pode ser considerada a principal agente da modernização e da transformação socioeconômica em uma região, especialmente a partir da década de 1990 (BOISIER, 1997).

A importância da sociedade civil e das relações sociais é, com a mesma ênfase, defendida por outros pesquisadores do desenvolvimento endógeno (BIRNER *et al*., 1995; GODARD *et al.,* 1987; STOHR, 1990). O destaque dado aqui para a importância da sociedade civil não está inserido no debate da relação entre a sociedade e o Estado, a dicotomia entre mais ou menos Estado, ou entre a sociedade e o mercado. Trata-se da compreensão de que o desenvolvimento regional endógeno, ao considerar e dar relevância à sociedade civil regional e aos seus processos de organização social e relações cívicas, possibilita que a região atinja um crescimento equilibrado e sustentado a longo prazo.

A transformação da sociedade nesse direcionamento advém dos valores e das virtudes cívicas inerentes à sua estrutura. São esses fatores que têm a capacidade de modificar as estruturas regionais e, pelo processo cultural, transmitir para as gerações futuras as características sociais que sustentarão a evolução socioeconômica a longo prazo. O objetivo principal é combinar positivamente o civismo com a busca constante da liberdade e das oportunidades (COLEMAN, 1994; EVANS, 1995; PUTNAM, 1996;).

Nos estudos sobre o desenvolvimento regional, também podemos destacar a inserção contemporânea da concepção de "capital social". Definido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações entre indivíduos, suas normas de comportamento, laços de confiança e obrigações mútuas, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda a comunidade. Em um sentido mais restrito, pode-se entender capital social como "[...] a habilidade de criar e sustentar associações voluntárias" (PORTES e NICHOLLS, 1969). O capital social é compreendido, basicamente, por sua função, sendo encontrado em organizações sociais que potencializem a produção do ser humano (COLEMAN, 1994; EVANS, 1995; PUTNAM, 1996; ABRAMOVAY, 2000; BOURDIEU, 1996, 1989; NICHOLLS, 1969; TORCAL & MONTERO, 1998; NEJAMKIS, 1999; ROUTLEDGE & AMSBERG, 1996; TENDLER, 2002; SANROMÀ, 1999).

Em outras palavras, o capital social, quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda a comunidade. Enquanto o capital humano está relacionado ao indivíduo, o capital

social tem a ver com o ambiente social propício ao desenvolvimento. Criar um ambiente (social) favorável é formar capital social. Esse capital refere-se aos laços de confiança, de compromisso, de vínculos de reciprocidade, cooperação e solidariedade, que são capazes de estimular normas, contatos sociais e iniciativas de pessoas para a potencialização do desenvolvimento humano e econômico, ou seja, os laços são muito mais resistentes que meros interesses materiais; sua força se encontra em sentimentos de fraternidade e reciprocidade (FRANCO, 2002; PASSADOR, 2006).

São observadas na literatura três vertentes sobre a relação entre Estado e capital social: As "antiestatais, as "intermediárias" e as "estatistas":

As "antiestatais" seriam aquelas cuja existência de capital social depende do desmantelamento do Estado, substituindo sua ação pelas ações da sociedade civil organizada. (CASTILHOS, 2002; ORTOLANI, 2005).

As intermediárias acreditam na organização e na articulação da sociedade como não dependentes do Estado, porém o Estado poderia funcionar como indutor de capital social. Representando essa linha está Putnam (2000), defensor de um papel mais participativo e fiscalizador dos cidadãos nos assuntos do Estado (CASTILHOS, 2002; ORTOLANI, 2005; PASSADOR 2006).

E, em oposição teórica ao primeiro grupo, os representantes da visão estatista, liderados por Evans (1995) acreditam que o Estado deve passar de mero regulador das relações sociais para a posição de ativo mobilizador social e principal indutor de capital social (CASTILHOS, 2002; NALLE, 2006; ORTOLANI, 2005; PASSADOR 2006).

A necessidade da existência de capital social para consolidar o desenvolvimento ganha visibilidade a partir dos estudos de Putnam (2000) sobre as origens do desenvolvimento da região norte da Itália. O autor identifica como motivos do melhor desempenho dessa região da Itália os elevados níveis de associativismo, de cooperação e de capacidade de formar redes e acordos de natureza diversa. O grau de confiança que existe entre os indivíduos, as normas de comportamento e os sentimentos de reciprocidade contribuem para a sensação de bem-estar geral e, portanto, para a questão do desenvolvimento. Tal percepção é que permite o estabelecimento da relação entre cidadania e desenvolvimento (PUTNAM, 2000).

Apesar de imperceptível para a grande maioria das pessoas, o capital social está presente no cotidiano de todos, em maior ou menor grau. É, assim, constituído de forças que estão acima dos interesses materiais e fazem duas ou mais pessoas se unirem em torno de um objetivo comum.

Conforme Evans (1995), os componentes que formam o capital social, entre os quais estão o engajamento cívico, a integração social e as normas de confiança, podem ser promovidos pelas esferas governamentais e, inclusive, ser utilizados com vistas ao desenvolvimento.

Por meio do capital social, a sociedade tem a capacidade de identificar suas necessidades coletivas e estabelecer conjuntamente seus objetivos. Seus integrantes não agem independentemente, cooperam na busca dos objetivos comuns, e seu comportamento nem sempre é estritamente egoísta, o que permite aos cidadãos serem protagonistas de seu próprio desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2000).

Isso confirma a necessidade e a importância com que o capital social se apresenta nos novos conceitos de desenvolvimento local (KLIKSBERG, 1997). A capacidade de a sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial interno, configura o desenvolvimento denominado endógeno. Identificam-se duas dimensões nessa forma de desenvolvimento: a primeira, econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da melhor maneira possível, os fatores produtivos da região;

a segunda, sociocultural, cujos valores e instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região (PASSADOR, 2006; VASQUEZ BARQUERO, 1988).

Em resumo, o capital social se relaciona à capacidade das pessoas de uma sociedade em privilegiar os interesses do grupo em detrimento dos individuais, implementar o trabalho conjunto com o objetivo de alcançar metas comuns, organizar-se e associar-se, compartilhar valores, normas e gestão das organizações comunitárias. Tais características denotam uma série de relações estáveis e duradouras estabelecidas entre as pessoas e os diversos grupos formados dentro do território, podendo ser consideradas como o principal agente de modernização e transformação socioeconômica em uma região, propiciando um nível ótimo de desenvolvimento social para a comunidade (FRANCO, 2002).

Dentro desse conceito, o aspecto da confiança é visto como o facilitador da vida social ao gerar e potencializar os recursos econômicos. Dessa forma, a confiança é alcançada a partir do conhecimento mútuo entre os membros da comunidade e da tradição de ação comunitária.

Para Coleman (1994), existe uma complementação entre capital físico-econômico (insumos, infraestrutura e financiamento), capital humano (educação e preparação técnica) e capital social (relações de confiança). A otimização do capital físico-econômico e do capital humano é atingida na medida em que as relações de confiança e reciprocidade aumentam na comunidade.

Temos, ainda, a visão de Melo Neto e Fróes (1999) sobre capital social, que o define pelo acúmulo de experiências participativas e organizacionais ocorridas na base de uma comunidade e que reforçam os laços entre as pessoas, grupos e instituições; sendo necessária a existência de seis fatores na base para a construção do capital social: participação social, organização, solidariedade social, iniciativa, cooperação e confiança.

Dentro dessa amplitude, o conceito de capital social integra aspectos inter-relacionados, como: a reciprocidade, redes sociais, desenvolvimento social, cooperação e governabilidade (ABU-EL-HAJ, 1999; PASSADOR & CUNHA, 2008).

Nesse contexto, o desenvolvimento regional endógeno e o capital social apontam para construção de um novo sujeito coletivo do desenvolvimento; ou de um novo padrão de políticas, baseado na parceria entre as diversas instâncias e os órgãos do poder público, as empresas privadas e as organizações da sociedade civil. Esse processo pode ser transformador na relação entre Estado e sociedade, e pode vir a representar mudanças significativas em nossa matriz política, econômica e social, especificamente nas políticas públicas de combate à seca, como o P1MC, que veremos adiante.

POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA OS EFEITOS DA SECA NO NORDESTE BRASILEIRO

A intervenção do Estado no Nordeste foi sempre marcada pela centralização e fragmentação das ações, e se concretizava com a criação de órgãos nacionais para o combate à seca, os quais se transformavam em objeto de disputas políticas entre os diversos segmentos da elite rural. A ação desenvolvida por esses órgãos limitava-se à construção de grandes açudes públicos, perenizando grandes extensões de rios, sobretudo a construção de milhares de pequenos e médios açudes dentro de propriedades privadas, de forma a assegurar água para a produção agropecuária e o funcionamento de agroindústrias.

As primeiras iniciativas para lidar com a questão da seca foram direcionadas a oferecer água à zona do Semiárido. Nessa ótica, foi criada a de Obras Contra as Secas (Decreto nº 7.619, de 21

de outubro de 1909), atual Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), com a finalidade de centralizar e unificar a direção dos serviços, visando à execução de um plano de combate aos efeitos das irregularidades climáticas. Foram iniciadas as construções de estradas, barragens, açudes, poços, como forma de proporcionar apoio para que a agricultura suportasse os períodos de seca.

A ideia de resolver o problema da água no Semiárido foi, basicamente, a diretriz traçada pelo governo federal para o Nordeste e prevaleceu, pelo menos, até meados de 1945. Na época em que a Constituição brasileira de 1946 estabeleceu a reserva no orçamento do governo de 3% da arrecadação fiscal para gastos na região nordestina, nascia nova postura, distinta da solução hidráulica na política antisseca. Abandonou-se, na época, a ênfase em obras em função do aproveitamento mais racional dos recursos, conforme podemos observar no histórico dos programas do governo descritos a seguir.

Assim, é possível apresentar, de maneira resumida, a cronologia dos programas de intervenção, bem como as instituições envolvidas nas políticas de combate à seca no Brasil (NASCIMENTO, 2005). São três, os períodos:

Assim, é possível apresentar, de maneira resumida, a cronologia dos programas de intervenção, bem como as instituições envolvidas nas políticas de combate à seca no Brasil (NASCIMENTO, 2005). São três, os períodos:

Medidas de salvação

1877-79	O Império instituiu uma Comissão Imperial para estudar a abertura de um canal que comunicasse as águas do rio Jaguaribe com as do rio São Francisco, porém não foi concretizado, e a prioridade foi dada à construção de açudes e poços tubulares. Em 1904, foram criadas várias comissões: Açudes e Irrigação, Estudos e Obras contra os Efeitos das Secas e de Perfuração de Poços. Em 1909, foi instituída a Inspetoria de Obras Contra as Secas (IOCS), a qual foi transformada em 1919 em Inspetoria Federal de Obras Contra as Secas (IFOCS).
1945	A IFOCS foi renomeada Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS). Em 1948, foi criada a Comissão do Vale do São Francisco, concebida para criar um novo método de gestão de combate às estiagens.

Desenvolvimento planejado

1951	O Banco de Nordeste foi criado em 1952 para apoiar financeiramente os municípios que faziam parte do Polígono das Secas. Em 1956, foi criado o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) com o intuito de realizar estudos socioeconômicos para o desenvolvimento do Nordeste.
1959	Nesse ano foi criado o Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno), tendo Celso Furtado como diretor e encarregado de lutar pela aprovação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) no Congresso Nacional. Nesse ano a Sudene foi instituída.

Programas institucionais

1970	Os programas de desenvolvimento regional passaram a impulsionar a agricultura irrigada no país. Os principais foram: Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terra e de Estímulo à Agroindústria do Norte e Nordeste (Proterra, 1971), incorporados ao I Plano de Desenvolvimento Nacional (I PND) e o Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale, 1972) e Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste, 1974), incorporados ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).
1976	Foi criado o Projeto Sertanejo, que visava tornar a economia mais resistente aos efeitos da seca pela associação entre agricultura irrigada e seca.
1979-83	Em 1979, foi implementado o Programa de Recursos Hídricos do Nordeste (Prohidro), através de acordo de cooperação com o Banco Mundial, para aumentar a oferta de recursos hídricos por meio da construção de açudes públicos e privados e perfuração de poços. Mais tarde o programa foi renomeado Proágua. Em 1978, foi criada a Política Nacional de Irrigação, que enfatizava a função social da irrigação, destacando, no caso nordestino, o combate à pobreza e a resistência à seca. Em 1981, foi criado o Programa Provárzeas, a cargo da Emater, para prestar assistência ao pequeno agricultor. Em 1984, houve um acordo entre o Ministério da Integração (MI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para admitir a implantação de médias empresas nos projetos de irrigação, que podiam ocupar até 50% dos perímetros.
1987	O Programa de Irrigação do Nordeste (PROINE, 1986) foi ampliado para Programa Nacional de Irrigação (PRONI, 1986). O Projeto Nordeste I englobou seis programas, dos quais vingou apenas o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP) do Semiárido.
1990-93	O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) divulgou o Mapa da Fome no Brasil (1993). Devido à pressão popular (Movimento Ação da Cidadania contra a Fome, Miséria e pela Vida), foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), que coordenou o Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (Prodea, 1993). Esse programa originou o programa Bolsa Renda em 2001 e o Bolsa Família em 2004. Nos anos 1990, iniciaram-se os debates sobre os projetos de assentamento de pequenos produtores versus a participação do produtor empresário. Em 1997, foi constituído o modelo de irrigação, com lotes familiares para projetos de assentamento e projetos públicos de irrigação totalmente ocupados por empresas.
1998	Criação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, coordenado pela Sudene, para ajudar os atingidos pela seca. Em 1998, o Tribunal de Contas da União (TCU) passou a publicar os resultados das auditorias de programas sociais. Dentre outros, foram auditados o Programa Nordeste I (DNOCS e a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba (Codevasf), Proágua (DNOCS e Sudene) e o Programa de Dessalinização Água Boa. Para evitar a desarticulação dos projetos públicos de irrigação, em dezembro de 1999 a Sudene, a Superintendência da Amazônia (Sudam), o DNOCS e a Codevasf foram vinculados ao Ministério da Integração (criado em setembro de 1999). Em julho de 1999, foi elaborado pelo Conselho Nacional de Defesa Civil (Condec) o Manual para Decretação de Situação de Emergência ou de Estado de Calamidade Pública.
2001-06	Criação do Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais P1MC, dentro do Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido, da ONG Articulação do Semiárido (Asa), criada em 1999. O P1MC passa a ser política pública do governo federal, ao ser firmado o Termo de Parceria nº 001/2003 com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Devido às denúncias de corrupção divulgadas pelo TCU, a Sudene foi extinta em maio de 2001, tendo sido renomeada Agência de Desenvolvimento do Nordeste (Adene) em junho de 2004.

Observando a trajetória acima, é possível verificar que os três períodos das políticas públicas de combate à seca, organizados assim por conveniência de análise, apresentam características distintas. No primeiro período (do ano de 1877 até os anos 40 do século XX), a atuação do Estado dava-se através das "medidas de salvação", ou seja, distribuição de alimentos entre os retirantes

que conseguiam chegar às capitais, e de esmolas aos que permaneciam no interior. No aspecto técnico, investia-se em infraestrutura hidráulica, como: construção de várias e grandiosas obras de açudagem, poços profundos e barragens.

Num segundo período (do final da década de 1950 até a década de 1970), a atenção política antisseca migrou das obras de açudagem para o aproveitamento racional dos recursos hídricos. Nesse contexto, foram criadas pelo governo federal, em 1948, a Comissão do Vale do São Francisco, seguidamente pelas instituições Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Em 1956, o governo federal, instituiu o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), cuja importância consistiu na identificação das disparidades regionais. De acordo com o GTDN, foram precisas medidas amplas e uma soma de investimentos muito maior para o desenvolvimento da região. Essa fase foi intitulada desenvolvimento planejado, quando as políticas antisseca procuraram se embasar em análises mais cuidadosas da realidade.

O terceiro período, que se inicia a partir de 1970, foi marcado pela implantação de vários programas, tais como: Proterra (1971), Provale (1972), Polonordeste (1974), Projeto Sertanejo (1976) e Prohidro (1979).

Apesar das inúmeras políticas públicas implementadas ao longo da história do Nordeste semiárido, o que se observa é que elas se revelaram incompletas e desintegradas, pois a cada governo interromperam-se ou alteraram-se os projetos do governo anterior.

Segundo Villa (2001), o semiárido precisa de uma intervenção do governo federal que se contraponha ao suposto descaso das "elites regionais". Para ele, sempre faltaram ações planejadas. Para ilustrar sua afirmação, o historiador compara o fenômeno da estiagem ao tsunami, e diz que o problema da seca é pior, pois pode ser previsto com bastante antecedência. Segundo o autor, a responsabilidade das autoridades federais e das elites políticas nordestinas é ainda maior, porque todos acabam sendo cúmplices de uma tragédia anunciada (VILLA, 2001). Em outras palavras, historicamente, nessa região, a distribuição de água permeia os interesses das elites econômicas locais ao vincularem o aceso à água ao apoio político em períodos eleitorais.

Nesse contexto, desde o primeiro mandato do atual governo do presidente Lula da Silva, buscou-se incentivar e fortalecer as iniciativas da sociedade civil com o objetivo de agir de maneira mais eficaz no combate à seca. Dessa forma, a partir de 2003, vêm sendo sistematicamente organizados aparatos institucionais e destinados recursos da União para a construção de cisternas. Merecem destaque, nessa política, como se verá em detalhes mais adiante, o Programa 1 Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) e a organização não governamental Articulação do Semiárido (ASA), sua principal gestora.

O PROGRAMA 1 MILHÃO DE CISTERNAS (P1MC)

Segundo Gnadlinger (2000), a coleta e o aproveitamento da água de chuva tem sido uma técnica bastante popular em muitas partes do mundo, especialmente em regiões áridas e semiáridas (aproximadamente 30% da superfície da terra). A coleta de água da chuva foi inventada independentemente em diversas partes do mundo e em diferentes continentes há milhares de anos. Ela foi usada e difundida especialmente em regiões semiáridas, onde as chuvas ocorrem somente durante poucos meses e em locais diferentes.

A captação de águas de chuva em sistemas individuais de abastecimento de água tem sido uma prática usual há muitos anos. Segundo Plínio To-

maz (2003), existem reservatórios escavados desde 3600 a.C. Na Pedra Moabita (datada de 850 a.C.), uma das inscrições mais antigas do mundo encontradas no Oriente Médio, o rei Mesha, dos moabitas sugere que as casas tenham captação de água da chuva. Na China, essa técnica já era conhecida no planalto de Loess, há 2 mil anos, quando já existiam cacimbas e tanques para a água da chuva (GNADLINGER, 2000).

Na década de 1970, várias cidades da Índia tiveram nas técnicas de captação de água de chuva a solução para a sua produção agrícola e passaram da situação de importadoras a exportadoras de alimentos. Em meados da década de 1980, a população da cidade de Gopalpura, também na Índia, localizada em uma região propensa às secas, passou a reviver as práticas de captação de escoamento superficial. O sucesso do empreendimento motivou outras 650 cidades próximas a desenvolver esforços similares, levando à elevação do nível do lençol freático, rendimentos maiores e mais estáveis provenientes das atividades agrícolas e redução das taxas de migração. Impressionado com o sucesso da experiência do uso de técnicas de captação de águas de chuva, o ministro-chefe do estado indiano de Madhya Pradesh repetiu a iniciativa em 7.827 cidades. O projeto atendia a quase 3,4 milhões de hectares de terra entre 1995 e 1998 (WORLD WATER COUNCIL, 2000, *apud* PALMIER, 2001).

No mundo árabe, sistemas de captação de água de chuva sempre foram utilizados e desenvolvidos nessa região do planeta, que, historicamente, enfrenta crônica escassez de água. As técnicas de captação de água de chuva são praticadas há milênios em vários países da referida região, sendo comuns em países como a Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Omã e Tunísia. Nesses países utiliza-se o sistema de recarga de águas subterrâneas através da construção de barragens que fazem parte de planos nacionais de desenvolvimento (PETRY e BOERIU, 1998, *apud* PALMIER, 2001).

Nas Américas, Gnadlinger (2000) salienta as práticas pré-colombianas do povo maia na península de Yucatán, hoje México. O México como um todo é rico em antigas e tradicionais tecnologias de coleta de água da chuva, datadas da época dos astecas e maias. Ao sul da cidade de Oxkutzcab, ao pé do monte Puuc, ainda hoje podem ser vistas as realizações do povo maia. No século X já existia uma agricultura baseada no aproveitamento da água de chuva. As pessoas viviam nas encostas das montanhas e sua água potável era fornecida por cisternas com capacidade de 20 mil a 45 mil litros, chamadas ***chultuns***.

Como se pode perceber, a captação de água de chuva tem se tornado uma medida estratégica para o desenvolvimento social e econômico das regiões semiáridas do mundo inteiro.

No Semiárido Nordestino, armazenar e usar a água das chuvas adequadamente também é um desafio, uma vez que esse terreno se caracteriza por solos rasos e com baixa capacidade de retenção de água subterrânea.

A pluviosidade nordestina é irregular e diferenciada. A água do subsolo é quase sempre salobra. A grande maioria do solo não oferece condições para a perfuração de poços profundos. Existem poucos rios; na realidade, existem apenas duas grandes bacias: a do São Francisco e a do Parnaíba. Nessas circunstâncias, tornam-se imprescindíveis a busca de soluções alternativas e a criação de uma nova mentalidade, uma nova cultura e adaptação ao meio ambiente semiárido.

A construção de cisternas acompanhada por um processo educativo de gerenciamento de uso da água captada tem se mostrado eficiente no combate à seca nordestina. Os estudos especializados na área de consumo humano e qualidade de vida coincidem e estimam que, em média, as necessidades aceitáveis de água para beber, cozinhar e fazer a higiene bucal (típicas dos assistidos pelos programas de cisternas) são da ordem

de 14 litros/pessoa/dia ou 16 mil litros/família/8 meses. No semiárido nordestino, os índices pluviométricos históricos são suficientes para atender às necessidades técnicas de implantação com sucesso de projetos dessa natureza. A título de exemplo, dados estatísticos sistemáticos colhidos em Iguaraci, município com menor índice pluviométrico da região do Pajeú, sertão pernambucano (344,6mm, um dos menores do Nordeste), mostram que foi possível conseguir uma captação mínima de 24 mil litros de água por residência ao ano utilizando telhados com 78 m², subtraindo perdas de 10%.

Desde a década de 1970, a Embrapa faz experiências com cisternas, obtendo excelentes resultados, mas aquelas experiências bem-sucedidas não foram disseminadas para a população por falta de uma política institucionalizada, particularmente voltada para a população rural do Semiárido Brasileiro (GNADLINGER, 2000).

Na década de 1990 foi criado o Instituto Regional da Pequena Agropecuária Apropriada (Irpaa), entidade não governamental sem fins lucrativos, sediada no município de Juazeiro/Bahia, que desde a sua criação desenvolve trabalho técnico na busca de cisternas mais resistentes. São elas: cisternas de placa, tijolos e cal, tela de cimento e alambrado. Também vem desenvolvendo sistemas de construção de cisternas em consórcio com outras organizações não governamentais, organizações sócias de base e comunidades locais organizadas. No decorrer desses trabalhos, percebeu a necessidade de implementar programas educacionais estruturados para incentivar a convivência com o clima semiárido e um manejo adequado da água. Nos anos seguintes, a Embrapa e o Irpaa organizaram vários Simpósios Brasileiros de Captação de Água de Chuva, através dos quais deram um grande impulso à utilização da água de chuva.

Em julho de 1999, durante a 3ª Conferência das Partes da Convenção de Combate à Desertificação e à Seca (COP3), em Recife, foi criada a Articulação do Semiárido (ASA) – entidade não governamental que atualmente já congrega cerca de 700 entidades. Na ocasião, a sociedade civil organizada e atuante na região do Semiárido Brasileiro, reproduzindo a experiência da Conferência Rio-92, e promoveu o Fórum Paralelo da Sociedade Civil. A ASA teve um papel decisivo na coordenação desse processo, vindo a consolidar-se como espaço de articulação política da sociedade civil em fevereiro de 2000. A base de sua constituição é a Declaração do Semiárido, documento que sintetiza as percepções dos grupos participantes da ASA em torno da região. A partir dessas experiências e da ação protagonista da ASA é que se propôs e se desenvolveu o Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC).

O Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: 1 Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) iniciou-se no ano de 2001, através de um Projeto Piloto financiado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), para a construção de 500 cisternas e elaboração do projeto, mobilização nos estados, seminários e oficinas (PEREIRA, 2006).

A característica principal da proposta é divulgar um modelo de gestão que seja assumido integralmente pela mesma comunidade de interesse e beneficiária da política, organizada como sociedade civil, que contribui ativamente na elaboração da referida política e cria, utiliza e aperfeiçoa sistemas de controle social rigorosos nos diferentes níveis de implementação das ações programáticas.

O P1MC estabelece junto às comunidades rurais do Semiárido Brasileiro, um processo de capacitação que pretende envolver ao final, diretamente, 1 milhão de famílias. Nesse processo é abordada a questão da convivência com o Semiárido, com enfoque específico no gerenciamento de recursos hídricos, construção de cisternas, gerenciamento de recursos públicos e administração financeira dos recursos advindos do P1MC.

A cisterna é o passo inicial para que as famílias possam perceber que é possível conviver com e se desenvolver no Semiárido.

A cisterna de placa, modelo adotado pelo P1MC, é uma tecnologia simples e barata. Um reservatório de água com formato redondo construído ao pé da casa, meio encravado no chão (2/3), meio fora, que capta a água de chuva do telhado das casas. O projeto prevê um curso de gerenciamento de recursos hídricos com as famílias beneficiadas para que aprendam a gerenciar de forma racional a sua água de beber e cozinhar, para que dure por todo o longo período de secas (entre 8 e 10 meses). As cisternas são vedadas, não permitindo a entrada de luz e insetos. Sem luz, não há procriação de algas. Na entrada da água, há um filtro, que impede a passagem de impurezas. A cisterna utiliza as águas de chuvas captadas pelo telhado da casa e canalizadas por calhas ou bicas. A água conserva-se limpa e apropriada ao consumo humano.

O custo de uma cisterna, com todos os componentes, gira em torno de R$ 1.800,00 (um mil e oitocentos reais). Sendo que cerca de R$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) constitui a contrapartida das famílias, ou seja, a escavação do buraco, a areia quando essa está disponível nas proximidades da casa, alimentação e hospedagem dos pedreiros. Assim, o valor da construção propriamente dita é de aproximadamente R$ 1.450,00 (mil quatrocentos e cinquenta reais), ou seja, 80% do custo total (PEREIRA, 2006).

A construção de uma cisterna leva em média 5 (cinco) dias, e na grande maioria das vezes conta com a ajuda da própria família e de vizinhos, no sistema de mutirão. A capacidade da cisterna é de 16 mil litros de água potável – a água de chuva na zona rural do Semiárido Nordestino, onde a poluição atmosférica como é conhecida nos grandes centros urbanos é praticamente inexistente, apresenta-se como uma das mais limpas da natureza.

O volume armazenado é suficiente para abastecer uma família de até cinco pessoas durante o período de seca, com um consumo diário de 14 litros/pessoa. Para a saturação do reservatório, com capacidade para 16 mil litros, são necessários 500 mm de chuva em uma área de coleta (telhado) com um mínimo de 40 m².

Se construídas seguindo os padrões técnicos e utilizando material de boa qualidade, as cisternas devem ter durabilidade mínima de 40 anos. Os problemas apresentados são decorrentes de: uso de material de má qualidade; técnicas inadequadas de construção; não adequação de uso do material ao tipo de solo; falta de cuidados especiais de manutenção, tais como não deixar a cisterna vazia ou não construí-las próximas a árvores.

As cisternas caseiras têm apresentado a tecnologia mais viável para a convivência com o Semiárido. Conforme Poletto (2001), as cisternas reúnem uma série de vantagens que lhes conferem essa classificação: baixo custo, facilidade de disseminação da tecnologia entre os meios populares menos alfabetizados ou analfabetos, e possibilidade de ser articulada com a reeducação da família quanto ao cuidado necessário para a preservação da qualidade da água.

A influência das cisternas na saúde das famílias (principalmente idosos e crianças) é imediata. Facilita também o trabalho das mulheres, tantas vezes alquebradas pela labuta de buscar água em fontes (barreiros, aguadas, poços etc.) na maioria das vezes bastante distantes. Ocorre também uma relativa libertação destas comunidades carentes em relação aos donos dos açudes e aos carros-pipas, de proprietários privados ou pertencentes às pequenas Prefeituras. Em quaisquer modalidades, todavia e invariavelmente, o acesso à água potável sempre esteve sob o controle das classes dirigentes locais e de seus interesses políticos, acostumados a domesticar a população pela sede (VILLA, 2001).

Atingir 1 milhão de famílias em cinco anos era a meta do projeto. Apesar de não chegar a 1

milhão, este continua sendo o maior projeto de abastecimento de água para consumo humano destinado à população do Semiárido existente até hoje no Brasil. É a possibilidade de se armazenar algo em torno de 16 bilhões de litros.

O P1MC não pretende ser apenas um programa de transferência de ativos e distribuição de renda, mas também promover mudança cultural e fortalecimento do capital social. Por ter uma abordagem universalista e não baseada em reivindicações corporativas, propõe um padrão de relacionamento entre Estado e a sociedade sobre questões relacionadas às infraestruturas e aos serviços públicos. Visa assim o fortalecimento institucional das organizações de base, para o fortalecimento e desenvolvimento de alternativas locais e a gestão dos recursos públicos.

Foi somente após perceber os sensíveis impactos benéficos da construção de cisternas (pilotos) em algumas comunidades que a ASA tomou a decisão de ampliar o projeto, associando-se às políticas governamentais. Um convênio celebrado com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), cujo objeto era a construção de 500 cisternas, permitiu que a ASA realizasse experimentos para o processo de mobilização e sensibilização de comunidades e instituições governamentais e não governamentais. Posteriormente foi celebrado um convênio com a Agência Nacional das Águas (ANA) para a construção de 12.400 cisternas.

No ano de 2003 foi firmado o Termo de Parceria nº 001/2003 com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Associação Programa 1 Milhão de Cisternas para o Semiárido (AP1MC). Dessa forma, o Programa toma feições de política pública, com orçamento definido.

Atualmente, o Programa vem recebendo apoio e firmando parcerias também com instituições privadas. Em todo o Semiárido Nordestino, existem diversos exemplos da participação da iniciativa privada, tanto nacional como internacional, tais como: Federação Brasileira dos Bancos (Febraban); Sindicato dos Metalúrgicos do ABC; Adote, iniciativa da microrregião de Juazeiro (BA); cooperativas italianas (COSPE, Ucodep e Forlimpopolli); e doações de pessoas físicas da Holanda.

Até 2009, foram construídas mais de 266 mil cisternas, mobilizando 292 mil famílias, em 6.078 municípios. Também foram capacitadas 268 mil famílias em recursos hídricos, além de 5.500 pedreiros na região.

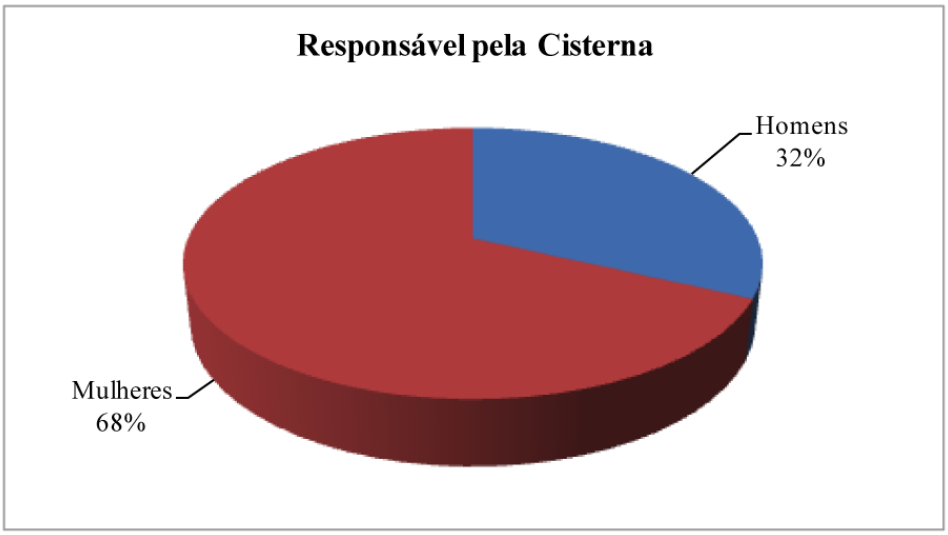
Tabela 1 – **Comparativo: cisternas, poços e aguadas**

	CISTERNAS x POÇOS x AGUADAS		
	Cisternas	**Poços**	**Aguadas** (fonte, rio, lagoa ou qualquer manancial existente numa propriedade)
Quanto à localização	Perto	Distantes	Distantes
Quanto ao custo	Baixo	Médio	Médio
Manutenção	Fácil e barata	Especializada e cara	Fácil e barata
Qualidade da água	Boa	Ruim (salobra)	Ruim
Quanto ao solo	Independe do tipo de solo	O solo do semiárido é predominantemente cristalino, necessitando de perfurações profundas (até 60 m)	Existem limitações de solo
Evaporação	Inexistente	Inexpressiva	Alta

RESULTADOS OBTIDOS

Das 34 famílias entrevistadas, 23 (68%) possuem mulheres como responsáveis pela cisterna. Vale destacar que ser o responsável significa, neste caso, cuidar da manutenção física dos equipamentos (obra civil, bomba de gude, telhado e calhas de coleta etc.) e do uso do estoque de água para os fins que ela é mais necessária (beber, cozinhar e realizar higiene bucal). É o responsável quem também decide se e o quanto vai fornecer de água da sua cisterna às famílias de vizinhos não beneficiados pelo programa.

Gráfico 1 – **Responsável pela cisterna**



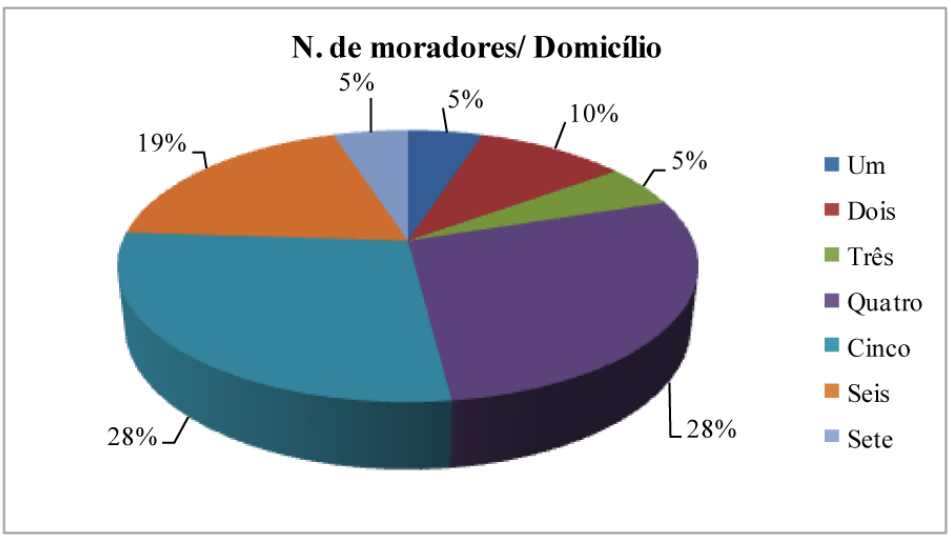
É preciso levar em conta que, na região, é prática comum os homens se deslocarem, como acontece com frequência em muitas outras regiões rurais do interior nordestino, para atividades agrícolas remuneradas nas safras do Sudeste do país. É o caso típico da colheita da cana-de-açúcar no estado de São Paulo, quando os homens passam às suas esposas a responsabilidade de chefiar as casas durante os meses do corte. Além disso, a mulher parece ser mais apta para a manutenção da vida dos seus familiares, bem como apresenta um sentimento mais apurado de solidariedade junto à comunidade da qual faz parte.

Como, em outras experiências de políticas públicas (renda mínima; mutirões habitacionais; cooperativas de artesanato; arranjos produtivos locais etc.) que envolvem ações articuladas e consórcios comunitários, a participação feminina merece destaque. Parece não ser diferente, aliás, nesses programas e políticas públicas do Semiárido do Nordeste e dirigidos à gestão sustentável dos recursos hídricos, fonte de vida por excelência.

As cisternas com capacidade de 16 mil litros são as mais adequadas para a realidade da região, pois 76% das famílias têm entre 1 e 5 moradores, que consomem 3.360 e 16.800 litros, respectivamente, de água durante um período de 8 meses (240 dias), com um consumo diário de 14 litros/pessoa. Dessa forma, essas famílias terão condi-

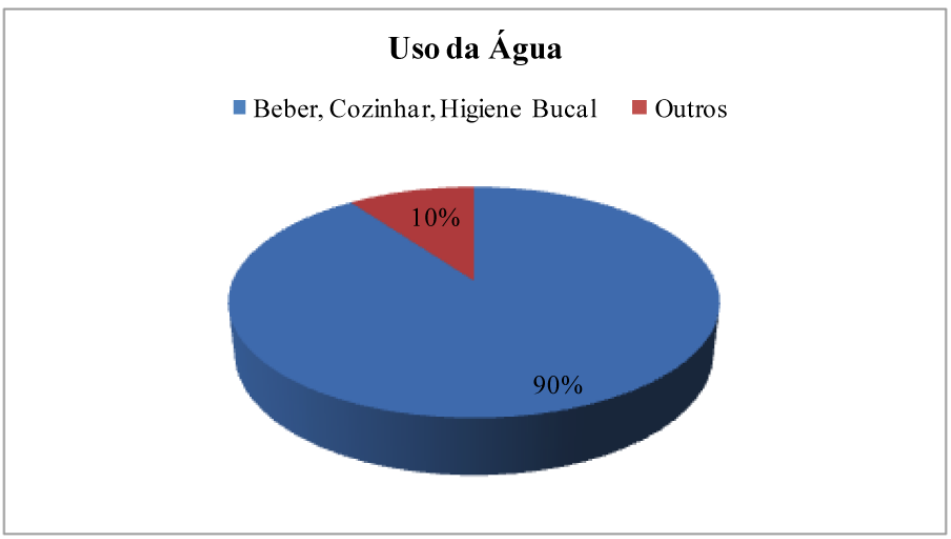
ções de captar e armazenar água suficiente para passar o período de estiagem (8 meses), com água disponível para beber, cozinhar e realizar a higiene bucal. Porém, é importante salientar que, se somente uma família não conseguir armazenar a quantidade de água ideal para passar o período de estiagem, já é suficientemente aconselhável que o dimensionamento das cisternas seja repensado, saindo da forma padronizada para uma escala de tamanho variável com o número de moradores.

Gráfico 2 – **Número de moradores / domicílio**



Dos entrevistados, 90% declararam que usam a água da cisterna somente para beber, cozinhar e escovar os dentes.

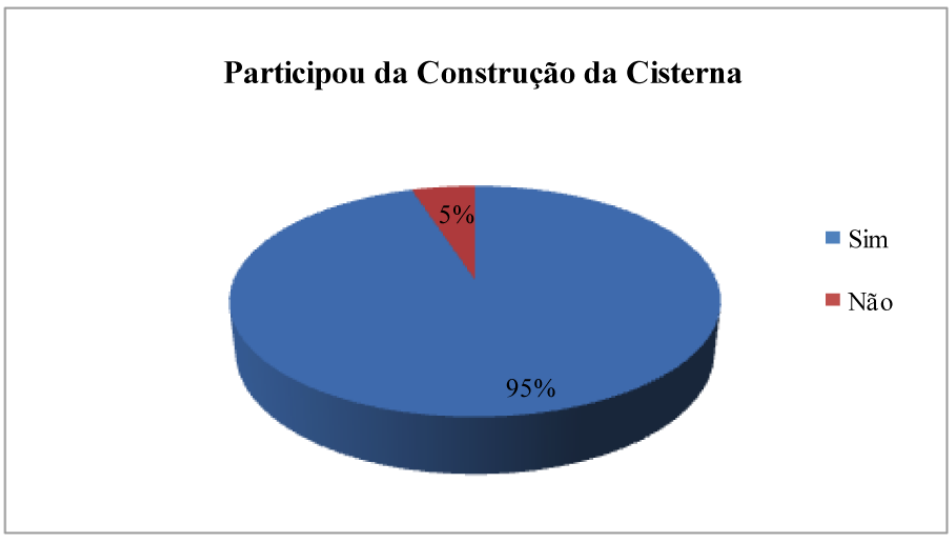
Gráfico 3 – **Uso da água**



Das 34 famílias entrevistadas, 95% tiveram participação na construção das cisternas. Isso demonstra que a participação dos atores sociais é um dos pontos fortes do Programa 1 Milhão de Cisternas (P1MC). É o que o diferencia das políticas públicas usuais de combate à seca.

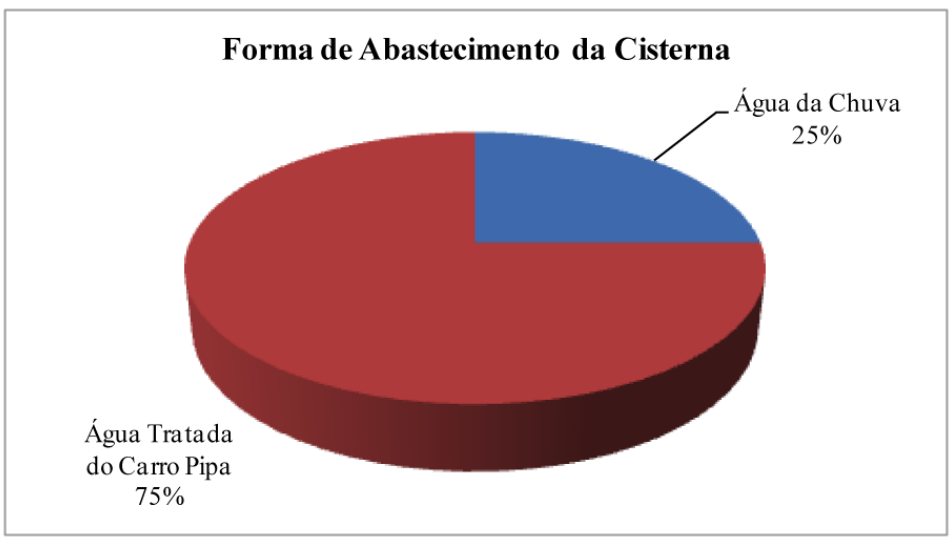
A cisterna não é feita apenas para a família. Ela também é feita pela família, o que produz um sentimento de propriedade que ultrapassa o sentido de posse e uso. Apropriada em sua tecnologia de construção e operação, se torna uma extensão da vida e das decisões da coletividade, isto é, familiar e comunitária.

Gráfico 4 –
Participação na construção da cisterna



Das 34 famílias entrevistadas, apenas 25% afirmaram que só abasteceram as cisternas com água da chuva, os outros 75% já tinham abastecido com o carro-pipa. Segundo os entrevistados, o abastecimento com o carro-pipa só aconteceu porque eles forneceram a água da chuva coletada na cisterna para as famílias vizinhas que ainda não foram beneficiadas pelo P1MC. Acredita-se que, com ampliação e continuidade do programa, esse problema não persistirá.

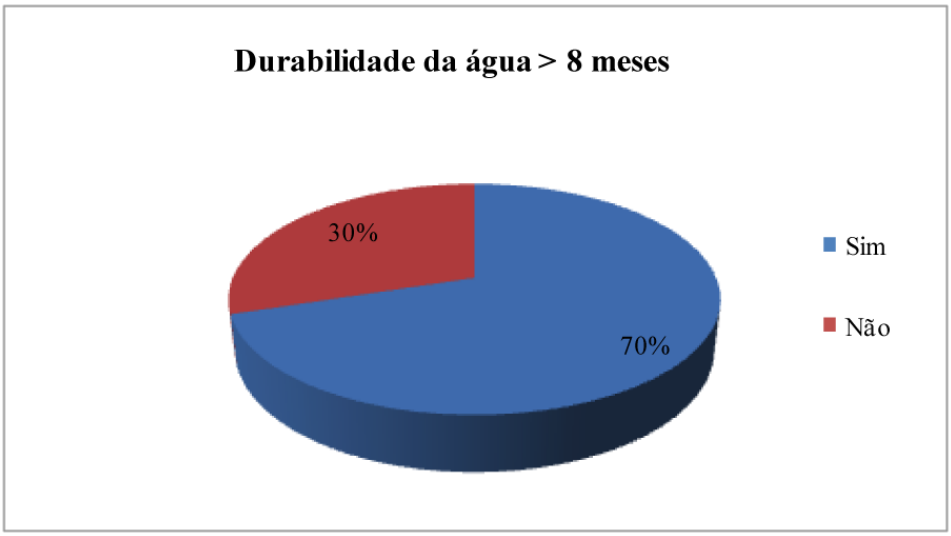
Gráfico 5 –
Participação na construção da cisterna



Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que estão muito satisfeitos com a cisterna e que têm convicção de que suas vidas mudaram para melhor.

A maioria das famílias, 70%, disse que a água armazenada na cisterna foi suficiente para o consumo das pessoas do domicílio por um período superior a 8 (oito) meses. As demais relataram que a água durou menos tempo, pois forneceram água para os vizinhos que ainda não possuíam a cisterna.

Gráfico 6 – **Durabilidade da água**



O acesso à água de qualidade foi o maior benefício apontado pelas famílias. Todos os entrevistados (100%) afirmaram, categoricamente, que a água de chuva coletada e armazenada na cisterna é de qualidade superior àquela a que eles tinham acesso anteriormente. Muitos relataram que consumiam uma água salobra, barrenta e, até mesmo, contaminada com dejetos de bichos como sapo, rã, besouro e calango.

Acerca da saúde, relataram que, quando consumiam água sem qualidade e de origem duvidosa, eram bastante comuns os casos de doenças nas famílias relacionados à água, tais como: diarreias, vômitos, cólicas etc. E que agora, com a utilização da água coletada na cisterna, tais doenças ocorrem muito esporadicamente.

O questionário também mostrou que antes metade das famílias entrevistadas dedicava um tempo significativo à tarefa de buscar água (cerca de 2 horas para cada deslocamento). Em muitos casos faziam mais de um deslocamento por dia, todos os dias da semana.

Situada ao lado da casa, a cisterna permite que as famílias tenham acesso à água de qualidade sem ter que perder tempo ou empreender grandes esforços físicos nos deslocamentos entre a casa e a fonte de fornecimento de água. Por isso, 100% dos entrevistados apontaram a economia de tempo e esforço como um grande benefício possibilitado pelo uso da cisterna, uma vez que esta permite maior dedicação a outras atividades, como o trabalho rural, ou mesmo ao cuidado das crianças. Todas as famílias entrevistadas afirmaram que a sua renda melhorou, citando como

principais motivos a sobra de tempo para outras atividades (trabalho na roça, pastoreio, tarefas domiciliares etc.) e a economia dos recursos financeiros, uma vez que não necessitam mais se deslocar até a sede do município para solicitar o carro-pipa, nem pagar pelo custo do abastecimento.

Das comunidades pesquisadas, Sobrado, Pau Preto, Pateiro e Manga são as que ficam mais distantes da sede do município de Juazeiro e por esse motivo são as que mais valorizam a água captada das chuvas e armazenada na cisterna. Nessas comunidades, a presença do carro-pipa é menos frequente, o que explica o fato de a maioria das famílias só utilizar a água da cisterna para beber, uma vez que temem que falte água de qualidade durante a seca.

As comunidades visitadas são carentes e, ainda hoje, vêem-se diante do desafio de conquistar outras melhorias básicas das condições de vida, como água encanada nas torneiras, elevação do nível de escolarização, ampliação das oportunidades de trabalho e renda. Apesar disso, deve se reconhecer que as cisternas constituem-se num melhoramento significativo da vida dessas famílias, que, anteriormente ao Programa, gastavam horas do dia na busca de água para beber, nos períodos de seca.

Para a realidade dos que vivem no meio urbano, com infraestrutura básica de água e esgoto, a cisterna pode ser avaliada como mais um paliativo, uma vez que ainda está longe de ser comparada a um sistema de saneamento básico, porém, para aquelas famílias, a cisterna é um bem de inestimável valor. Todas as cisternas visitadas estavam em locais onde não existe nenhuma outra fonte permanente de água apropriada para o consumo humano, ou seja, o P1MC não constrói cisternas que não sejam realmente necessárias.

Para que as cisternas sejam um meio eficiente de minimizar o desequilíbrio socioambiental do Semiárido, é necessário que o alto envolvimento das famílias na construção das cisternas continue. A sustentabilidade proposta no paradigma de convivência com o Semiárido vai depender dos cuidados diários que as famílias vão ter com as cisternas: usar a água somente para beber e cozinhar; sempre lavar o telhado com a primeira chuva; manter a cisterna fechada; colher a água da cisterna através da bomba de gude; enfim, adotando todos os procedimentos para ter água potável para beber e cozinhar nos períodos de seca, que duram aproximadamente 8 (oito) meses.

Há indicativos de melhoria das condições de vida e de acesso à água para o consumo humano da população estudada devido à facilidade de acesso a uma estrutura simples e eficiente de captação da água da chuva e de aproveitamento sustentável de recursos pluviais. A pesquisa demonstrou que, em algumas das comunidades, a sustentabilidade está ameaçada pela carência de mais cisternas, ou seja, como nem todas as famílias possuem cisternas, as que foram beneficiadas com elas costumam dividir a água do reservatório com outras famílias. Sendo assim, a água irá terminar antes de chegar a nova estação das chuvas, e as famílias continuarão na dependência dos carros-pipa particulares ou dos contratados pela Prefeitura.

Deve-se reconhecer que o P1MC é um grande e importante passo num processo que levará futuramente ao fim da agonia da falta d'água no Semiárido Nordestino. O ponto forte do programa é a metodologia escolhida, que envolve as famílias com a ideia da sustentabilidade, não dando meramente a cisterna, no molde paternalista e assistencialista da "indústria da seca", mas incentivando-as, através de um sistema de mutirão, a compreender a dimensão do trabalho coletivo e do potencial de mudança existente na mobilização social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As condições de vida são produto da sociedade como um todo e estão relacionadas àquilo que uma determinada sociedade realiza para a criação de condições básicas favoráveis à manutenção da vida sã, como a implementação de programas sistemáticos de saúde preventiva e saneamento, e em sistemas de cobertura e assistência universal.

Todavia, essas condições mínimas estão distantes da realidade brasileira, especialmente nas regiões historicamente mais pobres, como visto na revisão inicial do artigo (KERSTENETZKY, 2000; KLIKSBERG, 1997; SACHS, 2004; SANTOS, 1987). Os esforços para diminuir essas profundas diferenças devem se orientar para a integração dos processos de transformação. O exemplo aqui apresentado mostra como a criatividade e a disposição política dos condutores de consórcios sociais podem, com recursos modestos, proporcionar saltos significativos de desenvolvimento, especialmente se a base de partida for muito precária (SEM, 2000). É o caso do programa de cisternas para o Semiárido Nordestino.

É possível perceber o sensível grau de promoção de capital social da região, favorecendo assim seu desenvolvimento endógeno. O envolvimento das famílias no P1MC contribui para a formação de um novo sujeito coletivo, um cidadão mais consciente e atuante, capaz de criar soluções que melhorem o bem-estar de toda a comunidade. O P1MC hoje é exemplo do novo padrão de políticas que se baseia na parceria entre órgãos públicos, empresas privadas e organizações da sociedade civil. O fato de o programa ter sido criado por uma ONG, ser posteriormente reconhecido pelo governo e transformado em política pública formal confirma que a relação sociedade-estado passa por mudanças significativas. E cada vez mais a participação da sociedade no processo de desenvolvimento se torna fundamental ao incorporar padrões relevantes na formação de capital social, conforme indicado em literatura consagrada na área (BEDUSCHI e ABRAMOVAY, 2003; DRAIBE, 97; JACOBI, 2000; MOURA, 2002; SOUZA, 1999).

Pode-se concluir que as cisternas rurais não só se apresentam como uma solução efetiva para a sanidade das famílias do Semiárido ao obter acesso à água potável, como também rompem com o padrão político da troca de "votos por água", prática utilizada historicamente pelas lideranças locais, a partir da construção dos açudes em terras privadas. O unânime grau de satisfação medido pela pesquisa indica a importância da cisterna na convivência no Semiárido e a consequente ampliação da participação política dos moradores, que passam a ter crescente grau de liberdade para, por exemplo, melhor escolher seus representantes e acompanhar a gestão dos governos locais.

Há projetos pilotos, atualmente em implantação, de cisternas coletivas. São normalmente construídas sob os círculos de convivência, tais como as praças centrais das pequenas comunidades, com capacidade de armazenamento entre 50 e 100 mil litros, que serão destinadas ao uso coletivo para a criação de pequenos rebanhos comunitários (especialmente caprino-ovinocultura), bem como de hortas e pequenas lavouras coletivas para a merenda das escolas e o consumo dos habitantes da localidade. Tais circunstâncias ultrapassam a dependência histórica de acesso à água potável e, por seu exemplo, podem se tornar um marco na conquista de outras liberdades, contribuindo para a construção de estágios de cidadania mais civilizados para a região e para o país (BODSTEIN e ZANCAN, 2002; FAORO, 1992; FURTADO, 1999).

Diante desse quadro, considera-se esta uma política pública adequada quanto aos meios e quanto aos fins. Ou seja, no caso específico, aquela política onde os órgãos governamentais das esferas federal, estadual e municipal, o setor privado e as

organizações não governamentais possam contribuir, de forma mais intensiva e articulada, para a disseminação da construção de cisternas rurais na captação de água de chuvas para o consumo humano, onde ela for necessária. Que o programa alcance a meta de 1 milhão de cisternas nos prazos previstos.

E, mais ainda, que os conceitos basilares da articulação da rede de atores, do padrão de planejamento e gestão da política, bem como da filosofia fundamental de promoção do desenvolvimento integrado e sustentável, se tornem modelares. Tanto para a criação e implantação de outras políticas de minimização do estoque de dívida social quanto para a construção da tão desejada modernidade institucional, republicana e democrática no país.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, v. IV, n. 2, abr./jun. 2000.

ANDION, C. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 37, n. 5, set.-out. 2003.

Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA). Programa de Formação e Mobilização Social para a Convivência com o Semiárido: 1 Milhão de Cisternas Rurais (P1MC) Disponível em: <http://www.asabrasil.org.br>. Acessos em: 1, 12 e 30.ago.2060, 8, 9.set.2006 e 20.out. 2006.

BEDUSCHI FILHO, L. C.; ABRAMOVAY, R. *desafios para o desenvolvimento das regiões rurais.* In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41., 2003, Juiz de Fora. *Anais...* Juiz de Fora: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2003.

BENKO. G. *La ciencia regional*. Bahía Blanca, AR: Universidad Nacional del Sur, 1999.

BIRNER, A. *et al*. Local Development initiatives – an intercultural comparison: life strategies and global structure change. Wien, AUT: Institut für Raumplanung und Regionalentwicklung (IRR). Discussion Paper n. 51, 1995.

BODSTEIN, R.; ZANCAN, L. *Avaliação das ações de promoção da saúde em contextos de pobreza e vulnerabilidade social*. In. ZANCAN, L.; BODSTEIN, R.; MARCONDES, W. B. (Orgs.) Promoção da saúde como caminho para o desenvolvimento local: a experiência em Manguinhos. Rio de Janeiro: Abrasco, 2002.

BROSE, M. *Fortalecendo a democracia e o desenvolvimento local*: 103 experiências inovadoras no meio rural gaúcho. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2000.

BOISIER, S. E. *Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial*. Santiago de Chile, Ilpes, 1997.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, P. *Razões práticas*: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996

CÁRITAS BRASILEIRA, Comissão Pastoral da Terra, Fiani/Brasil. *Água de chuva: O segredo da convivência com o Semi-Árido*. São Paulo, 2001.

CASTILHOS, D. S. B. *Capital social e políticas públicas*: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 2002. 172 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

COLEMAN, J. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1994.

DRAIBE, S. M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *Revista São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v.11, n. 4, p. 3-15, 1997.

EMPRESA BRASILEIRA de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Disponível em: <http://www.cpatsa.embrapa.br/doc/technology/4_7_J_Gnadlinger_p.doc>. Acesso em: 23.ago.2006.

EVANS, P. *Embedded Autonomy*: States and Industrial Transformation. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995.

FAORO, R. A questão nacional: a modernização. *Estudos Avançados*, v. 6, n. 14, p. 7-22, abr. 1992.

FERGUSON, A. Nations and civilizations. In: RUNDELL, J.; MENNELL, S. *Classical Readings in Culture and Civilization*. New York: Routledge, 1988.

FUKUYAMA, F. *Trust:* The Social Virtues and the Creation of Prosperity. New York, The Free Press, 1995.

FISCHER, T. (Org.) *Gestão do desenvolvimento e poderes locais*: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FLEURY, S. Construcción de ciudadanía en entornos de desigual-

dad. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, n. 16, p. 133-170, 2004.

FRANCO, A. *Pobreza e desenvolvimento local*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), 2002.

FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. *O longo amanhecer*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GNADLINGER, J. *Colheita de água de chuva em áreas rurais*. Juazeiro, BA: Irpaa, 2000.

GODARD, O. *et al*. Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. *Estudos Territoriales*. Madrid, n. 24, 1987.

GRACIARENA, J. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 685-713.

JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliações da cidadania*. São Paulo: FGV, 2000. 152 p.

KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e pobreza: lições de Sen. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 15, n. 42, fev. 2000.

KLIKSBERG, B. *O desafio da exclusão*: para uma gestão social eficiente. Tradução Giselda Barroso G. A. Sauveur (Coord.); NOGUEIRA, M. A.; AGGIO, A.; Equipe RAP. São Paulo: Fundap, 1997.

LOPES, P. R. C. *Alternativas de manejo de solo e água para o Semiárido brasileiro*. Disponível em: <www.comciencia.br/reportagens>. Acesso em 16.fev.2006.

MANKIW, N. G. *Introdução à economia*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. Barueri: Manole, 2004.

MELO NETO, F. P.; FROES, C. *Responsabilidade social e cidadania empresarial*: a administração do terceiro setor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

MOURA, M. S. *et al*. Gestão do desenvolvimento local, tempos e ritmos de construção: o que sinalizam as práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 609-626, jul.-ago. 2002.

NASCIMENTO, F. M. F. *Histórico das Secas e Programas do Governo no Semiárido*: 1534-2004. Rio de Janeiro: Cetem, 2005. (Série Estudos e Documentos).

NEJAMKIS, F. Capital social y desigualdad social. Un caso: el fondo del Conurbano Bonaerense. *Documentos CLAD*. Caracas: CLAD, 1999.

NICHOLLS, W. H. Southern tradition and regional economic progress. In: NIJKAMP, P. *et al*. Regional sustainable development and natural resource use. In: WORLD BANK. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. Washington: World Bank, 1990.

NALLE JR, C. *Desenvolvimento regional e políticas públicas*: o caso do Projeto Amanhã da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba. 2006. 201 f. Dissertação (Mestrado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2006.

OLIVEIRA, G. B. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista FAE*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 37-48, mai.-ago. 2002.

ORTOLANI, F. *Políticas públicas e capital social*: o caso dos minidistritos industriais e de serviços de São José do Rio Preto. 2005. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PALMIER, L. R. *Perspectiva da aplicação de técnicas de aproveitamento de água em regiões de escassez*. In: DIÁLOGO INTERAMERICANO DE GERENCIAMENTO DE ÁGUAS, 4., 2001, Foz do Iguaçu. Anais... Foz do Iguaçu: 2001.

PASSADOR, C. S. *A educação rural no Brasil*: o caso da escola do campo do Paraná. São Paulo: Annablume, 2006.

PASSADOR, J. L.; CUNHA J. A. C. *A formação de alianças e redes interorganizacionais*. In PASSADOR, C. S. & PASSADOR, J. L. (Orgs.) *Gestão pública e desenvolvimento no século XXI*: caso da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba. São Paulo: Annablume, 2008.

PEREIRA, M. S. *Programa de formação e mobilização social para a convivência com o Semiárido Brasileiro*: 1 milhão de cisternas rurais (P1MC). Juazeiro, 1º dez. 2006. Entrevista concedida a Andréa Moreira Duarte Arraes e Helder Libório Feitosa Arraes.

POLETTO, I. *Água de Chuva* – O segredo da convivência com o semiárido brasileiro, I – Da indústria da seca para a convivência com o Semiárido brasileiro. Brasília: Cáritas Brasileira, 2001. p. 16-24.

PROGRAMA das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Desenvolvimento Humano e IDH*. Produzido pela Organização das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh>. Acesso em 20.mar.2006.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia*: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

ROUTLEDGE, B.; AMSBERG, J. *Endogeneous Social Capital*. Pittsburgh, Carnegie Mellon University, 1996 (Mimeo.)

RODRÍGUEZ, M. P. *Gestão social do território*: experiências no estado do Maranhão. Brasília: IICA, 2005.

SACHS, I. *Desenvolvimento*: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. 2. ed. São Paulo: Paulus, 1987.

SANROMÀ, M. Las redes ciudadanas. *La Factoría*. Colomers, n. 8, fev. 1999.

SARAVIA, E. A nova administração para o desenvolvimento. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2004, Madrid. *Anais*… Madrid: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVEIRA, C.; REIS, L. C. (Org.) *Desenvolvimento local*: dinâmicas e estratégias Rio de Janeiro: Ritz, 2001.

SINGER, P. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, M. L. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

STÕHR, W. B. *Global challenge and local response*. Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe. London: Mansell, 1990.

TENDLER, J. *Bom governo nos trópicos*: uma visão crítica. Brasília: Enap, 2002.

TORCAL, M.; MONTERO, J. R. Facets of social capital in new democracies: the formation and consequences of social capital in Spain. Chicago: Kellog Institute. Working paper nº 259, 1988.

TOMAZ, P. *Aproveitamento de água de chuva para áreas urbanas e fins não potáveis*. São Paulo: Navegar Editora, 2003.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. *Desarrollo local*: Una estrategia de creación de empleo**.** Madrid: Pirámide, 1988.

VEIGA, J. E. *Desenvolvimento sustentável*: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WOLFE, M. Abordagens do desenvolvimento: de quem e para quê? In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.) *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

VILLA, M. A. *Vida e morte no sertão*, São Paulo: Ática, 2001.

ZAPATA, T. *et al*. Desenvolvimento local: estratégias e fundamentos metodológicos. In: SILVEIRA, C. M.; REIS, L. C. *Desenvolvimento local*: dinâmicas e estratégias. Rio de Janeiro: D

SUPERANDO AS DESIGUALDADES RACIAIS: UMA ANÁLISE DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

Nesses primeiros anos do novo século, a sociedade brasileira assiste a alterações na forma como o Estado – e demais instituições políticas – tem lidado com a questão das desigualdades raciais que historicamente maculam as relações que se estabelecem no país. O aumento na formulação de políticas públicas para a superação dessas desigualdades evidencia essa mudança. Estudos, no entanto, revelam que, muitas vezes, tais políticas não alcançam os resultados esperados. Este trabalho apresenta um balanço analítico das que têm sido consideradas as principais políticas nessa área e busca identificar possíveis variáveis que expliquem as dificuldades encontradas na implementação dessas ações. Para alcançar tais objetivos procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica, tomando como referencial teórico a literatura relacionada ao campo das políticas públicas, especialmente aquela referente à questão de agenda e formulação de políticas, à ação afirmativa e à teoria dos movimentos sociais.

PALAVRAS-CHAVE Políticas públicas, ação afirmativa, desigualdade racial, discriminação racial, racismo, movimentos negros.

Eliane Barbosa da Conceição eliane.conceicao@fgv.br

Pesquisadora do Centro de Estudo em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (CEAPG- FGV/SP) e doutoranda em Administração de Empresas nessa mesma instituição.

Artigo recebido em 07/07/2010. Aprovado em 10/08/2010.

ABSTRACT *Since the beginning of this century, Brazilian society is witnessing a change in the way the State and other political institutions deal with the racial problems that remain very strongly in it. The increase in the formulation of some policies to overcome racial inequalities makes the change clear. Nevertheless, some studies show that in most of the time the policies do not reach the expected results. This work aims at presenting an appraisal of which, among the recent initiatives, are considered the most important policies in this field and at identifying the reasons for implementation problems. To reach these aims, we make a bibliographic research, taking as theoretical referential the literature of policies, especially that on agenda issues, policy formulation and affirmative action, and that of social movements.*

KEYWORDS *Policies, affirmative action, racial inequalities, racial discrimination, racism, black social movements.*

INTRODUÇÃO

Após muitos anos de relativa inação, o Estado brasileiro vem se movimentando no sentido de atender demandas antigas da comunidade afro-brasileira. Assim, nas últimas décadas tem implementado políticas públicas que visam à superação das desigualdades raciais no país. São ações específicas, direcionadas à camada da população que, em razão de sua origem etnorracial, vivencia privações de diversas naturezas. Fundamenta essas ações a ideia de que, embora as políticas universais sejam relevantes no combate às desigualdades sociais no Brasil, elas se têm mostrado insuficientes para suplantar as diferenças sociais e econômicas entre os diferentes grupos raciais (BRASIL, 2007a).

No entanto, em que pese o valor de tais iniciativas, estudiosos da área e ativistas dos movimentos negros (MNs) mostram-se preocupados com a forma como essas políticas têm sido implementadas, enfatizando a necessidade de articulação entre as diferentes iniciativas – dos três níveis de governo – e de definição de programas mais duradouros, "cujos impactos possam ser medidos em médio e longo prazo e que contribuam para a promoção de uma efetiva agenda de igualdade racial no Brasil" (PAULA e HERINGER, 2009, p. 10).

Diante dessa realidade, algumas questões emergem, dentre as quais: (a) a desigualdade racial é um problema que os líderes políticos realmente reconhecem como uma questão a ser solucionada? (b) se sim, esse problema de fato consta da agenda formal dos governantes e demais líderes políticos? (3) caso a resposta seja positiva, o que pode explicar tantos impasses e descontinuidades na implantação das políticas? O presente trabalho objetiva oferecer um balanço analítico da problemática apresentada, buscando responder às questões levantadas e formular hipóteses sobre os fatores que justificariam as dificuldades encontradas na fase de implementação de tais políticas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica que teve como principal referencial teórico a literatura do campo das políticas públicas, especialmente aquela relacionada à questão da agenda, da formulação de políticas e da ação afirmativa; e à relacionada à teoria dos movimentos sociais.

Deste ponto em diante este artigo está organizado da seguinte forma: a seção que se segue a esta introdução apresentará breve histórico das ações dos movimentos sociais negros na luta pela inclusão da questão racial na agenda formal dos governantes. Na segunda parte, será apresentado um resumo da discussão acerca da natureza da política pública e da origem, objetivos e modalidades da ação afirmativa, além de uma descrição de algumas das que têm sido consideradas as principais políticas públicas para a superação das desigualdades raciais, adotadas em período recente no país; são apontados, na terceira seção, os primeiros resultados dessas ações. No quarto tópico, busca-se, com base no conteúdo lançado nas seções anteriores, oferecer respostas às questões levantadas nesta introdução e formulam-se hipóteses sobre fatores que possam justificar a falta de sucesso na implementação de tais políticas. E, para concluir, são apresentadas as considerações finais.

1. BREVE HISTÓRICO: MOVIMENTOS NEGROS E LUTA POR POLÍTICAS PARA A SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS

A literatura aponta que os movimentos sociais assumem importante papel na fixação da agenda dos tomadores de decisão (KING *et al.*, 2007; KINGDON, 1995). O objetivo desta seção é demonstrar que as políticas e programas aqui tratados são frutos de lutas muito antigas dos mo-

vimentos negros do país. O que se busca afirmar especialmente é que, como propõem os estudiosos das teorias dos movimentos sociais (*e.g.* HARDY e MAGUIRE, 2009; KING *et al.*, 2007; KING e SOULE, 2007), em última instância foram as manifestações e protestos dos MNs que desencadearam o processo de alterações no comportamento dos agentes políticos, levando-os à formulação de políticas específicas para a coletividade dos negros e/ou para a valorização de sua história e cultura.

Ao longo das últimas décadas, o Estado brasileiro tem adotado medidas que visam à superação das desigualdades raciais. Reconhece com essas iniciativas que no país o pertencimento racial tem peso significativo na explicação das desigualdades socioeconômicas entre os negros e os não negros, como ressaltou Ricardo Henriques (2001). De fato, desde a abolição da escravatura até muito recentemente, os governantes brasileiros não demonstraram atenção ao problema das desigualdades raciais[1] que tão fortemente maculam a sociedade brasileira.[2] Essa situação começou a ser modificada na década de 1970, período que testemunhou uma ampla mobilização em torno da questão racial, com as diversas entidades dos MNs trazendo o tema de volta à arena política, especialmente pela denúncia do chamado mito da democracia racial (JACCOUD *et al.*, 2009; ROQUE, 2009; ALBERTI e PEREIRA; 2007, 2005).

A partir da década de 1980, entidades dos MNs passaram a adotar novas estratégias de ação, buscando a construção de *espaços de interlocução com os poderes públicos*. Foi assim que, nesse período, militantes participaram da fundação e organização de novos partidos políticos, bem como do movimento pelas Diretas Já, logrando incluir algumas de suas demandas ao conjunto das reclamações que a sociedade apresentava na ocasião (ALBERTI e PEREIRA, 2007). Em 1986, organizações dos movimentos negros de diversos estados da Federação mobilizaram-se em prol da constituinte, realizando em Brasília a Convenção Nacional do Negro na Constituição. Do documento aprovado ao final da convenção constavam algumas reivindicações, dentre as quais a criminalização do racismo e o direito das comunidades quilombolas à posse de suas terras, temas que vieram a ser acolhidos no texto constitucional (JACCOUD *et al.*, 2009).

No ano de 1988 a sociedade assistiu novamente à forte mobilização dos MNs. A razão era os 100 anos de abolição da escravidão no país e a constatação de que nada havia mudado em relação à condição socioeconômica da população negra. Nesse mesmo ano, foi instituída a nova Constituição Federal, em cujo texto o Estado tornou o racismo um crime inafiançável e imprescritível; reconheceu os territórios quilombolas como bens culturais nacionais, além de admitir o direito da população remanescente de quilombos à propriedade definitiva das terras que ocupavam; e afirmou a diversidade cultural como um patrimônio comum a ser valorizado e preservado. Apesar de não tratar diretamente do combate à discriminação racial, a nova Constituição estabeleceu princípios que o fundamentavam[3] (JACCOUD *et al.*, 2009).

A projeção que os MNs ganharam no ano do centenário da abolição abriu caminho, no âmbito do governo federal, para a criação da Fundação Cultural Palmares (FCP) naquele mesmo ano. A FCP é um organismo vinculado ao Ministério da Cultura e tem a finalidade de promover os *valores culturais, sociais e econômicos da influência negra na formação da sociedade brasileira*. Cabe-lhe, hoje, somente a competência para a emissão dos títulos de certificação e não mais para a demarcação das terras, como fora responsável no início de sua criação (JACCOUD *et al.*, 2009; ARRUTI, 2009; ALBERTI e PEREIRA, 2007).

No plano federal, a criação da FCP marca o início de uma nova fase para o Estado brasileiro, em que este passa a reconhecer a legitimidade de

parte das demandas dos MNs. Apesar disso, no período entre os anos de 1988 e 1995, pouco se articulou em favor da redução das desigualdades raciais. Certamente, merece destaque como iniciativa do período a publicação da Lei nº 7.716, de autoria do deputado federal Carlos Alberto Oliveira (Lei Caó), que tipifica o crime de racismo (JACCOUD *et al.*, 2009; ALBERTI e PEREIRA, 2007). Mesmo que hoje analistas e militantes apontem limitações no uso de instrumentos repressivos no enfrentamento da discriminação racial no Brasil, dado o modo indireto como o racismo aqui se manifesta, na ocasião a lei representou um avanço (JACCOUD *et al.*, 2009).

Em 1995, ano em que foram celebrados os 300 anos da morte do líder negro Zumbi dos Palmares, a sociedade brasileira assistiu mais uma vez a fortes mobilizações dos MNs, que, articulados com centrais sindicais, organizaram a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, evento que reuniu mais de 30 mil pessoas em Brasília. O objetivo da manifestação era pressionar o governo federal a assumir compromisso público contra o racismo. Na ocasião, foi entregue ao presidente Fernando Henrique Cardoso documento que denunciava as condições subumanas em que vive a população negra no país, em função dos processos de discriminação social fundamentados em racismo, e exigia ações efetivas do Estado, como requisito da maioridade política desse grupo social (MARCHA, 1996). Em resposta a essa iniciativa, o presidente Fernando Henrique criou o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) de Valorização da População Negra, com a incumbência de propor ações integradas de combate à discriminação racial e de recomendar e promover políticas de "consolidação da cidadania da população negra" (JACCOUD *et al.*, 2009).

No transcorrer da década de 1990, outras ações foram realizadas, contabilizando-se, entre os anos de 1995 e 2002, 40 programas de ação afirmativa em instituições estatais, no âmbito do executivo e do judiciário (PAULA e HERINGER, 2009).

Porém, como aponta a literatura revisada, somente a partir de 2001 o Brasil assumiu compromisso mais efetivo de implantar políticas públicas de combate ao racismo e redução das desigualdades fundamentadas em racismo. Isso ocorreu em função da forte mobilização de setores dos MNs no período preparatório e durante a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, ocorrida em Durban, África do Sul (JACCOUD *et al.*, 2009; PAULA e HERINGER, 2009; SAILLANT, 2009).

2. POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA O COMBATE ÀS DESIGUALDADES RACIAIS

Estudiosos das relações raciais no Brasil têm apontado algumas ações estatais recentes como importantes medidas para a superação das desigualdades raciais no país (BRASIL, 2009; JACCOUD, 2009; PAULA E HERINGER, 2009). O primeiro objetivo desta seção é apresentar exemplos dessas políticas. Cabe destacar que algumas delas não se configuram como políticas exclusivas para os afrodescendentes, uma vez que foram formuladas para beneficiar não somente os negros, mas também os indígenas e aqueles provenientes de classes sociais mais desfavorecidas. Antes, porém, de descrever tais políticas, três questões inter-relacionadas serão aqui examinadas. A primeira diz respeito ao conceito de política pública e às razões que justificam a adoção de políticas específicas para a promoção da igualdade racial no Brasil. Depois, serão apresentados argumentos sobre a natureza e objetivos das ações afirmativas. A finalidade é demonstrar que originalmente esse conceito sempre esteve

relacionado à ideia de superação de desigualdades, tanto pela reparação de grupos que tenham sofrido discriminação no passado como pela promoção de ações de justiça social que visassem a anular ou prevenir os efeitos das discriminações presentes ou futuras, e não à ideia de diversidade. De fato, a associação desses dois conceitos se deu no início da década de 1980, nos Estados Unidos, com a ascensão dos valores neoliberais e o arrefecimento do ideal do Estado do Bem-Estar Social. Por fim, será estabelecida a distinção conceitual entre ação afirmativa e cotas, o que se acredita contribuirá para esclarecer dúvidas que geralmente se amontoam em torno desses dois últimos conceitos.

2.1 Políticas públicas

Como sugere Enrique Saravia (2006, p. 28), a política pública pode ser concebida como um *fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade*. Sendo possível, como sustenta o autor, considerá-la uma estratégia que aponta para os diferentes fins desejados pelos grupos que participam do processo decisório. O autor assim resume o conceito de política pública:

> [...] é um sistemas de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar realidades de um ou mais setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 29).

Com base na teoria rawlsiana, uma política pública pode ser entendida como uma ação do Estado. Ação que deriva da necessidade de sua intervenção na economia, e nos demais setores da sociedade, com a finalidade de corrigir as imperfeições na distribuição do produto do esforço coletivo, reajustando a estrutura básica da sociedade, de tal forma que haja mais justiça na distribuição dos bens primários.

Estudiosos da área concordam que, apesar de as políticas públicas implementadas pelos diferentes entes estatais guardarem características semelhantes entre si, sua conformação de fato dependerá do contexto político, social e econômico de cada sociedade. Realidade essa que poderá, ou não, contribuir para a estabilidade e eficácia das políticas públicas, para o grau de participação dos grupos interessados e para a limpidez dos procedimentos de decisão (SARAVIA, 2006: 32).

No entanto, uma política pública não vem a existir pela simples vontade das autoridades competentes. Diferentemente, ganha corpo a partir de um processo que compreende diversas etapas, desde a inclusão de determinado problema ou necessidade social na agenda, ou lista de prioridades do poder público, até sua efetiva implementação, acompanhamento e avaliação (SARAVIA, 2006).

Ressalta-se, dessa forma, que o Estado só age na resolução de problemas que façam parte de sua agenda formal. Com essa observação, deseja-se chamar a atenção do leitor para três aspectos: (1) a existência de determinada condição objetiva, tida como um problema por alguns, é, em certos casos, fator necessário, mas não suficiente para levar o Estado a agir na busca de solução para o suposto problema; (2) uma condição objetiva, tida como negativa por alguns, só será considerada um problema caso a sociedade e seus governantes assim a reconheçam e acreditem que algo possa ser feito para a resolução daquele problema; e (3) Somente quando a questão é considerada um "problema" é que ela se torna candidata a entrar na agenda formal dos governantes (FUKS, 2000; COBB; ELDER, 1995; KINGDON, 1995).

Certamente, os elementos acima tratados oferecem uma perspectiva para a compreensão de possíveis razões que podem ter levado o Estado brasileiro a desconsiderar as demandas dos MNs.

Talvez tenha deixado de agir porque não reconhecia a condição objetiva das desigualdades raciais no Brasil como um problema. Considerada um não problema, a questão não demandava ação estatal.

De fato, foi apenas em 2001 que o tema desigualdades raciais entrou na "agenda" do governo brasileiro, pois, mesmo que lá no ano de 1995, o presidente da República já houvesse reconhecido publicamente a existência de disparidades sociais entre os diferentes grupos raciais que compõem a sociedade brasileira, só em 2001 ele assume o compromisso, diante da comunidade internacional, da adoção de políticas públicas específicas para a superação de tais assimetrias (PAULA e HERINGER, 2009; JACCOUD *et al.*, 2009; MUNANGA, 2001). Com isso não se quer dizer, porém, que houve um reconhecimento oficial de que o racismo, em suas diferentes manifestações, seja uma prática comum na sociedade brasileira, como o revelam, por exemplo, os inúmeros boletins e textos produzidos pelo Ipea e outros institutos de pesquisas, mas que talvez um passo tenha sido dado nessa direção.

Deve-se observar, no entanto, que o fato de constar da "agenda" não garante que o problema será alvo de política pública. Cobb e Elder (2000, p. 99-100) destacam que determinada questão só se torna alvo de tais políticas quando efetivamente entra na agenda formal dos governantes, sendo esta constituída por um conjunto de itens que esteja *explicitamente* esperando uma decisão governamental *séria* e *ativa*, chamando a atenção para dois aspectos: (1) na definição apresentada, o advérbio 'explicitamente' refere-se a assunto que inclua ações ou alternativas ou que, simplesmente, inclua a identificação de um problema que requeira alguma ação; (2) os adjetivos 'ativo' e 'sério' qualificam os itens da agenda formal, diferenciando-os dos elementos que constem da 'pseudoagenda'. A pseudoagenda seria formada pelos itens que, de alguma forma, são registrados ou cuja demanda é reconhecida, para os quais não ocorra, no entanto, a explícita consideração de seu mérito. Para Cobb e Elder, os tomadores de decisão sempre lançarão mão da pseudoagenda para aplacar frustrações de grupos de eleitores, ou para evitar consequências políticas advindas de falhas no reconhecimento de algumas demandas. Essa situação ocorre quando ações que nunca serão de fato levadas a cabo são inseridas na agenda com a única motivação de abrandar grupos de ativistas.

De toda forma, é considerada uma política pública para a superação das desigualdades raciais a ação estatal que busque soluções para o problema das disparidades sociais que separam os diferentes grupos raciais que integram uma sociedade. Chama-se a atenção para o fato de que, quando tais desigualdades surgem também como reflexo de práticas de discriminação, a ação afirmativa se apresenta como importante instrumento para a anulação dos efeitos dessa discriminação e superação da parcela de assimetrias sociais por ela geradas, como se verá mais adiante nesta seção.

Isso não significa dizer, porém, que as políticas públicas universais sejam dispensáveis. Pelo contrário, analistas concordam que as políticas universais são necessárias e se têm mostrado eficazes para a melhoria das condições de vida da população brasileira, inclusive da população afrodescendente.[4] No entanto, tais políticas não são suficientes para corroborar com a consubstanciação do princípio da igualdade substantiva, visto que não alcançam dimensões importantes dos fundamentos das assimetrias sociais, como é o caso da discriminação racial (FERES JR. e ZONINSEIN, 2008; BRASIL, 2007a). De fato, a presença do racismo, do preconceito e da discriminação racial[5] como práticas sociais representa um obstáculo à superação daquelas assimetrias, visto que a parcela da população alvo dessas práticas as sofre pelo simples fato de pertencer a determinado grupo etnorracial. As políticas universais não dão con-

ta desse substrato, fazendo-se, então, necessárias políticas específicas, destinadas à promoção desses grupos mais vulneráveis (JACCOUD, 2008, p. 137).

Além disso, como consideram João Feres Jr. e Jonas Zoninsein (2008, p. 10), a ação afirmativa fundamenta-se no princípio da igualdade substantiva, preceito que postula que a finalidade última dos sistemas político-legais seja a promoção da igualdade de fato entre seus membros e não apenas a garantia da igualdade formal. A ideia é que quando as políticas universais falham em produzir a buscada igualdade material, ou mesmo contribuem para a perpetuação de desigualdades, ações de discriminação positiva devam ser adotadas, para corrigir tais assimetrias. Os autores argumentam que essa é a característica fundamental da ação afirmativa. Como se verá mais adiante, são diversas as modalidades de ação afirmativa. As políticas de cotas nas universidades, a obrigação do estudo da história da África no ensino médio, e outras políticas e programas apresentados no subitem 2.3.4 desta seção são todos espécies do gênero ação afirmativa, e foram estabelecidos com vistas ao alcance daquele objetivo superior, o da garantia da igualdade material.

2.2 A ação afirmativa

2.2.1 Origem e objetivos da ação afirmativa

A política de ação afirmativa é um instrumento utilizado por diversos países do mundo contemporâneo. Na época em que foi pela primeira vez utilizada na Índia, nos Estados Unidos e em outros países, era vista como meio para a superação de desigualdades, tanto pela reparação de grupos que tivessem sofrido discriminação no passado, como pela promoção de ações de justiça social que visassem a anular ou prevenir os efeitos das discriminações presentes ou futuras (ZONINSEIN, 2008; FERES JR., 2006; SILVÉRIO, 2002; GUIMARÃES, 1999). Hoje, no entanto, não existe mais consenso a respeito de seus objetivos. De fato, atualmente ela tem sido vista como um mecanismo para atingir fins tão distintos como, por exemplo, esses de reparação e justiça social, e o da diversidade. A definição de ação afirmativa dada por Joaquim Barbosa Gomes (2001) contempla as duas últimas finalidades, como se pode verificar:

> [...] as ações afirmativas consistem em políticas públicas (e também privadas) voltadas à materialização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem e de compleição física. [...], elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade. [...], tem como meta, também, o engendramento de transformações culturais e sociais relevantes, inculcando nos atores sociais a utilidade e a necessidade da observância dos princípios do pluralismo e da diversidade nas mais diversas esferas do convívio humano [...] (GOMES, 2001, p. 6, 7).

Já Antonio Carlos Guimarães (1999) e Sabrina Moehlecke consideraram a questão da reparação e da justiça distributiva, como se vê nos trechos transcritos abaixo:

> Ações afirmativas são políticas que visam afirmar o direito de acesso a tais recursos [coletivos] a membros de grupos sub-representados, uma vez que se tenham boas razões e evidências para supor que o acesso seja controlado por mecanismos ilegítimos de discriminação (racial, étnica, sexual) (GUIMARÃES, 1999 *apud* SILVÉRIO, 2002, p. 235).

> [...] podemos falar em ação afirmativa como uma ação reparatória/ compensatória e/ou preventiva, que busca corrigir uma situação de discriminação e desigualdade infringida a certos grupos no passado, presente ou futuro, através de valorização social, econômica, política, e/ou cultural desses grupos,

> durante um período limitado. A ênfase em um ou mais desses aspectos dependerá do grupo visado e do contexto histórico e social (MOEHLECKE, 2002, p. 203).

Do que se tem notícia, a Índia foi uma das primeiras nações modernas a adotar alguma forma de ação afirmativa. Oficialmente o faz desde 1950, tendo o texto da Constituição pós-independência estabelecido as bases legais que, até os dias atuais, fundamentam tais políticas naquele país. O objetivo original foi, e continua sendo, a promoção de indivíduos pertencentes a grupos altamente sub-representados – como os *dalits*, conhecidos como "intocáveis" pelos hindus, e os *adivasis*, oficialmente denominados *scheduled castes* e *scheduled tribes*, respectivamente – a posições de destaque na sociedade (FERES JR., 2006; WEISSKOPF, 2008). O sistema indiano adota a forma de reserva de posições, ou assentos, para candidatos daquelas castas, e demais castas minoritárias, tanto para favorecer o ingresso no mercado de trabalho e no ensino superior como para dar acesso às principais posições sociais (WEISSKOPF, 2008).

Os Estados Unidos também adotam políticas de ação afirmativa e o fazem desde os anos de 1960. Originalmente, naquele país, as ações afirmativas tiveram o claro objetivo de redução de desigualdades raciais. Foram implementadas em reposta ao forte movimento por direitos civis promovido, a partir da década de 1950, pelos afro-americanos (WEISSKOPF, 2008). Além desse ideal de promoção de direitos à parcela da sociedade que havia sido sistematicamente discriminada e, portanto, excluída das posições sociais mais desejadas, a ação afirmativa representou naquele primeiro momento uma forma de reparação por injustiças passadas, como sugere Antonio Sérgio Alfredo Guimarães (1999, p. 195).

Diferentemente da Índia, entretanto, nos Estados Unidos sempre concorreram políticas públicas e privadas de ação afirmativa. Dessa forma, como elucida Ronald Dworkin (2001), as melhores faculdades e universidades norte-americanas por mais de 30 anos têm usado sistemas de admissão sensíveis à origem etnorracial dos candidatos, com o objetivo de aumentar o número dos membros dos grupos sub-representados no rol de alunos. Da mesma forma, McAdam e Scott (2005, p. 35-38) argumentam que, como reflexo de um plano adotado pelo presidente Nixon para as empresas públicas, a partir do final da década de 1960, empresas privadas norte-americanas também passaram a adotar critérios semelhantes na seleção de empregados, com o mesmo objetivo de aumentar a representação dos grupos minoritários em seus quadros, especialmente, naquele momento, o número de afro-americanos. A partir da década de 1990, no entanto, os programas de ação afirmativa estadunidenses têm sofrido fortes ataques, especialmente porque, se acredita, ferem princípios fundamentais da sociedade americana, como o da igualdade, do mérito e da individualidade (FERES JR. e ZONINSEIN, 2008; SILVÉRIO, 2002). Outro argumento usado é que negros e mulheres, indivíduos mais beneficiados com as ações afirmativas naquele país, já haviam conquistado seu espaço na sociedade e que, por isso, tais políticas não mais se justificavam (KELLOUGH, 2006).

Desde 1986, o Canadá também tem adotado, e aprimorado, políticas de ação afirmativa voltadas para o mercado de trabalho. Tais políticas encontram-se arroladas no Ato de Igualdade no Emprego (AIE), que se fundamenta no Ato Canadense de Direitos Humanos e na Carta Canadense de Direitos e Liberdades. Num primeiro momento, apenas o setor privado foi alcançado pelas exigências do ato. A partir de 1995, foram também incluídos no âmbito do AIE o setor público canadense e os setores de segurança interna do país. O propósito do Ato de Igualdade no Emprego é promover a igualdade de oportunidades de traba-

lho para as mulheres, membros dos povos aborígines, deficientes físicos e membros das minorias visíveis (pessoas não brancas), estas últimas algumas vezes denominadas minorias raciais. Diante desse objetivo, os empregadores devem corrigir desvantagens no emprego enfrentadas por pessoas desses quatro grupos. No que concerne às desigualdades raciais, o ato visa a instituir mudanças no comportamento dos contratantes e criar igualdade de oportunidades para os membros das minorias visíveis e aborígines (BOXHILL, 2006).

Como se pode observar pelos exemplos acima mencionados, em sua origem, a ação afirmativa foi fortemente justificada pelo fato de ser considerada um mecanismo adequado para a promoção da justiça distributiva e da reparação. Mais recentemente, no entanto, tal conceito tem sido associado à questão da diversidade. João Feres Júnior (2006) salienta que, nos Estados Unidos, o argumento da diversidade ganhou popularidade no período em que a ideia de reparação e justiça distributiva passou a ser atacada em função das mudanças no cenário político do país com a eleição do presidente Ronald Reagan e a consequente ascensão de ideias neoliberais e o desmoronamento do Estado de Bem-Estar Social.

Para o autor, o argumento da diversidade diluiu tanto a ideia de reparação como a de justiça distributiva, pois, quando se considera que a promoção da diversidade é a finalidade da ação afirmativa, a discriminação que determinado grupo sofreu no passado, que, em parte, determina a condição socioeconômica desses grupos sociais hoje, torna-se somente um entre os muitos elementos que devem ser observados na seleção de candidatos. Da mesma forma, a questão da desigualdade e das discriminações do presente se dissolve em uma valorização geral das diferenças, abrandando sobremodo o ideal da ação afirmativa. Nesse sentido também argumentam Rudder e Vourc'h (2006), como se vê no trecho citado abaixo:

> De fato, a "diversidade" é um argumento cuja definição e conteúdo restam voluntariamente imprecisos. É um conceito muito criticado, do outro lado do Atlântico, onde muitos observadores a veem como um meio de atenuar os efeitos do sistema do racismo e/ou como uma tentativa de "contornar os constrangimentos das práticas ligadas aos programas de ação afirmativa". Com efeito, a diversidade não tem a intenção de atingir uma representação justa e seus contornos são muito vagos [...]. Globalmente, a noção evanescente de *diversity* revaloriza as práticas liberais ou, mais precisamente, o liberalismo prático, impondo nele algumas barreiras relativas aos efeitos excessivos e contraproducentes da discriminação sistemática (RUDDER e VOURC'H, 2006, p. 89-90; livre tradução da pesquisadora).6

No caso do Brasil, em que, como já apontado nas seções anteriores, persiste elevada desigualdade socioeconômica entre os distintos grupos raciais, especialmente entre negros e brancos, o poder público tem sido instado a implementar ações afirmativas que busquem superar tais diferenças e neutralizar os efeitos da discriminação racial, uma vez que esta última se constitui em um dos fatores a influenciar as citadas assimetrias sociais e econômicas. E, como relembra Kabengele Munanga, foi esse o compromisso assumido pelo país em 2001, diante da comunidade internacional, ao responsabilizar-se, no Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, pela "adoção de medidas reparatórias às vítimas de racismo, da discriminação racial e formas conexas de intolerância, por meio de políticas públicas específicas para a superação da desigualdade" (MUNANGA, 2001, p. 35). Com isso não se quer dizer, entretanto, que não haja valor na convivência de pessoas com diferentes experiências e trajetórias, algo que verdadeiramente a ação afirmativa promove (DWORKIN, 2003), mas que, para uma sociedade como a brasileira, a promoção da diversidade

não deve ser o primeiro objetivo de uma política de ação afirmativa (FERES JR., 2006).

2.2.2 Ação afirmativa e cotas

A literatura consultada evidencia que a ação afirmativa não pode ser confundida com cota, tratando-se a primeira de um grupamento de espécies ou de um conceito guarda-chuva. Nesse sentido, a ação afirmativa abraça uma série de iniciativas de natureza idêntica, sendo a cota uma dessas. Assim, a cota é uma espécie do gênero ação afirmativa (MUNANGA, 2001; MOEHLECKE, 2002; SILVÉRIO, 2002). Apesar dessa distinção, são poucos os exemplos dados acerca de quais seriam as outras modalidades do gênero ação afirmativa. Arivaldo Santos de Souza (2006), no entanto, relaciona, a título de exemplo, algumas iniciativas que podem ser formuladas como ações afirmativas, dentre as quais estão: (1) sistemas de cotas; (2) sistema de bônus; e (3) programas de inclusão de estagiários, trainees e profissionais nos quadros das organizações empregadoras de mão de obra.

A primeira modalidade tratada pelo autor é a mais conhecida entre as iniciativas citadas e é operacionalizada por meio da reserva de vagas – em processos seletivos para ingresso em universidades, cargos no mercado de trabalho, assentos nos órgãos de representação política e outros – para membros do grupo (ou grupos) ao qual a política visa privilegiar. Deve-se observar que, para passar no processo seletivo, o candidato cotista é avaliado e deve apresentar as habilidades necessárias para ingresso na vaga pleiteada. A diferença é que ele concorre apenas com candidatos do seu mesmo grupo social. A ideia é que seria injusto avaliar de forma plana candidatos que tiveram oportunidades desiguais durante suas trajetórias de vida. Para a realidade do Brasil, isso significa que seria injusto usar a mesma medida para avaliar o desempenho escolar de uma jovem que frequentou as melhores escolas do país, que nunca precisou se preocupar com provimentos básicos para a sobrevivência, que teve acesso fácil a toda a sorte de bens imateriais e materiais, e de outra que seja oriunda das classes populares, que tenha estudado em escola pública, que tenha trabalhado desde a tenra idade para prover a sobrevivência própria e da família.

O sistema de bônus se diferencia desse primeiro porque nele não é reservado um número (ou percentual) determinado de vagas para os candidatos pertencentes ao grupo-alvo. Diferentemente, esses recebem um bônus especial para aumentar a sua pontuação no processo seletivo, e a partir daí são classificados juntos com os demais candidatos. São desclassificados do processo os que, mesmo recebendo o bônus, não alcançarem a pontuação de corte. A última modalidade exemplificada implicaria um aproveitamento ou contratação de estagiários e profissionais provenientes daqueles grupos sociais. O que tem acontecido, por exemplo, nos bancos privados. Como se verá mais adiante, alguns desses bancos firmaram convênio com a Faculdade Zumbi dos Palmares com a finalidade de recrutar estagiários negros. Apesar de os termos do contrato não prever a retenção dos estagiários, alguns bancos têm assim procedido.

As políticas que serão analisadas neste trabalho também se constituem em modalidades de ação afirmativa e ilustram a abrangência do conceito, como se pode verificar na seção seguinte.

2.3 Principais políticas públicas para a superação das desigualdades raciais

Passa-se a apresentar breve relato de algumas das que têm sido consideradas as mais importantes políticas para a superação das desigualdades raciais no país, formuladas nos âmbitos federal e estadual.[7]

2.3.1 Políticas no âmbito das instituições federais[8]

Neste ensaio, estão assim sendo consideradas aquelas ações adotadas no âmbito do governo federal que visam à institucionalização da temática racial nos ministérios e demais órgãos federais.

Após Durban (2001), uma das primeiras medidas a ser implantadas pelo governo federal foi a criação do Conselho Nacional de Combate à Discriminação Racial (CNCD), vinculado à Secretaria de Estado de Direitos Humanos, que tinha como objetivo incentivar a formulação de políticas públicas afirmativas e proteger os direitos de indivíduos e de grupos sociais, raciais e étnicos sujeitos à discriminação racial (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 274).

Ainda no ano de 2001 foram adotadas as primeiras experiências nesse campo. Programas de ação afirmativa foram anunciados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura e Ministério da Justiça, estabelecendo um número de cotas para negros em cargos de direção, no preenchimento de vagas em concurso público, na contratação por empresas prestadoras de serviço e por organismos internacionais de cooperação técnica. Naquele mesmo ano, o Ministério das Relações Exteriores inaugurou o programa de "bolsas-prêmio para a diplomacia", em favor de estudantes negros (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 275).[9]

No último ano do governo FHC, foi também publicado o Decreto nº 4.228, instituindo, no âmbito da administração pública federal, o Programa Nacional de Ações Afirmativas (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 275).

Já em 2003, primeiro do presidente Lula, foram criados três órgãos importantes para o enfrentamento das questões raciais no país: (*i*) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), secretaria com *status* de ministério que tem como objetivo formular e coordenar políticas para a promoção da igualdade racial e articular as ações do governo federal de combate à discriminação racial, obedecendo ao princípio da transversalidade; (*ii*) Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), órgão colegiado de caráter consultivo vinculado à SEPPIR, que tem como missão propor políticas, e alternativas, de combate o racismo, ao preconceito e à discriminação, e de promoção da igualdade racial; e, (*iii*) Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), cuja função é reunir organismos executivos estaduais e municipais voltados para a questão racial. O fórum visa a articular os esforços dos três níveis de governo para implementar políticas de promoção da igualdade racial (BRASIL, 2009; JACCOUD, 2009, p. 275).

2.3.2 Políticas para combate ao racismo institucional[10]

> [...] é chamado racismo institucional (também, racismo estrutural ou sistêmico) o fracasso coletivo das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas devido a sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano de trabalho, os quais são resultantes da ignorância, da falta de atenção, do preconceito ou de estereótipos racistas. Diferentemente da discriminação direta, o racismo institucional atua na forma como as instituições funcionam, seguindo as forças sociais reconhecidas como legítimas pela sociedade e, assim, contribuindo para a naturalização e reprodução da hierarquia racial (BRASIL, 2007b, p. 216).

Um programa com o objetivo de combater o racismo institucional foi adotado, durante os anos de 2005 e 2006, pelo Ministério da Saúde, em parceria[11] com diversos organismos nacionais e internacionais. O programa teve dois objetivos principais: fortalecer a capacidade do setor público

na identificação e na prevenção do racismo institucional, a partir da formulação de políticas, capacitação institucional e revisão de normas e procedimentos, e fomentar a participação das organizações da sociedade civil no diálogo sobre políticas públicas. Tinha como pressuposto que os tratamentos desiguais têm como base as práticas dos corpos funcionais das instituições, e que essas práticas devem ser evidenciadas, debatidas, combatidas e prevenidas por meio de novas normas, procedimentos e cultura institucional. A estratégia principal foi dar visibilidade às práticas de racismo indireto e atuar na formação de equipes técnicas e administrativas para a consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 282; BRASIL, 2007b, p. 216).

2.3.3 Políticas para combate às desigualdades no ensino fundamental e médio12 (Leis nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008)

> [...] a primeira torna obrigatória nas instituições de ensino públicas e privadas de educação básica a inclusão do ensino de História da África e das culturas afro-brasileiras. A segunda cria a mesma obrigatoriedade no que diz respeito às culturas indígenas. São esforços que visam não apenas contribuir para a disseminação de ideais e valores básicos à vida democrática, como também permitir que os alunos negros e indígenas assumam com naturalidade e dignidade os atributos que lhe fazem apenas diferentes dos brancos, não piores que esses últimos. Também oferece aos alunos brancos a oportunidade de conhecer a história e cultura desses outros povos, fornecendo-lhes os fundamentos necessários para maior reflexão acerca das desigualdades raciais que maculam a nação brasileira e para seu posicionamento mais consciente no embate que a sociedade, hoje, trava diante dessa questão (Leis n.º 10.639/2003 e nº 11.645/2008).

Trata-se de iniciativas muito importantes, pois abrem novas perspectivas para o trabalho com os temas do preconceito, discriminação e racismo em sala de aula, assim como para a capacitação dos professores para lidarem com situações de discriminação direta ou indireta no ambiente escolar. Não há dúvidas de que, além da capacitação dos professores, ainda devem ser enfrentados problemas decorrentes da ausência de normatização sobre os critérios e conteúdos necessários à implementação das leis, assim como a disponibilidade de material didático para uso nos cursos de capacitação e em sala de aula (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 285).

2.3.4 Reserva de vagas nas universidades públicas[13]

> [...] para Feres Jr. e Zoninsein (2008, p. 23) uma das arenas de maior importância da ação afirmativa e da construção da nacionalidade é o ensino superior, visto que adoção de políticas preferenciais para admissão e permanência de membros de grupos discriminados e sub-representados nas elites sociais, políticas e econômicas propiciam: (a) mais chance de mobilidade para os indivíduos mais bem preparados desses grupos; (b) expansão do capital social desses grupos como um todo; (c) oportunidade para que o corpo discente das instituições de ensino superior trave contato com aqueles primeiros indivíduos, levando-o a ampliar seu conhecimento sobre temas estruturais para o desenvolvimento nacional, entre os quais se encontra o próprio racismo; e (c) enriquecimento das experiências discentes advindas do contato entre alunos de diferentes origens socioeconômicas e trajetórias de vida distintas, levando a universidade a desempenhar melhor o seu papel na formação da cidadania (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 285).

.

Desde 2001, quando a Universidade do Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) promoveu seu primeiro vestibular com reserva de vagas para estudantes negros, um número crescente de universidades públicas tem adotado sistemas baseados no mesmo princípio: ampliação do acesso de negros,

indígenas e grupos oriundos do ensino público às universidades públicas, sendo hoje contabilizado um número de 80 universidades públicas que adotam algum tipo de programa de ação afirmativa no país (PAULA; HERINGER, 2009, p. 7). No caso de universidades públicas federais, as ações afirmativas têm sido adotadas de forma autônoma e por iniciativa de cada instituição, em decorrência de deliberações dos seus Conselhos Universitários. No caso de universidades públicas estaduais, elas têm, em geral, respondido a leis estaduais votadas pelas respectivas Assembleias Legislativas (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 283).

Em razão da ausência de uma legislação federal para homogeneizar os programas e do fato de que cada estado adota um critério específico para a inclusão, existem hoje muitos programas diferentes em curso no país. Heringer e Ferreira (2009, p. 141) esclarecem que as análises sobre o processo de inclusão podem ser feitas levando-se em consideração diversos elementos da política, inclusive: a política adotada (cotas, reserva de vagas ou bonificações por pontos, isoladas ou em conjunto); a natureza da instituição envolvida (pública ou privada); a meta de inclusão estabelecida (o termo de duração do programa); os sujeitos de direito contemplados (índios, negros, estudantes oriundos de escola pública ou pobres e mulheres negras); os programas de permanência oferecidos.

2.3.5 Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos

> Esse programa adotado pelo Ministério Público do Trabalho visa à ampliação das oportunidades de ingresso e de mobilidade ascendente para negros e mulheres no mercado de trabalho ou, dito de outra forma, à redução das distâncias que separam negros de brancos e mulheres de homens no mercado de trabalho. O mercado de trabalho é uma área que merece muita atenção, visto que o salário representa em média 76% da renda das famílias brasileiras. Assim, a falta de oportunidade nesse espaço responde por parcela significativa das desigualdades econômicas e sociais encontradas na sociedade brasileira (BRASIL, 2007a.; LOPES, 2006).

O Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos (PPIOT) foi criado em 2005 e tem como objetivo atuar extrajudicial ou judicialmente no combate às discriminações de gênero e raça no mercado de trabalho. O PPIOT é implantado em três etapas. Na primeira, o Ministério Público do Trabalho (MPT) convoca as principais empresas de determinado setor da atividade econômica para prestarem informações sobre seus trabalhadores, tais como sexo, raça/cor, escolaridade, tempo de serviço, cargos de chefia, remuneração, dentre outras variáveis consideradas relevantes. A partir desses dados, é construído um "perfil das desigualdades" para cada organização. Na segunda etapa, o MPT convoca cada empresa para prestar depoimento. As empresas são, então, inquiridas sobre as desigualdades de gênero e de raça ali encontradas e sobre o que vêm realizando para combatê-las (LOPES, 2006, p. 89-90).

A última etapa do processo consiste em o MPT tentar estabelecer com a empresa o Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, no qual esta se compromete a cumprir, em dado período, as seguintes metas: (1) aumentar o número de afrodescendentes e mulheres em seus quadros, quando for esse o caso; (2) aproximar as médias salariais de afrodescendentes e brancos e de homens e mulheres; e (3) aumentar a presença de afrodescendentes e mulheres nos postos de comando. No caso de não haver acordo, as empresas são acionadas judicialmente (LOPES, 2006, p. 90).

O projeto já foi implementado junto a empresas de dois setores da economia, o bancário e o supermercadista. Neste último, o procedimento se encontra na fase de compilação das informa-

ções, ou seja, o MPT já solicitou as informações sobre a composição da força de trabalho das empresas, já recebeu de volta as informações solicitadas e, de ora em diante, trabalhará na compilação dos dados (SOUZA, 2009).

Com relação às instituições bancárias, o processo encontra-se em fase mais avançada. O Ministério Público do Trabalho até mesmo ajuizou ações civis públicas, na Justiça Trabalhista do DF, contra cinco dos maiores bancos privados com operações no país. O MPT não teve seu pedido acolhido em primeira instância e recorreu à segunda. Os processos ainda não transitaram em julgado, mas encontram-se suspensos, visto que nesse ano (2009) a Febraban concordou em tomar as providências necessárias para atender as exigências do MPT (BRASIL, 2007a; SOUZA, 2009).

3. RESULTADOS ALCANÇADOS ATÉ O MOMENTO

Com relação às primeiras políticas aqui tratadas, aquelas implementadas no âmbito das instituições federais, poucos avanços concretos foram registrados, visto que não foi dada continuidade às práticas introduzidas. Assim, os programas de ação afirmativa nos Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Cultura e Ministério da Justiça foram descontinuados. Da mesma forma, o Decreto nº 4.228/2002, que instituía o Programa Nacional de Ações Afirmativas, não foi implementado, apesar de ainda continuar em vigor (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 277).

No governo Lula, a criação da SEPPIR[14] não se deu de modo simples. Muitas batalhas internas foram travadas para a formação da secretaria (GOMES, 2009). Além disso, ao nascimento da SEPPIR, não se seguiu a geração de novos programas ou ações. Outro problema apontado é que a estrutura da SEPPIR e os escassos recursos humanos e financeiros destinados ao órgão dificultam sua atuação, visto serem amplos os seus objetivos. A questão que emerge é se a SEPPIR terá o fôlego, a capacidade política e os recursos necessários para perseguir seus objetivos (GOMES, 2009, p. 110-112).

No que diz respeito ao Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), pode-se dizer que houver certo êxito. O programa teve como estratégia de funcionamento a atuação no apoio à formação de agentes de saúde, técnicos e gestores e à consolidação de uma rede de apoio à promoção da equidade racial em saúde. Algumas das principais atividades desenvolvidas foram: (*i*) realização de oficinas de capacitação para a identificação, abordagem e combate ao racismo institucional; (*ii*) produção de material de capacitação. Essa produção teve como principal resultado a elaboração do kit, composto por cadernos de textos e dinâmicas básicos, CD-ROM, vídeos e textos de apoio dirigidos a trabalhadores e à população em geral. Também foram produzidos dois vídeos sobre saúde da população negra, para a instrumentalização dos funcionários em saúde, o apoio à formulação de políticas de promoção da equidade e o subsídio à sociedade civil no debate sobre o tema. Além disso, foi publicado o livro intitulado *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a equidade*; (*iii*) realização de palestras e oficinas com as equipes técnicas e administrativas das Opas, do MS, das secretarias estaduais e municipais de Saúde e dos serviços da rede SUS a respeito do impacto do racismo no processo saúde–doença–cuidado (BRASIL, 2007b, p. 219-222).

O PCRI foi criado para funcionar por um período de dois anos. A Fase I – implementação – terminou oficialmente no final de 2006. Atualmente, o programa encontra-se na Fase II – avaliação dos resultados e disseminação das experiências de combate ao racismo institucional vivenciadas em suas duas vertentes, a federal e a municipal. Apesar do transcurso de tempo, a Fase II ainda não foi

concluída. Porém, não restam dúvidas de que o programa permitiu avanço no debate sobre as iniquidades raciais no campo da saúde (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 282; BRASIL, 2007b, p. 223).

O processo de implementação da Lei nº 10.639/2003 tem se efetivado de forma lenta devido a dificuldades variadas, dentre as quais se destacam: (*ii*) a resistência à inclusão da temática por parte de muitos gestores estaduais e municipais; e (*ii*) a insuficiência de professores capacitados, resultado do limitado número de cursos de graduação em história que incluem formação em história da África.

Diante da realidade retratada, em 2006, o MEC e a SEPPIR estabeleceram uma parceria para o desenvolvimento de cursos de capacitação de professores de escolas públicas e privadas no conteúdo exigido pela Lei nº 10.639/03. Contudo, dos 25 mil professores inscritos, apenas 6,8 mil concluíram o curso. Entre as dificuldades encontradas, estavam (*i*) dificuldades, pelos professores, de acesso e uso dos instrumentos de informática requeridos; (*ii*) restrições do tempo destinado ao curso devido à escassez de recursos físicos e humanos nas escolas; e (*iii*) dificuldades operacionais do curso, em função do grande volume de inscritos. Diante dos problemas, não foram abertas inscrições para o ano seguinte, para que os parceiros pudessem avaliar o programa e reformulá-lo (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 286).

Para Nilma Gomes (2009, p. 40), esforços em direção à implementação da lei vêm sendo feitos pelo MEC em graus diferenciados, mas trata-se ainda de iniciativas bem incipientes diante dos desafios que se apresentam. Para a pesquisadora, a Lei nº 10.639 e suas diretrizes entram em confronto com as práticas e valores presentes na estrutura e no funcionamento da educação brasileira, tais como o mito da democracia racial, o racismo ambíguo, a ideologia do branqueamento e a naturalização das desigualdades raciais. Assim sendo, para a efetivação da lei será necessária uma mobilização por parte da sociedade civil.

Quanto aos programas de cotas das universidades públicas, Luciana Jaccoud *et al.* (2009, p. 284) ressaltam que, apesar de se tratar de experiências ainda recentes e de o número de vagas ofertadas ser ainda muito limitado, alguns impactos positivos já se fazem sentir. Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que entre as instituições que adotaram programas de cotas e bonificações encontrarem-se núcleos de excelência em ensino e pesquisa do Brasil. Além disso, as cotas têm sido implantadas em todos os cursos, permitindo que os estudantes ingressem também em áreas mais prestigiadas de formação. Os autores argumentam que esses dois fatores podem promover efetivo impacto na *desracialização* da elite brasileira oriunda das universidades públicas. Interessante perceber que esse argumento guarda relação com aquele esposado por Ronald Dworkin (2002), em que o autor expressa o seguinte:

> *While graduation from a selective hardly guarantees successful career, it may open doors, help Black matriculants overcome any negative stereotype that may still be held by some employers, and create opportunities not otherwise available* (DWORKIN, 2002, p. 394).

Também é positivo o fato de que as políticas de cotas favoreçam a democratização do acesso às instituições e a diversificação do perfil racial e social do corpo discente, sem prejudicar a qualidade do ensino, pois, diferentemente do que fora especulado por alguns, não foi observada nem perda de qualidade do ensino das instituições que adotaram os programas, nem diferença significativa entre o desempenho dos estudantes cotistas e não cotistas (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 284). Ao escrever sobre a experiência das universidades de elite americanas na adoção de cotas para estudantes afro-americanos, Ronald Dworkin (2002) também registra que não houve perda de qualidade do ensino naquelas instituições. Além

de alterar o perfil do alunado das universidades públicas e promover a diversidade social e cultural no ambiente universitário, essas ações têm permitindo aprofundar o debate sobre a variedade de instrumentos que devem ser mobilizados na construção de maior justiça social (JACCOUD *et al.*, 2009, p. 285).

Outra iniciativa que promete grandes resultados, especialmente pelo empenho que os procuradores do Ministério Público do Trabalho têm demonstrado dedicar ao caso, é o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos (PPIOT). Chama-se a atenção para o fato de que, mesmo antes que as ações civis públicas tenham transitado em julgado, os maiores bancos privados do país passaram a adotar, ainda que de forma tímida, medidas para oferecer maiores oportunidades de trabalho a estagiários e profissionais negros. Nesse sentido, sabe-se que, pelo menos desde 2007, instituições como o Bradesco, o Real e o Citibank mantêm convênios com a Faculdade Zumbi dos Palmares[15] com o objetivo de recrutar estagiários negros. Necessário destacar que pelos termos do convênio os bancos também se responsabilizavam por oferecer cursos complementares à formação dos estagiários.[16]

Analistas do Ipea acreditam que essa alteração no comportamento dos bancos pode ser verificada após a decisão do MPT de recorrer às instâncias superiores. Com aquela decisão, houve uma mudança na atitude dos bancos em relação à prática de discriminação racial indireta ou involuntária na contratação ou promoção. É possível perceber essa inflexão, pois, mesmo que continuem a negar as práticas discriminatórias, os bancos concordaram em adotar ações para promover a contratação e a promoção de trabalhadores negros e de mulheres (BRASIL, 2007a).

Desde o ano de 2009, a Febraban está trabalhando para assinar um convênio com o Ministério da Educação (MEC). Pelo acordo, os bancos reservariam determinado número de vagas de estágios para alunos oriundos do ProUni. O objetivo é recrutar estagiários e treiná-los para que, após algum tempo de trabalho, estejam aptos para disputar cargos de níveis hierárquicos mais elevados nos próprios bancos. Além disso, a Febraban estuda a criação de uma de cláusula da diversidade, que passaria a vigorar nos contratos com fornecedores. Visa, com esse procedimento, a incentivar outras empresas a se unirem aos bancos no intento de aumentar a presença de negros entre os funcionários. Além dessa iniciativa, que já está bem encaminhada, a Febraban tem estudado outras possibilidades de parcerias, uma delas com as faculdades públicas que adotam sistemas de reserva de vagas para alunos negros (SOUZA, 2009).

4. DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA A SUPERAÇÃO DAS DESIGUALDADES RACIAIS

A análise apresentada acima fornece subsídios teóricos que ajudam a esboçar respostas às questões formuladas na introdução do presente trabalho. Não se buscam, evidentemente, respostas definitivas, mas possíveis explicações para a realidade que se observa. De fato, o que se busca entender são os motivos da descontinuidade e pouca efetividade das políticas que visam à superação das desigualdades raciais.

A primeira questão foi assim formulada: a desigualdade racial é um problema que os líderes políticos reconhecem como uma questão a ser solucionada? Dela decorrem outras: (*i*) Por que essa é uma pergunta que se impõe? (*ii*) O que é uma questão política? (*iii*) Como se pode saber se uma autoridade política reconhece uma situação de fato como um problema a ser resolvido?

Acredita-se que a questão tem relevância por-

que, como argumentam Cobb e Elder (1995, p. 98), os problemas se tornam um possível foco da ação governamental somente quando são percebidos, pelos líderes de determinada comunidade política, como uma questão que mereça atenção pública, por envolver pontos que são legítimos no âmbito de sua jurisdição.

Os dados apresentados nas seções anteriores revelam que houve, no âmbito federal, muita resistência para que as desigualdades raciais fossem reconhecidas como um problema social. É certo que até 1995 foram consideradas uma não questão, visto não terem sido objeto de nenhuma decisão política que buscasse sua resolução.

O período entre os anos de 1995 e 2002 assistiu a pequenas alterações nesse cenário, já que foram adotadas algumas medidas para solucionar o problema. Mas fica a impressão de que também nesse período as desigualdades raciais não chegaram a ser consideradas problemas políticos de fato. Depõe a esse favor a história, hoje revelando que grande parte das decisões tomadas no período não chegou nem a sair do papel. Além disso, pode-se ver que a outra parte, constituída pelas ações que saíram do papel, foi descontinuada no âmbito daquele mesmo governo que as viu nascer.

Certamente, um dos testes que revela se os líderes políticos e demais membros de determinada sociedade reconhecem uma condição objetiva como uma questão política a ser resolvida é aquele apontado por Cobb e Elder no momento em que definem o que vem a ser uma agenda formal. Os autores destacam que fazem parte da agenda formal aquelas questões que são consideradas de forma *séria* e *ativa* pela autoridade tomadora da decisão. Vão além, ao destacar que existem situações em que a autoridade tomadora de decisão adota algumas políticas com o único propósito de amenizar frustrações de determinados grupos e evitar maiores problemas políticos (COBB e ELDER, 1995, p. 99-100). A falta de continuidade das políticas aqui tratadas e sua pouca ou, em alguns casos, nenhuma efetividade parecem denunciar que, apesar de terem sido implementadas, não o foram do modo *sério* e *ativo* que requeriam.

Em que pesem os equívocos que, certamente, serão cometidos pela falta de distanciamento dos fatos, o período compreendido entre o ano 2003 e os dias atuais parece estar assistindo a mudanças mais significativas no que concerne ao reconhecimento das desigualdades raciais como uma questão política e, como tal, merecedora de atenção por parte daqueles que detêm autoridade para agir em favor da sociedade brasileira.

Privilegiando-se as ações adotadas na esfera do governo federal, algumas evidências corroboram essa visão. Primeiro, no âmbito do executivo, a criação da SEPPIR, que, como registra Marcus Vinícius Gomes (2009), é fruto de lutas sociais, da mobilização dos movimentos negros. Porém, algo a diferencia de outras iniciativas tomadas no período anterior: a SEPPIR, com todas as dificuldades e limitações, tem sobrevivido. Não se sabe dos rumos políticos que o país tomará a partir de 2011, mas parece difícil imaginar sua ausência, ou de órgão semelhante, no cenário político do país em futuro próximo, dada a força com a qual se tem imposto a questão racial nos dias atuais.

Como segunda evidência a depor em favor daquela visão, pode-se citar o número de universidades federais a adotar algum critério de reserva de vagas para estudantes negros, ampliando, assim, suas possibilidades de acesso ao ensino superior. Algo inimaginável no passado recente deste país, que negava com tanta veemência a existência das desigualdades raciais. Certamente, os diferentes modelos de reserva de vagas adotados devem ser objeto de constante aprimoramento, tendo como base, para o processo seletivo, além dos critérios concernentes à origem racial e social, aqueles relacionado ao potencial do aluno para acompanhar o curso, como sugerem Rosana Heringer e

Renato Ferreira (2009, p. 156-158), e também aqueles sugeridos por Weisskopf (2008), de se buscar o maior saldo líquido, ou seja, selecionar um número menor, oferecendo aos selecionados condições materiais para a continuidade/conclusão do curso.

Por fim, também, pode ser apontado como evidência de novos tempos para a questão racial no Brasil o Programa de Promoção da Igualdade de Oportunidade para Todos do MPT, que, como se viu, tem produzido alguns resultados em área tão importante como o mercado de trabalho.[17]

As evidências apontadas acima sugerem que as desigualdades raciais têm sido consideradas um problema político a demandar ação estatal em prol de sua resolução. Resta saber, no entanto, se, em sendo assim reconhecido, o tema se apresenta como item que conste da agenda formal das autoridades tomadoras de decisão. A essa pergunta não se pode oferecer resposta única. De fato, como se viu, não é possível falar de uma agenda formal única, pois são diversas as autoridades com competência para tomar decisões que afetam o rumo da questão racial no país. Dentre essas autoridades se encontram a presidência da República, procuradores e promotores de justiça, magistrados, legisladores, reitores das universidades públicas, além, é evidente, das autoridades nos planos estaduais e locais.

Diante do que foi até aqui exposto, parece que a questão está posta nas agendas de algumas instituições, como é o caso do MPT e de parte das universidades públicas, por exemplo. Em se tratando do governo federal, no entanto, a resposta não fica assim tão explícita. Talvez, neste último caso, o problema já esteja posto como questão pública, sem que se tenha ainda transformado em item que integre a agenda formal do governo; fazendo, somente, parte da agenda sistemática, como definida por Cobb e Elder (1995).

Para finalizar, resta responder à última questão, que é: o que pode explicar tantos impasses e descontinuidades na implementação das políticas públicas que visam a combater as desigualdades raciais? Não serão oferecidas respostas definitivas a essa pergunta. Antes, com base no trabalho de Paul Sabatier e Daniel Mazmanian (1995 [1964]), serão formuladas hipóteses que apontam caminhos a serem perseguidos em sua busca. Essas possíveis soluções devem, dessa forma, ser vistas como hipóteses a serem verificadas em pesquisas futuras.

Paul Sabatier e Daniel Mazmanian (1995 [1964]) argumentam que diversos elementos contribuem para o sucesso ou o fracasso na implementação de uma política pública. Os autores os classificam em duas categorias: (*i*) elementos internos ao próprio diploma legal (estatuto) que dá origem à política; e (*ii*) elementos externos a esse plano. Entre os fatores externos estão (*a*) a variação nas condições socioeconômicas e tecnológicas, o que pode afetar a percepção da importância relativa do problema que a política pública visa a corrigir; (*b*) a atenção da mídia ao problema. Dado o poder influenciador da mídia de massa, os problemas que recebem o seu suporte, ou que, pelos menos, são por ela ignorados ou atacados, têm maior probabilidade de ser efetivamente implementados; (*c*) a variação na opinião pública, o que pode gerar alteração na agenda, dado que os agentes públicos prestam atenção ao que o público em geral considera importante; (*d*) a alteração na atitude dos proponentes da política, como consequência de vários fatores, inclusive daquele apontado nos itens anteriores, decorrendo daí a alocação de menores recursos para o alcance dos objetivos da política ou programa; (*e*) a descontinuidade do suporte recebido pelos órgãos superiores responsáveis pela implementação, que podem alterar ou enfraquecer a ação da agência pelo corte ou alteração dos recursos legais e financeiros necessários à persecução dos objetivos; (*f*) o comprometimento e habilidade dos agentes que implementam diretamente a política pública,

o que diz respeito à própria inclinação do agente com relação aos objetivos da política (o agente acredita no que está fazendo, quer fazer?) e também à sua habilidade na utilização dos recursos disponíveis à persecução dos objetivos propostos.

Os elementos apontados acima deveriam ser analisados em seu conjunto para que se pudesse ter uma visão mais completa das razões que dificultam a implementação das políticas públicas aqui tratadas. Como esse procedimento resultaria em uma quantidade tal de informação que não caberia nas páginas delimitadas para este trabalho, optou-se por considerar apenas dois dos elementos externos apontados pelos autores, que são (*i*) a atenção que a mídia dá ao problema; e (*ii*) o comprometimento e habilidade dos agentes que implementam diretamente as políticas públicas. Essa escolha baseou-se no fato de que, como apontado por diversos estudiosos da matéria, a mídia é um dos atores-chave a influenciar não somente o sucesso ou fracasso na implementação das políticas públicas, mas também a própria entrada e permanência de um problema na agenda formal (p. ex., KINGDON, 1995 [1984]; COBB e ELDER, 1995). O segundo elemento foi escolhido porque a ideia de democracia racial, que ainda se sobrepõe como realidade para uma grande parte dos brasileiros, pode, de alguma forma, influenciar negativamente o comportamento dos agentes no momento da implantação de tais políticas. Além daqueles, será apresentado um terceiro elemento: (*iii*) a complexidade das políticas em questão pode levar ao sucesso ou fracasso na sua implementação.

• *A atenção que as políticas públicas de combate às desigualdades raciais recebem da grande mídia*

Existe amplo consenso por parte de diversos estudiosos no Brasil de que setores dominantes da mídia se posicionam abertamente contrários às políticas públicas aqui tratadas (ARRUTI, 2009; SAILLANT, 2009; OLIVEIRA, 2005). Recentemente, foi publicado um relatório da pesquisa "A mídia impressa no Brasil e a agenda da promoção da igualdade racial", realizada pelo Observatório Brasileiro de Mídia, revelando o posicionamento contrário de grandes revistas e jornais brasileiros aos principais pontos da agenda de interesse da população afrodescendente (LIMA, 2009).

Em seminário promovido pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI) em parceria com outras associações do Rio de Janeiro, realizado no mês de outubro de 2009, questionou-se a razão por que parte expressiva da grande mídia nacional se recusa a entrevistar pessoas, celebridades e especialistas – como Oscar Niemeyer (arquiteto); Nelson Pereira dos Santos (cineasta); Roberto da Matta e Otávio Velho (antropólogos); Fábio Konder Comparato (jurista); Marco Aurélio Mello e Joaquim Barbosa Gomes (ministros do STF); Míriam Leitão e Elio Gaspari (jornalistas) – que se mostram favoráveis às políticas de ação afirmativa. O debate se deu em torno da seguinte questão:

> Por que pessoas tão importantes de nossa sociedade não costumam ser entrevistadas sobre o tema ações afirmativas? Seria isso produto de uma ação deliberada por parte da mídia brasileira, possivelmente interessada em fabricar uma opinião pública contrária a essas políticas? (Site: CEERT, 2009).

De fato, a questão levantada é digna de atenção. Visto que a mídia, na categorização dada por John Kingdon, é um dos atores visíveis do processo de fixação de uma questão na agenda governamental, ela tem o poder de incluir ou retirar um item da agenda.[18] Disso deriva a primeira hipótese:

H_1 – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados porque a grande mídia

atua como antagonista de tais iniciativas.

• *O comprometimento e habilidade dos agentes que implementam diretamente as políticas públicas*

Paul Sabatier e Daniel Mazmanian (1964) argumentam que o comprometimento dos agentes responsáveis pela implementação das políticas é determinado por dois conjuntos de variáveis: o primeiro diz respeito às preferências do agente em relação aos objetivos das políticas e à sua habilidade na utilização dos recursos necessários para atingir aqueles objetivos. Outras variáveis a influenciar o agente são aquelas relativas a seus valores pessoais, normas profissionais, a soberania de que a agência goza para a implementação das políticas, entre outros. Destacar-se-á, neste ponto, a variável 'valores pessoais do agente'.

O que pensa a sociedade brasileira acerca das políticas públicas específicas para correção de desigualdades raciais? Quem são os técnicos responsáveis pela implementação dessas políticas? Talvez grande parte das dificuldades enfrentadas para a implantação e continuidade das políticas aqui tratadas se deva ao fato de os técnicos responsáveis por sua implementação não acreditarem em seus objetivos. Argumento que se fundamenta no fato de muitos brasileiros ainda acreditarem que no Brasil impere uma democracia racial, decorrendo daqui a segunda hipótese:

H_2 – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados porque os agentes responsáveis por sua implementação não se encontram comprometidos com os princípios por elas ensejados.

• *A complexidade das políticas*

Para que as políticas aqui apresentadas sejam efetivamente implementadas, faz-se necessário não somente o empenho do órgão que as instituiu, mas a aceitação de seus princípios por parte de outros setores da sociedade. Como implementar, por exemplo, a Lei nº 10.639/2003 sem que os gestores das escolas e professores estejam convencidos da necessidade do ensino de história da África e culturas afro-brasileiras a seus alunos? Nesse sentido, Nilma Gomes (2009, p. 41) argumenta que essa legislação precisa ser compreendida dentro do complexo campo das relações raciais brasileiras, o que implica a inserção da questão racial nas metas educacionais do país, no Plano Nacional de Educação, no Plano de Desenvolvimento da Educação, nos planos estaduais e municipais, na gestão das escolas e nas práticas pedagógicas e curriculares. Em outras palavras, a pesquisadora sinaliza que são necessárias práticas transversais para que a implementação seja alcançada a contento.

O mesmo pode ser dito com relação à SEPPIR, para citar apenas outro exemplo. A lei que a instituiu estabelece que a secretaria deve atuar, entre outras coisas, na promoção e acompanhamento da execução dos programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à promoção da igualdade racial, e na formulação, coordenação e acompanhamento das políticas transversais de governo com esse mesmo fim. Recentemente, o Ipea (2009) publicou um relatório de pesquisa junto à SEPPIR e demais secretárias do governo federal que têm nas práticas transversais sua principal forma de atuação. O resultado revela que, apesar de a prática da transversalidade pressupor o estabelecimento de contatos marcados pelo desejo de contribuição e não maculados por desconfiança e competição, é comum que alguns órgãos do próprio governo federal olhem a atuação dessas secretarias com desconfiança. Ou que atribuam

à agenda das secretarias especiais conteúdo por demais militante e apartado dos interesses do Estado. Além disso, o relatório indica que determinados ministérios não dedicam a devida importância à questão racial ou de gênero, por exemplo, contrariando a diretriz estabelecida pelo presidente da República para essas questões. Como poderia a SEPPIR alcançar seus objetivos diante de cenários como esse? Desta seção derivam mais duas hipóteses; a terceira pode assim ser formulada:

H_3 – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados em razão de sua natureza transversal e complexa.

E a quarta hipótese foi assim enunciada:

H_4 – As políticas públicas para a superação das desigualdades raciais não alcançam os resultados esperados porque não existe comprometimento de líderes políticos com sua implementação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ontem, o movimento negro lutou pelo reconhecimento de suas demandas e pela necessidade da formulação e implementação de políticas públicas específicas que visassem à superação das desigualdades raciais no país. Nos dias atuais, alguns passos têm sido dados nessa direção. São passos tímidos, assim percebidos, especialmente, quando se observa a amplitude do hiato que ainda separa negros de brancos na sociedade brasileira. Destarte, os desafios de ontem ainda se impõem, e a eles se juntam os dilemas da implementação bem-sucedida das tão aspiradas políticas de superação das desigualdades raciais, sendo essa a conclusão a que este trabalho permite chegar.

Diante dessa realidade, sugestões para pesquisas futuras podem ser apresentadas. Para melhor compreensão das razões pelas quais as políticas públicas aqui tratadas, e outras da mesma natureza, não têm alcançado os resultados esperados, sugere-se que sejam investigadas as hipóteses formuladas neste trabalho. Pesquisas realizadas nesse sentido ampliarão o entendimento acerca dos seguintes pontos: (*i*) o papel que a grande mídia desempenha no processo de fixação de problemas referentes às relações raciais na agenda formal dos agentes tomadores de decisão e sua influência na formulação, implementação e avaliação das políticas e programas que visem à superação das desigualdades raciais; (*ii*) o papel dos agentes responsáveis pela implementação de tais ações para o sucesso ou fracasso de tais políticas; (*iii*) medidas a serem tomadas para evitar que a natureza complexa e transversal dessas políticas impeçam a sua efetiva implementação; e (*iv*) medidas a serem adotadas diante da resistência de líderes políticos influentes em valorizar tais iniciativas.

NOTAS

[1] Dados estatísticos recentes sobre as desigualdades raciais podem sem achados em: Paixão e Carvano, 2008; Brasil, 2008.

[2] Uma visão resumida sobre a inação do Estado brasileiro diante do racismo no período pós-escravatura até a década de 1980 pode ser vista em Jaccoud (2009); Jaccoud (2008); Theodoro (2008).

[3] Para maiores detalhes, ver Sarmento (2006) e Silva Jr. (2002). Para uma visão resumida, ver Jaccoud , 2009.

[4] Uma leitura dos volumes de 12 a 17 do periódico ***Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise***, especialmente da seção intitulada Igualdade Racial, publicados pelo Ipea, evidencia o ponto em questão. Disponíveis em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/politicasocial/html/script/home.html>.

[5] Para a compreensão dos conceitos de racismo, preconceito, desigualdade racial e discriminação racial, ver Hasenbalg e Silva, 1992; Vale Silva, 1988; e Hasenbalg, 1979.

[6] «En fait, ‹la diversité› est un argument dont la définition et le contenu restent volontairement flous. Elle est très critiquée, outre-Atlantique, où elle apparaît à bon nombre d'observateurs comme un moyen d'atténuer les effets de système du racisme et/ou comme une tentative ‹pour contourner les contraintes des pratiques liées aux programmes d'***affirmative action***›. En effet, elle ne prétend pas atteindre une répresentation ‹juste› et ses contours sont si vagues

[...] Globalement, la notion évanescente de ***diversity*** revalorise les pratiques libérales ou, plus précisément, le libéralisme pratique, tout en lui imposant quelques guarde-fous relatifs aux effets excessifs et contre-productifs de la discrimination systémique.»

[7] Para um relato mais detalhado das políticas que serão exemplificadas aqui e de outras que não constam deste texto, ver o livro: ***Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil***, organizado por Marilene de Paula e Rosana Heringer. A obra organizada por Jonas Zoninsein e João Feres Júnior ***Ação afirmativa no ensino superior brasileiro*** traz ricas informações sobre valores e princípios que fundamentam ações afirmativas, constitucionalidade das cotas etnorraciais, critérios para a análise da efetividade das ações afirmativas, entre outros. Bons resumos são oferecidos pelos periódicos do Ipea.

[8] Uma abordagem mais ampla sobre essas primeiras políticas é encontrada no capítulo sobre "Igualdade racial" do periódico ***Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise***, n. 13, 2007, publicado pelo Ipea.

[9] Dentre os citados, o programa do Instituto Rio Branco foi o único a sobreviver. Ver mais informações em: <http://www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/programa_de_acao_afirmativa.xml>.

[10] Uma abordagem mais ampla sobre o tema racismo institucional, bem como sobre os programas governamentais instituídos para o seu combate, é encontrada no capítulo sobre "Igualdade racial" do periódico ***Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise***, n. 14, 2007, publicado pelo Ipea.

[11] A parceria envolveu a SEPPIR, o MPF, o MS, a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), o Department for International Development – ministério britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza – (DFID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O DFID foi a agência financiadora do Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e o PNUD, a agência responsável pela administração dos recursos alocados para o programa. O PCRI também contou com a participação dos municípios de Salvador (BA) e Recife (PE); nesse âmbito, visava à identificação e prevenção do racismo institucional também nas áreas de educação, trabalho, cultura e acesso à justiça. O Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE) também participou.

[12] Para maiores detalhes sobre o contexto em que surgiu a Lei n.º 10.639/03, seus limites e possibilidades, ver artigo de Nilma Lino Gomes em: ***Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil***.

[13] Uma análise detalhada e atualizada (até dezembro de 2008) sobre não apenas as políticas de cotas das universidades públicas, mas também as demais ações que visam a promover o acesso de estudantes oriundos de grupos discriminados ao ensino superior pode ser vista em ***Caminhos convergentes: Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil***, livro organizado por Marilene de Paula e Rosana Heringer.

[14] Uma boa narrativa sobre os embates, avanços e retrocessos para a criação da SEPPIR no âmbito do governo federal é encontrada na dissertação de mestrado de Marcus Vinícius P. Gomes: ***O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção Racial: um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil***.

[15] Primeira instituição de ensino do país com o objetivo de inclusão de jovens negros no ensino superior, fundada no ano de 2002.

[16] Informações colhidas junto ao diretor das Faculdades Zumbi dos Palmares, em entrevista realizada no dia 22 de maio de 2009.

[17] Ver Varella, 2009

[18] Ver Kingdon ([1984] 1995, p. 197).

REFERÊNCIAS

ALBERTI, V.; PEREIRA, A. A. *Movimento negro e "democracia social" no Brasil:* entrevistas com lideranças do movimento negro. Rio de Janeiro: CPDOC, 2005. 15f.

_____. Articulações entre movimento negro e Estado: estratégias e experiências contemporâneas. In: Gomes, A. C. (Org.) *Direitos e cidadania:* memória, política e cultura. Rio de Janeiro: FGV, 2007. p. 93-113.

ARRUTI, J. M. Políticas públicas para quilombos: terra, saúde e educação. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes:* Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll, ActionAid 2009. p. 75-110.

BOXHILL, W. Promoção da igualdade racial: experiências internacionais (Canadá, Itália e Namíbia) – Equidade de emprego no Canadá. In: *Igualdade racial:* principais resultados. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2006. (CD-ROM).

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise,* n. 13 – Edição Especial. Brasília: Ipea, 2007a.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise,* n. 14. Brasília: Ipea, 2007b.

_____. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. *Retrato das desigualdades de gênero e raça.* 3. ed. Brasília: Ipea, 2008.

BRASIL em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2009.

CEERT. Da opinião publicada à opinião pública; a fabricação de um consenso anticotas no Brasil. Mesa de debates ocorrida em seminário promovido pela ABI em parceria com órgãos de defesa da igualdade racial. Rio de Janeiro, 14-15 out. 2009. Site do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdade (Ceert).

COBB, R.; ELDER, C. D. Issues and agendas. In: THEODOULOU, S.; CAHN, M. A. *Public Policy:* The Essential Readings. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.

DWORKIN, R. Affirmative action: does it work? In: DWORKIN,

R. *Sovereign virtue:* the theory and practice of equality. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002. p. 386-408.

FERES JR., J. Aspectos normativos e legais das políticas de ação afirmativa. In: FERES JR, J.; ZONINSEIN J. (Orgs.) *Ação afirmativa e universidade:* experiências nacionais comparadas. Brasília: UnB, 2006.

FERES JR, J.; ZONINSEIN, J. A consolidação da ação afirmativa no ensino superior brasileiro. In: ZONINSEIN, J.; FERES JR, J. (Orgs.) *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008. p. 35-60.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* – BIB, n. 49, p. 79-94, 1º sem. 2000.

GOMES J. B. B. *Ação afirmativa e o princípio constitucional da igualdade.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, M. V. P. *O Movimento Negro e a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial:* um estudo sobre a luta por sentidos sobre a desigualdade racial no Brasil. 2009a. 161 f. Dissertação (Mestrado, Administração Pública e Governo) – Fundação Getulio Vargas de São Paulo, São Paulo, 2009.

GOMES, N. L. Limites e possibilidades da implementação da Lei 10.639/03 no contexto das políticas públicas em educação. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes:* Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009b. p. 39-74.

GUIMARÃES, A. S. A. *Racismo e antirracismo no Brasil.* São Paulo: Editora 34, 1999.

HASENBALG, C. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil.* Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HASENBALG, C.; SILVA, N. V. *Relações raciais no Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.

HARDY, C.; MAGUIRE, S. A discursive perspective on institutional environment and change in organizations: DDT and the Stockholm Convention. Stockholm, Sweden, 2009.

HERINGER, R.; FERREIRA, R. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes:* Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009. p. 137-196.

JACCOUD, L. Racismo e República: o debate sobre o branqueamento e a discriminação racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil:* 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. p. 131-166.

JACCOUD, L. Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise,* v. 3, n. 17 – Edição 20 Anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, 2009. p. 261-330.

KELLOUGH, J. E. *Understanding Affirmative Action:* Politics, Discrimination and the Search for Justice. Washington, DC: Georgetown University Press, 2006.

KING, B. G. Protest and policymaking: explaining fluctuation in congregational attention to rights, 1960-1986. *Social Forces,* v. 86, n. 1, 2007.

KING, B. G.; SOULE, S. A. Social movements as extra-institutional entrepreneurs: the effect of protests on stock prices returns. *Administrative Science Quarterly,* 52, p. 413-442, 2007.

KINGDON, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies.* 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

LIMA, V. A grande mídia e a desigualdade racial. Jornal Carta Maior, 17/11/2009. Disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4475>. Acesso em: 22.nov.2009.

LINDBLOM, C. *O processo de decisão política.* Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1981.

LOPES, O. B. O Ministério Público do Trabalho no combate à discriminação no trabalho. In: *Igualdade racial:* principais resultados. Brasília: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2006. (CD-ROM).

MARCHA ZUMBI DOS PALMARES CONTRA O RACISMO PELA CIDADANIA E A VIDA. Por uma política nacional de combate ao racismo e à desigualdade racial. Brasília: Cultura Gráfica e Editora, 1996.

MCADAM, D.; SCOTT, W. R. Organization and movements. In: DAVIS, G. F. (Eds.) *Social Movements and Organization Theory.* New York: Cambridge University Press, 2005.

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa,* n. 117, p.197-217, 2002.

MUNANGA, K. Políticas de ação afirmativa em benefício da população negra no Brasil: um ponto de vista em defesa de cotas. *Sociedade e Cultura,* n. 2, p. 31-43, 2001.

OLIVEIRA, D.; PAVAN, M. A. Identificação e estratégias nas relações étnicas na telenovela "Da cor do pecado". Artigo apresentado ao NP13 – Comunicação e Cultura das Minorias do IV Encontro dos Núcleos de Pesquisa da Intercom. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 27., 2004. Porto Alegre. *Anais...* São Paulo: Intercom, 2004. 15 p.

PAIXÃO, M.; CARVANO, L. M. *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil,* 2007-2008. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

PAULA, M.; HERINGER, R. Introdução. In: PAULA, M.; HERINGER, R. (Orgs.) *Caminhos convergentes:* Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boll; ActionAid, 2009. p. 5-10.

RAWLS, J. *Justiça como equidade.* São Paulo: Martins Fontes, 2003.

RUDDER, V. DE ; VOURC'H, F. Les discriminations raciste dans les monde du travail. In: FASSIN, D.; FASSIN, É. (Dir.) *De la question sociale à la question raciale? Représenter la société française.* Paris: La Découverte, 2006.

SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Orgs.) *Public Policy:* The Essential Readings. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1995. p. 153-173.

SILVA, N. V. Cor e processo de realização socioeconômica. In: HASENBALG, C.; SILVA, N. V. (Orgs.) *Estrutura social, mobilidade e raça.* Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

SILVÉRIO, V. Ação afirmativa e o combate ao racismo institucional no Brasil. *Cadernos de Pesquisa,* n. 117, p. 219-246, 2002.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.) *Políticas públicas:* coletânea. Brasília: Enap, v. 1, p. 21-43, 2006.

SOUZA, M. M. Pela capacidade, sem preconceito. Jornal *Valor Econômico,* 20/11/2009.

SOUZA, A. S. Ações afirmativas: origens, conceito, objetivos, e modalidades. 2006. *Jus Navigandi.* Disponível em: http://www1.jus.com.br/DOUTRINA/texto.asp?id=9487. Acesso em 29.ago.2010.

THEODORO, M. A formação do mercado de trabalho e a questão racial no Brasil. In: THEODORO, M. (Org.) *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil:* 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. p. 167-176.

VARELLA, S. F. *Direitos coletivos, discriminação racial e justiça:* determinantes da resistência às ações afirmativas nos discursos jurídicos. 2009. 321 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

WEISSKOPF, T. E. A experiência da Índia com a ação afirmativa na seleção para o ensino superior. In: ZONINSEIN, J.; FERES JR, J. (Orgs.) *Ação afirmativa no ensino superior brasileiro.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Iuperj, 2008. p. 35-60.

AGENTES DE IMPLEMENTAÇÃO: MEDIAÇÃO, DINÂMICAS E ESTRUTURAS RELACIONAIS

RESUMO

O presente trabalho aborda a implementação das políticas públicas no nível local, em áreas de alta concentração de pobreza, a partir do estudo da mediação estrutural e dinâmica estabelecida pelos agentes implementadores entre a população e o poder público. Analisamos como esses agentes de implementação realizam suas práticas a partir da construção de mecanismos relacionais, da sua estrutura de redes pessoais e da interface entre a ação pública e a sociedade, e suas consequências no acesso da população aos serviços públicos. Os resultados pretendem contribuir para a compreensão da implementação local no resultados das políticas públicas no arranjo federativo brasileiro. Os resultados empíricos usados para a reflexão da temática do trabalho foram gerados em estudos qualitativos, com base etnográfica, e de análise de redes sociais desenvolvidos com Agentes Comunitários de Saúde em distintas regiões do Brasil, entre 2004 e 2005. Foram estudados ACS dos municípios de Sobral, São Paulo, Taboão da Serra e Santo André, a partir de acompanhamento etnográfico de suas ações e com levantamento das redes sociais dos agentes e da comunidade de implementação do Programa Saúde da Família.

PALAVRAS-CHAVE Redes sociais, políticas públicas, implementação de políticas, gestão pública e saúde, Agentes Comunitários de Saúde.

Gabriela Spanghero Lotta gabriela.lotta@gmail.com
Doutora pela usp, mestree graduada em administração pública pela FGV. Atua com formação de servidores para Fundap e ENAP.

Thais Regina Pavez thaispavez@gmail.com
Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Planejamento (CEM/CEBRAP)

Artigo recebido em 15/09/2009. Aprovado em 10/07/2010.

ABSTRACT *This paper discusses the implementation of public policies at the local level in areas of high concentration of poverty by the study of mediation and structural dynamics established by the implementing agents in the population and government. We analyze how these agents perform their practical implementation and by the construction of relational mechanisms and their network structure and its consequences in people's access to public services. The results are intended to contribute to the understanding of the explanatory role of location in the results of public policies in the Brazilian federal arrangement. The empirical results were generated in qualitative studies and analysis of social networks developed with Community Health Workers in different regions of Brazil between 2004 and 2005. We studied Agents from four Brazilian municipalities: Sobral, São Paulo, Taboão da Serra and Santo André. We did ethnographic research to understand their practices and also social network research, considering the networks from the agents and also from the implementation policy.*

KEYWORDS *Social networks, public policy, implementation policy, health public policy, Community Health Workers.*

INTRODUÇÃO

A discussão mais ampla sobre as políticas públicas e a desigualdade social tem como um dos principais desafios explicitar os mecanismos inseridos no processo de formulação e implementação dessas políticas, que levam à variação dos seus resultados e consequências não antecipadas. Especial relevância têm aquelas políticas que podem ter como resultado o estabelecimento de níveis distintos de acesso e qualidade dos serviços e programas públicos entre os moradores de áreas com alta concentração de pobreza, ou, de modo contrário, facilitam o acesso ao poder público.

Os modelos teóricos tradicionalmente usados na análise de políticas públicas dão atenção restrita à observação dos efeitos do processo de sua implementação, especialmente dos que decorrem da interação entre os distintos níveis administrativos e o contexto local. A análise centra-se comumente na formulação e na tomada de decisão desses formuladores. A partir daí, o que ocorre nos distintos níveis administrativos da cadeia de formulação-implementação de uma política pública deixa de ser relevante em termos analíticos; e considera-se que a burocracia implementadora limita-se à execução do explicitamente formulado. De forma geral, a implementação comparece na teoria das políticas públicas como uma esfera meramente administrativa e deixa, portanto, de considerar importantes consequências das dinâmicas de implementação.

Carecemos, assim, de reflexões teóricas e estudos que expliquem as dinâmicas e os efeitos de todo o processo de formulação e implementação das políticas públicas, passando pelos diversos atores da cadeia dessas políticas até chegar à menor unidade do sistema de implementação: os profissionais da linha de frente ou "burocratas do nível de rua". A literatura sobre esses agentes mostrou sua influência no processo de implementação das políticas e seus resultados (LIPSKY, 1980; WILDAVSKY, 1979). A influência decorreria da capacidade de eles agirem com discricionariedade, realizando escolhas alocativas, adaptando critérios e julgando situações específicas a partir de seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das regras predefinidas. Apesar da disseminação dessas afirmações na literatura, persiste uma lacuna teórica e de estudos empíricos que iluminem o papel do processo de implementação e das práticas da burocracia, em seus distintos níveis administrativos, nos resultados das políticas públicas.

Este artigo retoma essa discussão ao apresentar considerações sobre o processo de implementação das políticas públicas no nível local, em áreas de alta concentração de pobreza, a partir do estudo da mediação relacional e dinâmica estabelecida pelos agentes implementadores entre a população e o poder público. O objetivo é compreender *como* esses agentes de implementação realizam suas práticas e *o que* as influencia, e suas consequências no acesso da população aos serviços públicos.

O modelo atual de construção de políticas públicas, denominado por alguns autores coordenação ou recentralização federativa, se constitui de políticas pensadas nacionalmente, como grandes padrões gerais (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2004), e implementadas localmente, a partir da apropriação desses padrões e regras pelos governos e atores locais. Nessa lógica, as políticas passam por uma cadeia de atores ao longo da qual são transformadas, adaptadas e ressignificadas, construindo em cada nível administrativo contextos institucionais de implementação.

Quando os agentes "implementadores da ponta", ou burocratas de rua, vão realizar suas práticas na entrega dos serviços aos cidadãos, já têm por trás todo o arcabouço institucional das políticas, com as transformações realizadas pela cadeia de atores, que se soma ainda à discricionariedade que adotam no momento da implementação.

Uma política implementada não pode, assim, ser entendida como "uma única realidade". Como se fosse, por exemplo, um único processo implementado homogeneamente em todas as escolas, unidades básicas de saúde, e demais políticas públicas, em todas as regiões de uma cidade ou de um país. Embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos técnicos passíveis de se aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resultados não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação.

A partir de políticas públicas transformadas, adaptadas e implementadas de forma heterogênea é que encontramos, na prática, consequências diferentes, inclusive opostas, de uma mesma política pública. Nesse sentido, a heterogeneidade dos resultados pode ter consequências mais ou menos positivas em termos da equidade de acesso aos serviços públicos. Por um lado, pode facilitar a apropriação e adequação das políticas à realidade ou contexto em que são implementadas, e à dinâmica e complexidade dos territórios (LOTTA, 2006, SPINK, 2001). Por outro lado, podem reforçar desigualdades sociais na oferta de serviços diferenciados, em termos de qualidade, em contextos de intensa segregação espacial, em que a distribuição dos grupos socioeconômicos no espaço é muito heterogênea, como no caso das metrópoles brasileiras (TORRES, PAVEZ e GONÇALVES, 2008).

Desse modo, como apontam Torres *et al*. (2008), os processos de implementação de políticas e as escolhas dos profissionais que as executam localmente podem contribuir para a diferenciação territorial da oferta das políticas sociais, criando, reforçando ou combatendo processos de segregação e desigualdade.

A discricionariedade dos agentes implementadores, para além de um julgamento normativo, transforma as políticas, adaptando-as ao contexto local. Isso fica evidente quando trabalhamos com agentes implementadores que são, ao mesmo tempo, pessoas que moram e convivem na comunidade onde implementam a política pública. No presente artigo, analisamos o papel desse tipo de agente implementador na figura dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) do Programa Saúde da Família. Ao serem os atores da ponta, responsáveis pela entrega das ações do PSF nos domicílios dos usuários, os ACS acabam atuando da forma descrita por Lipsky (1980) ao conceituar uma *street level bureaucracy*.

Eles tomam decisões alocativas, exercem discricionariedade e têm grande impacto sobre o processo de implementação. No entanto, esses atores têm uma particularidade que merece ainda mais análise a respeito de sua forma de implementação. Pelo fato de serem selecionados entre moradores da própria comunidade, os ACS acabam se tornando atores híbridos, burocratas comunitários que, ao implementar suas ações, têm ainda mais mudanças na construção de mecanismos e dinâmicas relacionais que modificam a forma como as políticas foram concebidas, garantindo a elas novas potencialidades, mas de forma heterogênea em cada local onde são implementadas.

Como veremos, são essas práticas e estruturas relacionais dos ACS que possibilitam aos agentes implementadores construir políticas mais adaptáveis às realidades locais, que, por sua vez, transformam as fronteiras do Estado em algo mais permeável. E a permeabilidade do Estado, em conjunto com as consequências não esperadas dessas políticas, cria situações específicas para que as políticas públicas permitam aumento ou diminuição da inclusão social, mudança das relações entre Estado e sociedade, e políticas públicas mais ou menos permeadas das características locais.

Seguimos as afirmações de Tilly (2006) de que a política pública de fato consiste não em grandes estruturas e funções prescritas, mas em dinâmicas

e interações contingentes entre pessoas, famílias e pequenos grupos. As considerações deste trabalho orientam-se, assim, pelo conhecimento da realidade das políticas públicas efetivamente implementadas, destacando em particular o impacto dos processos no resultado das políticas, suas consequências não intencionadas e seus efeitos, principalmente no acesso da população a recursos e serviços públicos.

O artigo divide-se em quatro partes, além desta introdução. Na primeira seção, apresentamos uma breve discussão sobre o processo de implementação das políticas públicas no modelo brasileiro de coordenação federativa, destacando os momentos de adaptação da política formulada ao longo da cadeia de implementação/formulação entre os distintos níveis de governo. Em seguida, realizamos uma análise dos efeitos produzidos por mudanças estruturais nos padrões de acesso às políticas públicas dos grupos que acumulam desvantagens sociais pelas dinâmicas de implementação das políticas, no estabelecimento de barreiras ou de ampliação aos recursos ofertados pelo poder público, discutindo principalmente o papel do agente implementador "da ponta". Depois, apresentamos dados empíricos sobre o Programa Saúde da Família e a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde a fim de iluminar o papel dos agentes implementadores nos resultados das políticas públicas. E, por fim, análises e reflexões gerais.

Notas sobre metodologia

Analisamos, neste trabalho, a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) do Programa Saúde da Família (PSF) a partir do estudo de dados qualitativos e da análise de redes sociais de três municipais brasileiros, entre 2004 e 2010.

Os dados qualitativos foram construídos a partir de pesquisas etnográficas, acompanhando o trabalho de 24 Agentes Comunitários nos municípios de Sobral (CE), Taboão da Serra (SP) e São Paulo (SP). Essas informações permitiram a construção de reflexões sobre os ACS e como eles desenvolvem suas práticas com base em mecanismos relacionais.[1]

Cada ACS foi acompanhado por cerca de duas semanas. As pesquisas etnográficas se constituíram a partir do acompanhamento do trabalho dos ACS em todas as suas atividades: as visitas domiciliares, as reuniões e demais ações dentro das Unidades Básicas de Saúde, suas interações com a equipe, eventos oficiais da Prefeitura e encontros da associação dos ACS, além de algumas festas e encontros informais. Dessas observações, são coletadas todas as interações que ocorrem, a partir das falas estabelecidas (com outros ACS, com usuários e outros profissionais), das ações desenvolvidas e, inclusive, das formas como se comportam nesses ambientes.

A partir do levantamento dessas informações, foram organizadas sistematizações que contemplassem: 1) O exercício da discricionariedade dos ACS a partir da observação e levantamento de práticas; 2) Os processos de interação que eles estabelecem com usuários e outros profissionais – organizados a partir de estilos relacionais observados e sistematizados. A síntese dessas informações permitiu comparar o perfil de atuação dos ACS, bem como analisar o exercício de sua discricionariedade.

Os dados relacionais (quantitativos) possuem duas fontes distintas. Uma delas foi o levantamento das redes pessoais com os 24 ACS acima citados. Para tanto, foi usada uma metodologia própria para o levantamento das redes sociais que considera os contatos dos agentes e também a origem, esferas de encontro e tempo de relação existente.

O levantamento se deu a partir de entrevistas nas quais os ACS foram questionados a respeito de suas esferas de atividade. Assim, tiveram de apresentar nomes de pessoas referentes a cada

uma das esferas, sem limite no número de nomes citados e, em seguida, nomes de outras três pessoas relacionadas a cada nome citado inicialmente. Isso ocorreu sucessivamente até o esgotamento de nomes novos na rede social dos ACS. Depois, para cada nome citado, foram questionados atributos referentes a: local de residência do indivíduo; onde conheceu; quando conheceu; se trata ou não dele; onde encontra o indivíduo.

A segunda fonte dos dados relacionais corresponde a um estudo desenvolvido por Pavez (2006)[2] para analisar a rede da interface entre o poder público e a população de uma área de favela no município de Santo André (Região Metropolitana de São Paulo), e eles foram elaborados a partir da metodologia de Análise de Redes Sociais. Com o levantamento e análise dos dados da rede de interação, foi observada a posição relacional e o poder de conexão dos Agentes Comunitários, e como se tornaram, a partir do exercício da função, novos mediadores.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os analistas de políticas públicas comumente se deparam com grandes diferenças quando comparam o modo como as políticas públicas foram formuladas, seus planos e normas, com a maneira como foram colocadas em prática e implementadas. Essas diferenças afetam muitas vezes a própria avaliação das políticas públicas, na medida em que se comparam as expectativas anteriores aos resultados alcançados e se encontra grande distância entre eles.

Isso é ainda mais comum quando os analistas observam políticas públicas concebidas no nível federal, com diretrizes e/ou padrões gerais de funcionamento, implementadas no nível local. Nesse caso, há ainda maior distanciamento entre os planos e os resultados efetivos, e uma distância também considerável entre os resultados da implementação nos diferentes locais onde a política foi efetivada.

Nos últimos anos, várias políticas sociais brasileiras têm passado por esse processo, que alguns autores denominam recentralização ou coordenação federativa. A lógica é de políticas desenhadas no nível federal, com grandes parâmetros e regras gerais de funcionamento, e, a partir de uma lógica de incentivos e induções, elas vão sendo implementadas no nível local (ARRETCHE, 2004, ABRUCIO, 2005, GONÇALVES, LOTTA e BITELMAN, 2008).

No entanto, ao longo deste processo de formulação e implementação, a política pública passa por uma cadeia de atores (instituições e indivíduos) que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras que vão transformando as políticas centralmente definidas. Essas várias transformações, para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores, são consequência do próprio processo que liga a formulação à implementação.

A essa ideia de regras e normas centralizadas e operações descentralizadas está ligada a lógica de que as políticas públicas podem ser adaptadas às necessidades, dinâmicas e complexidades dos territórios. Ou seja, analisando o contexto atual de coordenação federativa para alguns setores de política, percebemos que, na medida em que as políticas são concebidas de forma generalizada no nível federal, possibilitam que a cadeia de atores realize transformações e adaptações de maneira que elas se aproximem das necessidades locais, dialogando com as diferentes realidades e contextos, se enraízem e se territorializem.

A aparente ambiguidade dessa situação, entre a necessidade de homogeneizar padrões no nível federal e heterogeneizar a implementação no nível local, está na raiz da própria concepção das políticas públicas atuais, na medida em que permitem um balanço entre a homogeneidade de

acesso a direitos e a heterogeneidade de soluções.

Mesmo considerando esse quadro, no entanto, o processo de análise de políticas públicas parece ainda não avançar no sentido de incorporar a diversidade nas maneiras de implementação – o que reforça a ideia de diferença entre as políticas concebidas e os resultados alcançados. Qualquer processo de análise e avaliação de políticas públicas deveria olhar para o que de fato acontece na implementação a fim de compreender como os programas são realizados e quais são seus resultados reais. E, para tanto, uma das ferramentas necessárias para uma análise de políticas públicas é compreender e observar as diversas transformações pelas quais elas passam até serem colocadas em prática. Dessa forma, podemos avançar na construção de um arcabouço teórico em que as dinâmicas de implementação encontrem um lugar, permitindo entender as causas, processos e consequências das políticas públicas.

Entre o processo de formulação no nível federal e o de implementação local, há uma extensa cadeia de atores em momentos diferentes que têm poder diverso para transformar elementos da política pública. De forma geral, podemos apontar o conjunto de atores responsáveis pela formulação de regras e normas gerais (normalmente, atores federais em diálogo com representantes de outras instâncias); o conjunto de atores responsáveis pela formulação das operações e processos de implementação (normalmente locais); há os atores responsáveis por coordenar a implementação; e, por fim, os atores responsáveis por implementar a política pública, que denominamos "agentes no nível de rua", ou *street level bureaucrats*. Dessa forma, a cadeia entre a formulação e a implementação das políticas é um fenômeno multiplexo, ou seja, ocorre em distintos níveis, e cada um desses níveis administrativos e burocráticos constitui em si um lócus de formulação-implementação mediante o qual a política é traduzida e adequada de acordo com seus próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados em cada um desses níveis

Nesse sentido, as políticas podem sofrer ao menos três processos de adaptação: (1) o momento em que as regras são transformadas em rotinas e operações, (2) o momento em que as rotinas e operações são coordenadas e passadas para os implementadores; e o (3) momento em que elas de fato são colocadas em prática, a partir dos burocratas implementadores (LOTTA, 2009).

Todas essas transformações são suscetíveis de diferentes interpretações por parte dos atores. E é ao longo dessa cadeia de adaptações, transformações, interpretações e decisões que as políticas vão tomando caras diferentes, vão sendo colocadas em prática de diferentes maneiras e, portanto, vão gerando resultados heterogêneos que podem gerar certas consequências, como maior ou menor permeabilidade das políticas às questões locais, maior adaptabilidade das ações às necessidades, entre outras.

MUDANÇAS ESTRUTURAIS E DINÂMICAS NA PERMEABILIDADE DO ESTADO

Estudos orientados aos efeitos da implementação das políticas públicas na ampliação ou restrição do acesso a serviços públicos destacam que o papel da comunidade de profissionais envolvida no processo de implementação e as conexões entre distintos níveis governamentais condicionam significativamente o processo de implementação, induzindo a uma expressiva variabilidade na adoção de programas sociais (HILL, 2003; DATNOW, 2007; COBURN e STEIN, 2007). Especial atenção tem sido dada ao lócus de interação entre o profissional da ponta ou burocrata de rua e a população na forma de alocação de recursos e serviços públicos, especialmente aos grupos e indivíduos que apresentam acúmulos de desvan-

tagens categóricas (sexo, raça, nível de rendimento, local de moradia, condição de migrante, etc.) responsáveis pela perpetuação das desigualdades sociais.

Alguns estudos sobre a política de educação e a desigualdade no rendimento entre alunos e escolas localizadas em áreas de alta concentração de pobreza sugerem que as atitudes, valores, expectativas e crenças dos professores em relação a seus alunos têm impactos substanciais sobre o resultado acadêmico destes (ROMÁN, 2003; TORRES *et al*., 2008). Além disso, Torres *et al.* (2008) mostraram que a interação entre as regras de operação do sistema de ensino e as preferências dos agentes formuladores e implementadores da política de ensino fundamental (diretores, supervisores e professores) em distintos níveis administrativos de implementação da política tem como consequência uma alta instabilidade do quadro de profissionais em escolas de áreas mais pobres, de difícil acesso e estigmatizadas pela violência. Nessas escolas, como também aponta Peregrino (2006), observa-se menor tempo de permanência das crianças na escola, mecanismos classificatórios e de homogeneização de salas de aula, dentre outros.

Outros estudos que objetivam a compreensão das dinâmicas de implementação verificaram a centralidade dos agentes implementadores como mediadores entre o governo e os moradores de áreas com alta concentração de pobreza, ampliando o acesso da população a serviços públicos. As conclusões do trabalho de Lotta e Pavez (2008) indicam que, quando temos um agente implementador que também pertence à comunidade em que a política é executada, ou seja, que vem "de dentro" e circula em ambos os mundos, o da administração pública e a população local, podemos estabelecer dinâmicas e relações sociais que têm impacto nas relações entre sociedade e Estado, ampliando e diversificando as fronteiras da ação do poder público Desse modo, essa discussão mostra a importância de verificar os efeitos produzidos nos padrões de acesso às políticas sociais dos grupos que acumulam desvantagens sociais pelas *dinâmicas de implementação das políticas*, no estabelecimento de barreiras ou na ampliação aos recursos ofertados pelo poder público. Esses grupos apresentam desvantagens não só categóricas, como apontamos anteriormente, mas também relacionais; grupos segregados socialmente apresentam um padrão de interação caracterizada pela homogeneidade dos seus contatos, que tendem a apresentar características semelhantes às de outros membros do seu grupo, partilhando as mesmas informações e outros recursos sociais (SUNKEL, 2003; BRIGGS, 2001; FILGUEIRA, 1998).

Para avançar na compreensão dessas dinâmicas, é importante descrever e analisar a lógica da conexão entre as redes sociais e as dinâmicas de interação dos agentes implementadores, indagando como essas dimensões convergem ou combinam na prática e nos processos de implementação das políticas públicas, especificamente na execução de políticas em áreas de alta concentração de pobreza e pessoas segregadas.

A segregação, entendida como a separação dos diferentes grupos sociais no espaço, pode ter efeito sobre o padrão de sociabilidade de indivíduos de grupos mais pobres. Embora processos distintos, pobreza e segregação podem se apresentar na realidade como fenômenos correlatos. Alguns estudos (CEM, 2004; SABATINI, 2004) têm mostrado que novas formas de pobreza urbana envolvem um maior grau de segregação espacial e menor oportunidade de mobilidade social, uma vez que existem áreas com um acúmulo de indicadores negativos e com alto grau de homogeneidade social.

A redução do contato entre os diferentes grupos sociais (MARQUES, 2005; TORRES, 2005; SUNKEL 2003; BRIGGS, 2001) tem efeitos sobre as redes sociais, interferindo na extensão e

diversidade dos vínculos de indivíduos de comunidades segregadas, e na restrição dos contatos ou *pontes* para fora delas, e com isso do acesso a recursos materiais (por exemplo, empréstimos financeiros) e imateriais (por exemplo, informação, influência, prestígio), que podem ser veiculados em uma dada rede de relações.

Pode-se dizer, então, que a moradia num local com uma composição social homogênea e características socioeconômicas negativas gera efeito sobre o acesso individual a recursos, devido à baixa diversificação de seus vínculos. Isso porque indivíduos do mesmo grupo social tendem a apresentar características semelhantes às de outros membros do seu grupo, partilhando as mesmas informações e outros recursos sociais, o que é conhecido na literatura como *princípio de interação homofílica* (GRANOVETTER, 1973). Quando precisam de informações "diferentes", acessíveis apenas a outros grupos sociais, devem estabelecer vínculos ou pontes que unam seu grupo social a outro grupo social. Vê-se, então, estabelecido o *princípio de interação heterofílica*, isto é, o contato entre atores de círculos sociais ou grupos sociais diferentes. Essas "pontes" são *vínculos fracos*, menos intensos e frequentes, por oposição aos *vínculos fortes*, mantidos dentro do próprio grupo. Daí, o autor falar em "força dos vínculos fracos".

Para Burt (1992), a coesão e os vínculos fortes providenciam benefícios de informação redundantes devido à similaridade entre os contatos.[3]

Por oposição, os vínculos fracos, isto é, os contatos não redundantes, oferecem benefícios que se adicionam.

Lin (2001) observa que os indivíduos que fazem essas "pontes" tendem a estar na fronteira de seu respectivo grupo social, ocupando uma posição estratégica. Ideia semelhante é a de Burt (1992), ao falar dos "buracos estruturais" (*strucutral holes)*, ou seja, "a separação entre contatos não redundantes".[4]

Desse modo, observa-se que o conceito de pontes e de buracos estruturais aponta para a importância estratégica de certas posições numa configuração social. No caso das comunidades caracterizadas pela segregação, existe uma escassez desses vínculos devido à homogeneidade e redundância dos laços sociais. Nesse sentido, Filgueira (1998) assinala que "comunidades homogeneamente pobres apresentam uma estrutura de oportunidades para a obtenção de capital social notoriamente limitada".

Ainda que a interação e o contato entre atores de círculos sociais diferentes possam facilitar o acesso a outros recursos sociais, o indivíduo despende maior esforço para isso, pois precisa interagir direta ou indiretamente com indivíduos de outras (e melhores) posições. Nesse sentido, Woolcock (1998) agrega indivíduos com distintos graus de poder sociopolítico – por exemplo, com acesso aos recursos controlados nas esferas políticas, por órgãos públicos – e com indivíduos pertencentes a grupos similares, mas localizados em distintas geográficas.

Assim, adverte-se a necessidade de uma *intensa ação* que gere uma ruptura desse padrão de vinculação para que, por um lado, possam interagir com indivíduos de outros grupos sociais e, por outro lado, possam acessar recursos sociais por meio de seus vínculos. Isso conduz à reflexão sobre a influência da ação dos governos locais na transformação das relações sociais dos indivíduos que pertencem a grupos segregados.

Trabalhos como os Salum (1999) e os de Pavez (2006) têm demonstrado que a ação de um programa social, dependendo da sua modalidade de implementação, pode ter influência nos vínculos de indivíduos pertencentes a grupos de baixa renda e que moram em áreas segregadas, tanto no fortalecimento de vínculos entre indivíduos da comunidade, quanto na criação de vínculos com indivíduos pertencentes a outros grupos sociais.

O trabalho de Salum, que compara a organização de quinze favelas em São Paulo antes e depois

da intervenção do poder local, mostrou que, em decorrência da ação do programa de urbanização e das atividades participativas ocorridas, houve um fortalecimento da capacidade organizacional e uma abrangência da atuação das associações com comunidades vizinhas. Além disso, as informações sobre o programa foram democratizadas e houve uma maior interface entre os técnicos da Prefeitura e os moradores.[5]

Comparando-se as observações de Kuschnir (2000), Salum (1999) e Pavez (2006), foi possível verificar certa regularidade no estabelecimento de contatos entre funcionários da Prefeitura e vereadores com a população local. *Os* primeiros estabelecem contato com "lideranças comunitárias" das áreas de baixa renda. Reconhecidos como pessoas de "ligação" pelos indivíduos da burocracia e da política local, realizam um papel de mediadores "entre universos distantes", nas palavras de Kuschnir (2000). Geralmente, esses mediadores distribuem informação que vêm de atores externos para os indivíduos da comunidade, usando diferentes mecanismos de difusão de informação – convite impresso, organização de mutirão, carro de som – e criando um sistema de transmissão e repasse de informação na comunidade.

A respeito dos vínculos entre funcionários públicos e a população local, não é possível restringi-los a relações clientelísticas. Como constatado por Salum (1999), há *complexidade* nessas relações, diferentemente do afirmado por boa parte da literatura das ciências sociais: no discurso desses autores, bem como no das agências internacionais, haveria apenas "troca de favores" para a obtenção de votos. Nunes (1997), partindo de quatro padrões institucionalizados ou "gramáticas" que estruturam os laços entre sociedade e Estado no Brasil – clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e universalismo de procedimentos –, afirma que, embora sejam constituídas por princípios diferentes e até mesmo antagônicos, "são empiricamente compatíveis", ou seja, as gramáticas *convivem* na realidade. Da mesma forma, Kuschnir (2000) conclui que as práticas políticas observadas no seu estudo, que poderiam ser caracterizadas como clientelismo, convivem com instituições e práticas políticas construídas a partir de princípios democráticos. Portanto, as práticas observadas não são de um "outro mundo", elas estão sempre *convivendo*, com diferentes graus de harmonia e tensão, combinando-se segundo contextos e circunstâncias específicas. Assim, as relações entre funcionários da Prefeitura e a população local podem apresentar múltiplas dimensões, ou seja, envolver outras características que se encontram mais bem *imbricadas*.

ENTRE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO: PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA

Como afirmamos anteriormente, a construção de um modelo teórico que leve em consideração o processo de implementação nos distintos níveis administrativos até encontrar seu usuário final permitiria avançar no conhecimento do processo de implementação e das práticas da burocracia em seus distintos níveis e sua influência nos resultados das políticas públicas. Reconhecendo a especial importância da ação do agente implementador "da ponta", destacada convincentemente pela literatura e em estudos empíricos, é necessário descrever as dinâmicas de implementação e relacionais para a identificação de padrões e mecanismos inseridos na execução de políticas públicas em áreas de alta concentração de pobreza e segregadas. Nesta seção, apresentamos uma análise do Programa Saúde da Família, refletindo sobre a cadeia de implementação e as dinâmicas de implementação dos Agentes Comunitários de Saúde. Observamos, também, seu efeito na estru-

tura de relações e nas características do acesso a serviços do poder público entre a população moradora de uma área de alta concentração de pobreza.

Analisando as características do Programa Saúde da Família, podemos enquadrá-lo como um dos frutos do processo de coordenação federativa apontado anteriormente.

O PSF atende a essa mesma lógica de concepções no nível federal e adaptações no nível local para a sua implementação (LOTTA, 2009).O Programa foi criado em 1994, constituindo-se em uma diretriz federal a ser implementada pelos municípios. O programa busca garantir atenção básica com a prestação do serviço nos próprios domicílios – com o objetivo de humanizar o atendimento, abordar a saúde dentro do contexto social e intervir nos fatores de risco das residências (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006).[6]

Segundo a lógica apontada acima de incentivos e induções, os municípios podem optar por aderir ao Programa desde que sigam as normas e regulamentos comuns, determinados no nível federal. E os próprios municípios, em especial as secretarias municipais de saúde, é que são os agentes responsáveis pela implementação efetiva do Programa.

O PSF é estruturado a partir de equipes de profissionais responsáveis por uma área territorial e por todas as famílias que vivem dentro dela. As equipes são formadas por: um médico, um (a) auxiliar de enfermagem, um (a) enfermeiro(a)– coordenador(a) da equipe e de quatro a seis Agentes Comunitários de Saúde. Cada equipe é, em tese, responsável por uma área geográfica que engloba de 600 a 800 famílias.

As equipes ficam situadas dentro de uma Unidade Básica de Saúde, um equipamento público onde são realizados procedimentos básicos e onde se localizam algumas equipes e profissionais que não participam diretamente do PSF.

Pela lógica do programa, a figura central é o Agente Comunitário de Saúde (ACS), um morador da comunidade que se torna responsável por ajudar as famílias a cuidarem de sua própria saúde e da saúde comunitária. O ACS deve ter ensino médio, mais de 18 anos e residir no bairro há pelo menos dois anos. O enfoque do processo seletivo é uma determinação dos municípios, podendo priorizar ACS que tenham histórico de liderança comunitária ou que tenham mais conhecimentos ou formação técnica. Também fica a cargo dos municípios a gestão da formação dos ACS, sendo que em certos casos eles passam por um curso técnico, em outros por uma pequena formação e em alguns casos não passam por nenhuma capacitação antes de exercerem a profissão. Em conjunto com sua equipe, o ACS atende os moradores de cada residência da região onde mora e que esteja sob a sua responsabilidade.

Como outros programas, a arquitetura institucional do PSF é composta por uma cadeia complexa de atores com responsabilidades e abrangências diferentes, que podem tomar decisões nos níveis mais diversos, que, por sua vez, impactam a forma como o programa será implementado.

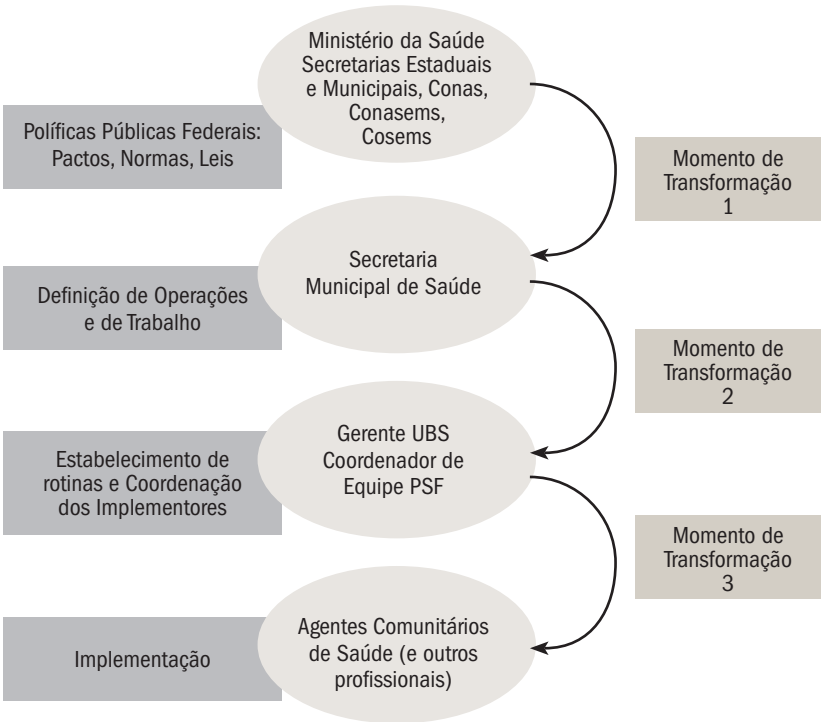
Em primeiro lugar, as normas e regulamentos são decididos no nível federal, a partir de ampla negociação com outros níveis de governo e entidades como conselhos de secretários de saúde estaduais e municipais. Após a normatização federal, os municípios, quando aderem aos PSF, passam a receber repasse de recursos federais, mas, ao mesmo tempo, são obrigados a cumprir com as regras e normas estabelecidas.

A partir dessas normas gerais, as secretarias municipais determinam suas rotinas de trabalho, organizam equipes, unidades básicas e outras necessidades gerenciais. Essas rotinas são repassadas aos gerentes das unidades, que, por sua vez, as repassam aos coordenadores de equipe. Por fim, as rotinas serão colocadas em prática pelos agentes comunitários de saúde, os implementadores no nível de rua, que terão acesso direto à

população.

Pensando na cadeia de transformações pela qual passa o Programa, podemos imaginar o seguinte esquema, exposto no Quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – **Cadeia de transformações do Programa Saúde da Família**



Assim, ao longo dessa cadeia, o Programa vai passando por todas as decisões, adaptações, discricionariedades e interpretações até que chega ao momento efetivo de implementação, ou seja, às mãos dos Agentes Comunitários de Saúde.

Como já apontamos acima, os implementadores de rua, que é o caso dos Agentes Comunitários de Saúde, têm uma grande importância por serem os elos finais da cadeia de implementação. Dessa forma, analisar como esses agentes transformam e adaptam as políticas é essencial na medida em que eles influenciam o acesso da população a direitos e benefícios governamentais e são o canal pelo qual a população consegue acessar a administração pública, pois interagem continuamente com a população em seu trabalho. Eles, portanto, se tornam o lócus da ação pública, já que são responsáveis pela mediação das relações cotidianas entre o Estado e os cidadãos.

Como será observado neste trabalho, no caso dos ACS, o fato de serem burocratas e, ao mesmo tempo, pertencerem à comunidade, acaba potencializando a capacidade que esses atores têm em exercer a discricionariedade para adaptar as políticas ao cotidiano e ser mediadores. Quando pensamos no papel que esses burocratas de rua exercem enquanto mediadores, podemos tomar ao menos duas dimensões diferentes: a da mediação dinâmica e da mediação estrutural relacional. A primeira refere-se às práticas implementadas

pelos agentes e a segunda, à posição que ocupam na interface de interação entre poder público e comunidades locais.

Os estudos desenvolvidos por Lotta (2006, 2008 e 2010) têm demonstrado que esses agentes implementadores se utilizam de diversas dinâmicas interativas para estabelecer relação com os usuários das políticas públicas. A partir do uso de mecanismos de interação e da criação e adoção de práticas, os ACS adaptam sua linguagem de forma a torná-la acessível aos usuários com os quais interagem.

A partir da análise etnográfica de diversos ACS em diferentes Unidades Básicas de Saúde, Lotta (2006, 2008 e 2010) identifica que os Agentes Comunitários realizam uma transição entre a comunidade e o poder público na hora de criar e utilizar seus saberes. O acompanhamento dos trabalhos dos ACS permitiu a sistematização de quatro mecanismos centrais de interação, comuns e correntes nas práticas dos ACS, que ajudam a compreender como eles constroem suas ações: a) os ACS utilizam referências da comunidade em suas práticas; b) os ACS intercalam saberes adquiridos enquanto profissionais de saúde e saberes próprios de suas vivências; c) os ACS realizam a tradução desses saberes; d) os ACS fazem triangulação.

Além disso, a pesquisa conseguiu identificar aproximadamente 1.080 diferentes práticas realizadas pelos ACS em seu trabalho. As práticas foram levantadas a partir de observação etnográficas dos ACS acompanhados e categorizadas posteriormente a partir de seu uso e objetivo. Após a síntese das práticas, comparamos aquelas que são previstas em lei e as que não o são, e chegamos à seguinte constatação: em média, 36% das práticas desempenhadas pelos ACS estão previstas na legislação (definidas nas portarias e leis federais que regem o programa), enquanto cerca de 64% não estão previstas. Ou seja, são práticas que não estão explicitamente colocadas na legislação ou que estão evidentemente proibidas, mas que são exercidas mesmo assim. Isso demonstra o alto poder de adaptação exercido tanto pelos Agentes Comunitários como pelos enfermeiros, pela equipe ou pela própria Secretaria de Saúde no processo de implementação do Programa Saúde da Família (LOTTA, 2010).

Ao mesmo tempo, uma análise mais acurada dessas práticas nos levou a perceber que cerca de 5% delas são exercidas por todos os ACS, ou seja, são realmente fruto de decisões do programa que padronizam as ações. Já os outros 95% de práticas são adaptações de exercícios de discricionariedade que não levam a padrões e, portanto, são reflexos de decisões dos ACS.Assim, percebemos que, em termos dinâmicos, os ACS realizam um processo de mediação ligado a adaptar a forma como interagem com as famílias, seja por meio de mecanismos de interação, seja pela adaptação de suas práticas. Vemos, portanto, no trabalho dos ACS, uma criação e uma intercalação de saberes que permitem aos agentes legitimar suas práticas tanto com a população como com o poder público. Além dessa legitimidade, a intercalação permite que os ACS estabeleçam um elo, ou uma ponte, entre esses atores, facilitando o diálogo e a troca de saberes e de conhecimentos (LOTTA, 2010).

Ao mesmo tempo, esses atores conectam as políticas públicas às comunidades na medida em que, por um lado, possuem ambas as linguagens que possibilitam um diálogo e, por outro, conhecem o cotidiano das pessoas, o que lhes possibilita inserir as práticas da saúde nesse cotidiano.

Sobre a dimensão da mediação estrutural, o estudo de Pavez (2006) avançou ao analisar o papel de mediação entre o poder público e a população local dos agentes implementadores de uma política pública, no caso dos Agentes Comunitários de Saúde e outros agentes locais (de habitação, educação) que também são moradores da área em que a política é implementada. Com o uso da me-

todologia de Análise de Redes Sociais.[7]

A autora identificou distintos padrões de interação entre o poder público e os moradores de uma comunidade com alta concentração de população pobre ao longo do período de estudo.[8]

Ao compreender como se organizam essas práticas a partir de uma perspectiva relacional, ou seja, como se inserem esses atores no âmbito da implementação de uma política pública, o estudo demonstrou que, após a intensificação das atividades do governo local na área, a rede tornou-se mais democrática em termos dos atores que têm a exclusividade de realizar o papel de mediação, que, segundo Wolf (1956), sempre existem em número limitado.

Com a ampliação dos mediadores – encarnados principalmente pelos Agentes Comunitários de Saúde e por técnicos da

Prefeitura –, houve uma distribuição do poder de conexão entre mais atores em função da presença de agentes implementadores que são moradores da área de ação dos programas e circulam "em ambos os mundos", o da administração pública e o da população local, o que lhes outorga características diferenciadoras. Esses aspectos, também relacionais, permitiram aos agentes construir suas práticas, que envolviam a tradução, referências a questões locais e triangulações.

O estudo também mostrou que, a partir do estabelecimento de contatos verticais e horizontais em instâncias ou eventos de interação (da Prefeitura e/ou do cotidiano) entre diferentes atores, deu-se a formação de distintas maneiras de mediação, que envolviam, na definição de Mische (2007), a coordenação e articulação de ações, e a amplificação de informações tanto em um sistema vertical como entre indivíduos com características semelhantes às de outros membros do seu grupo em um sistema que podemos chamar de horizontal. Assim, além das "lideranças locais", os agentes implementadores que eram moradores da comunidade tornaram-se uma ponte entre os funcionários da Prefeitura e a população local, de modo que esses vínculos se estenderam e se diversificaram.

Com base nesses resultados, a autora observou que indivíduos que se encontravam segregados passaram a ter novas pontes fora da área em que se agrupavam. Desse modo, a ação do Estado e dos agentes implementadores possibilitou mudanças na configuração das relações sociais de moradores da favela. Houve intensificação dos vínculos no interior dessas comunidades e, principalmente, a construção de pontes que favorecem a disseminação de informações e o acesso a recursos e benefícios. Ou seja, mesmo mantendo a localização geográfica, construíram-se vínculos estratégicos entre grupos que circulam em fluxos de informação diferentes. Nesse sentido, revela-se a importância do desenho do programa público e do modo de implementação das atividades nessas áreas. Também se mostrou relevante a operacionalização dos programas a partir de indivíduos que atuam nas áreas, mantendo contato direto com a população. A autora conclui que a ação dos atores do governo local – técnicos e agentes comunitários – envolvidos na implementação de uma política pública tinha impacto significativo na forma como se executavam as atividades e a entrega dos benefícios e serviços públicos, e nos resultados não só em termos das metas de gestão e processo dos programas sociais implantados, mas também nos resultados produzidos em termos de acesso da população aos serviços públicos, e nos padrões de interação entre o poder público e a comunidade local.

ANÁLISES E REFLEXÕES GERAIS

Este trabalho teve como objetivo inicial compreender o processo de implementação de políticas públicas no nível local em áreas de alta concentra-

ção de pobreza, analisando como as dinâmicas, práticas e relações dos agentes implementadores permitem conectar o poder público ã população. Para tanto, estudamos a atuação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e do Programa Saúde da Família, e procuramos avançar na discussão sobre os "burocratas de rua" e a particularidade do ACS enquanto tal, refletindo sobre a maneira como se dão esses aspectos na realidade quando, em especial, temos um agente implementador que é também morador da área de ação da política.

Como vimos, os ACS, mediante o uso de mecanismos linguísticos, cognitivos e relacionais imbricados em suas práticas, realizam uma mediação entre a população local e o poder público que permite conectar a política pública ao cotidiano da comunidade. Esse processo facilita a inserção das práticas da saúde e de outros serviços do poder público no dia a dia da população. Além disso, verificamos que esses agentes têm um poder de conexão vertical que decorre dos contatos tanto com a população local – enquanto moradores e agentes de saúde – como com os funcionários do poder local, e, ao mesmo tempo, um poder de conexão horizontal, que gera mobilização e trocas de informação interna na comunidade, e articulação com outros agentes de outras áreas. Viu-se dinamizada, assim, a interface relacional entre a sociedade e o poder público, e entre os distintos atores envolvidos na implementação das políticas; isso a partir do adensamento dos contatos entre esses atores, sendo que o papel de mediação dos Agentes Comunitários de Saúde tornou-se um fator-chave na transformação das características dessa interface relacional.

Ademais, o estudo permitiu especificar o papel e as dinâmicas de mediação que os Agentes Comunitários de Saúde realizam, verificando que nesse caso há uma sobreposição tanto de conexão estrutural – dados os contatos sociais estabelecidos – como de conteúdo – dadas as práticas comunicativas implementadas pelos agentes. Dessa forma, podemos dizer que esses agentes implementadores realizam não só uma mediação relacional, mas também simbólica. Nesse sentido, a mediação realiza-se não na tradução "fiel da realidade", mas sim na combinação subjetiva de sentimentos e de pensamentos, que tomam sentido mediante a linguagem. Isso nos permite pensar que a mediação entre o poder público e a população não ocorre de forma automática, mas é construída nas suas práticas de implementação, uma vez que esses agentes transitam entre grupos sociais e instituições em que circulam fluxos de informações distintas e compreendem as crenças, conhecimentos, etc. que os distinguem. Dessa forma, esses agentes apresentam características específicas que lhes outorgam grande poder de mediação.

É possível afirmar também que a ação e a posição relacional dos agentes enquanto mediadores permitem que as políticas de saúde não se restrinjam apenas à ideia da saúde como cura de doenças, mas também signifiquem que a promoção da saúde esteja ligada à ideia de ambientes e situações melhores para as pessoas e à ampliação do acesso à informação entre os moradores das comunidades, pois esses bens, muitas vezes, constituem benefícios ou serviços oferecidos pelo poder público. Geram-se, portanto, a partir da atuação dos agentes, distintas consequências, tanto para as políticas públicas como para as dinâmicas locais. Em relação às políticas públicas, na medida em que são implementadas dialogando com as necessidades e a realidade do território, garantem melhores resultados, já que as pessoas se apropriam do conteúdo das políticas como parte de seu cotidiano. Além disso, a atuação dos Agentes Comunitários permite que as próprias dinâmicas se apropriem das práticas, aumentando a aceitação e o envolvimento da população com algo que ela reconhece como legítimo e benéfico para si.

Em seguida, observamos que esses processos

ampliam o número de mediadores entre o poder público e a população local e, portanto, geram uma distribuição ou democratização do poder de conexão entre mais atores em função da presença dos agentes comunitários. Por último, constatamos também que a presença e o papel desempenhado por esses mediadores diminuem o custo da comunicação entre o governo e a população, tornando-a mais eficiente e oportuna. Dessa forma, constatamos consequências tanto esperadas como não previstas, vindas da formulação e desenho da política que se estabeleceu ao longo do processo de implementação.

É possível concluir, portanto, que a ação desses agentes permite uma inserção do Estado dentro das redes relacionais locais. Pensando no enfoque desses agentes implementadores enquanto mediadores, podemos nos apropriar dos ensinamentos de Lipsky (1980), segundo os quais, em função de sua discricionariedade, o burocrata de rua pode distribuir e alocar os recursos, outorgando maior ou menos acesso. Isso pode ocorrer para ambos os lados (administração pública e população) quando pensamos nesses agentes como mediadores. Ou seja, os agentes implementadores escolhem quais os recursos que levarão para ambos "os mundos" e constroem as dinâmicas de mediação desses recursos, tornando, portanto, mais permeável, ou "mais próxima", a fronteira entre Estado e sociedade.

Em termos de análise de políticas públicas, o presente trabalho avança nas discussões apresentadas sobre agentes implementadores. Assim, considerando as descobertas de Lipsky sobre a discricionariedade dos agentes de rua, neste trabalho apresentamos uma questão inovadora: a dos agentes pertencentes às comunidades. Vale destacar que a literatura até então considerava os agentes implementadores como pessoas de "fora do mundo" dos beneficiários dos programas sociais, como é o caso dos médicos, professores ou policiais estudados pela literatura. Este novo objeto de análise, no entanto, traz consigo a questão dos agentes implementadores que constroem pontes relacionais justamente por viverem nas comunidades em que implementam as ações. Assim, a partir desse novo olhar, avançamos tanto na discussão sobre a discricionariedade desses atores como, principalmente, na maneira como constroem suas ações, e na relação das regras e instituições criadas pelos programas públicos com a ação desses agentes.

NOTAS

[1] Dados construídos para a tese de doutorado de Gabriela Lotta, apresentada ao Departamento de Ciência Política da USP em agosto de 2010.

[2] PAVEZ, T. (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 Universidade de São Paulo, São Paulo.

[3] Os vínculos fortes entre indivíduos de um grupo social podem significar diferencial de poder, controle e hierarquização. No caso de comunidades mais pobres, Almeida e D'Andrea (2005) mostraram numa favela de São Paulo a relevância dos laços familiares e dos vínculos entre conterrâneos para a obtenção de diversos tipos de recursos.

[4] Os indivíduos que atravessam esses buracos (*gatekeepers*) ganham uma vantagem, o que não significa que os grupos não tenham consciência da existência uns dos outros, e sim que as pessoas que se encontram de cada lado do buraco estrutural circulam em diferentes fluxos de informação.

[5] A urbanização de favela é uma política característica dos governos municipais do Partido dos Trabalhadores (PT), que teve inicio na década de 1980.

[6] Atualmente, o Programa tem cerca de 28 mil equipes atuando em 80% dos municípios brasileiros, o que abrange cerca de 65 milhões de pessoas (35% da população brasileira).

[7] A metodologia de Análise de Redes Sociais permite identificar padrões de relacionamento entre atores numa determinada situação social e suas mudanças no tempo. No Brasil, estudos como os de Pavez, Toledo e Gonçalves (2009), Marques (2003) e Marques (2000) usaram a metodologia para explicitar o padrão de relações dos atores envolvidos com temática de uma determinada política.

[8] O programa estudado envolvia a coordenação das atividades de diferentes programas sociais e de serviços urbanos, inclusive o Programa de Agentes Comunitários da Saúde (PACS), circunscrevendo-a territorialmente em áreas de favela do município. A execução dos programas envolvia técnicos da Prefeitura e agentes implementadores locais, inclusive os oito Agentes Comunitários de Saúde do PACS.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.

ALMEIDA R.; D'ANDREA T. Estrutura de oportunidades em uma favela de São Paulo. In: *São Paulo*: segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo: Senac, 2005. p. 195-209.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

BRIGGS, X. Ties that bind, bridge and constrain: social capital and segregation in the American metropolis. In: International Seminar on Segregation and the City. Lincoln Institute for Land Policy, Cambridge, MA, July 2001. Disponível em: <http://www.linconlnist.edu>.

BURT, R. ***Structural holes in the social structure of competition***. Cambridge, MA: Harvard University Press,1992.

COBURN C.; STEIN M. K. Communities of practice theory and the role of teacher professional community in policy implementation. In: HONIG, M. (Ed.) ***New Directions in Education Policy Implementation***: Confronting Complexity. Albany, NY: SUNY Press, 2007.

CEM-CEBRAP, SAS-PMSP. Mapa da vulnerabilidade social da população da cidade de São Paulo. São Paulo: SESC-SP, 2004.

DATNOW, A. Connections in the policy chain: the "co-construction" of implementation in comprehensive school reform. In: HONIG, M. (Ed.) ***New Directions in Education Policy Implementation***: Confronting Complexity. Albany, NY: SUNY Press, 2007. p. 105-123.

FILGUEIRAS, F.; KATZMAN, R. Una mirada crítica al "assets-vulnerability approach" –Orígenes, aplicaciones y posibles innovaciones. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), 1998.

GONÇALVES, R.; LOTTA, G.; BITELMAN, M. A coordenação federativa de políticas públicas duas décadas após a Constituição Federal de 88. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: EnAPG, 2008.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, 1973.

HILL, M. (Org.) *New Agendas in the Study of the Policy Process*. Hertfordshire, UK: Harvester Wheatsheaf, 1982.

KUSCHNIR, K. ***O cotidiano da política***. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

LIN, N. ***Social Capital***: A Theory of Social Structural and Action, Structural Analysis in the Social Science, v. 19. Cambridge: Cambridge University Press. 2001

LIPSKY, M. ***Street-Level Bureaucracy***: Dilemmas of the Individual in Public Service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. ***Saber e poder***: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas. 2006. Dissertação (Mestrado) – Programa de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, São Paulo, 2006.

LOTTA, G. Agentes de implementação: um olhar para as políticas públicas. ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 6., 2008, Campinas. *Anais...* Campinas, ABCP, 2008.

LOTTA, G. Estilos de implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. *Anais...* Salvador: EnAPG, 2008.

LOTTA, G. *Implementação de políticas públicas*: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política da USP, São Paulo, 2010.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Burocracia implementadora: dinâmicas e estruturas relacionais das políticas públicas. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 32., 2008, Caxambu. *Anais...* Caxambu, MG: ANPOCS, 2008.

MARQUES, E. C. ***Estado e redes sociais***: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

_____. ***Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo***. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2003.

_____. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: ***São Paulo***: segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo: Senac, 2005. p. 19-56.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. ***Portaria 648 de 2006***. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

MISCHE, A. *Partisan Publics*: Communication and Contention across Brazilian Youth Activist Networks. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2007.

NUNES, E. ***A gramática política do Brasil***: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Enap,1997.

PAVEZ, T.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. Redes sociais,

mobilização e segurança pública: evolução da rede de atores da segurança pública no processo preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

PEREGRINO, M. *Desigualdade numa escola em mudança*: trajetórias e embates na escolarização pública de jovens pobres. 2006. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2006.

ROMÁN, M. ¿Por qué los docentes no pueden desarrollar procesos de enseñanza-aprendizaje de calidad en contextos sociales vulnerables? In: ***Persona y Sociedad***, Santiago, v. 17, n. 1, p. 113-128, 2003.

SABATINI, F. Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana. In: CÁCERES, G.; SABATINI, F. (Eds.) ***Barrios cerrados en Santiago de Chile***: entre la exclusión y la integración residencial. Cambridge, MA; Santiago de Chile: Lincoln Institute of Land Policy; PUC-Chile, 2004.

salum, m. l. ***Avaliação da política de urbanização de favelas em São Paulo no período (1989-1992)***. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getulio Vargas/EAESP, São Paulo, 1999.

SPINK, P. O lugar do lugar na análise organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 5, Edição Especial, p. 11-34, 2001.

SUNKEL, G. La pobreza en la ciudad: capital social y políticas públicas. In: ATRIA, R.; SILES, M. (Orgs.) *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe:* en busca de un nuevo paradigma. Libros de la Cepal, n. 71. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2003. cap. IX, p. 303-338.

TILLY, C. Afterword: political ethnography as art and science. *Qualitative Sociology*, v. 29, n. 3, p. 409-412, 2006a.

TORRES, H. Medindo a segregação. In: *São Paulo*: segregação, pobreza e desigualdade sociais. São Paulo: Senac, 2005. p. 81-99.

TORRES, H.; PAVEZ, T.; GONÇALVES, R. *Segregação residencial*: um problema para as políticas públicas? In: CUNHA, C. E.; FARIA, M. Governo local e políticas urbanas na América do Sul. Belo Horizonte: PUC-MG. No prelo.

TORRES, H. G.; PAVEZ, T.; GOMES, S. E.; BICHIR, R. M. Educação na Periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? In: RIBEIRO, L. C. Q.; KAZTMAN, R. ***A cidade contra a escola***: ***segregação urbana e desigualdades educacionais***. Rio de Janeiro: Letracapital, 2008. p. 59-90.

WILDAVSKY, A. ***Speaking Truth to Power***: The Art and Craft of Policy Analysis. Boston: Little Brown, 1979.

WOLF, E. Aspects of group relations in a complex society: Mexico. ***American Anthropologist***, New Series, v. 58, n. 6, p. 1065-1078, Dec. 1956.

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. ***Theory and Society***, n. 27, 1998.

ESTRATÉGIA, ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS: TRÊS EMPRESAS DE SERVIÇOS EM SAÚDE

STRATEGY, STRUCTURE AND COMPETENCES: THREE HEALTH SERVICE COMPANIES

RESUMO

O artigo trata da análise de três empresas de serviços em saúde. São operadoras de planos de saúde na modalidade autogestão. Analisam-se suas estratégias, estruturas organizacionais e competências gerenciais, à luz dos conceitos encontrados na literatura. Descrevem-se as estruturas, as diretrizes de atuação e satisfação dos clientes utilizando-se da análise de documentos e entrevistas com seus principais gestores. Verifica-se como são entendidos e utilizados esses conceitos no contexto das relações das operadoras com os prestadores de serviços e os beneficiários. A literatura aponta para a coerência, o alinhamento e a consistência entre os conceitos de estratégia, estrutura e competências, como forma de aumento de competitividade e desenvolvimento organizacionais. Encontram-se alguns vazios nas explanações teóricas sobre estas relações. Os indicadores de desempenho e o mapa estratégico não aparecem organizados como instrumentos de análise e avaliação das estratégias. Estes são parcialmente utilizados pelas operadoras e de forma não sistematizada. Encontram-se alguns limites teóricos nas explicações dos conceitos quando da sua aplicação nos casos estudados.

PALAVRAS-CHAVE Estratégia, estrutura, competências gerenciais, competências organizacionais, planos de saúde.

Djair Picchiai djair.picchiai@fgv.br
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (EAESP/FGV) E FACCAMP/ MESTRADO PROFISSIONAL

Artigo recebido em 14/09/2009. Aprovado em 23/08/2010.

ABSTRACT *The article concerns the analysis of three health service plan companies based on a self management mode. Their strategies, organizational structures and managerial skills are reviewed, on the light of the concepts found in the literature. The structures, guidelines and clients' satisfaction are described through the analysis of documents and interviews with its main managers. These concepts were checked how they are understood and used concerning the relations among the operators and their service providers and beneficiaries. The literature points at the coherence, consistency and alignment among the concepts of strategy, structure and managerial skills as a way to increase the competitiveness and development of organizational competences. Some lacks can be found in the theoretical explanation of these relations. The performance indicators and strategic map do not appear as organized tools of analysis and evaluation of their strategies. These tools are partly used by the operators, in a non-systematic way. There was found theoretical limits in the explanation of the concepts when they are applied in the reviewed cases.*

KEYWORDS *Strategy, structure, managerial competences, organizational competences, health service plan companies.*

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo geral a análise da coerência, da consistência e do alinhamento da estratégia, estrutura organizacional e das competências gerenciais de três operadoras de planos de saúde à luz das categorias conceituais encontradas na literatura. Seu objetivo específico é verificar o entendimento do escopo das teorias, esse alinhamento, utilizando empresas de pequeno e médio porte.

A literatura aponta para a coerência, o alinhamento e a consistência entre os conceitos de estratégia, estrutura e competência (FLEURY, 2002, 2006; KAPLAN, 2004, 2006), quando aplicados como forma de aumento de competitividade por parte da organização.

As operadoras de planos de saúde, modalidade autogestão, são organizações de pequeno e médio porte em termos de recursos humanos, mas grandes em relação à contratação de serviços no mercado e à movimentação de recursos financeiros. São empresas que utilizam muito intensamente o conhecimento e a informação; são organizações profissionais, como classifica Mintzberg (1995). São empresas que buscam, com sua estratégia, a sobrevivência em um mercado competitivo, e em processo de concentração. Apesar de serem monopolistas, duas delas procuram aumentar sua competitividade, dadas as ameaças de entrada no mercado das demais modalidades de operadoras.

Suas estruturas organizacionais procuram dar respostas às necessidades de suas operações, além de serem condicionadas pela estratégia adotada (CHANDLER, 1962). Os recursos internos podem ser classificados como muito bons.

A geração e desenvolvimento de competências organizacionais e gerenciais são elementos de sustentação delas na competição. As três operadoras sofrem a concorrência das unimeds e medicinas de grupo através de custos e produtos. As pessoas e suas competências individuais tornam-se elementos centrais nessa relação e contexto.

As pequenas e médias empresas são campos importantes dos estudos organizacionais, pois são responsáveis pelo aumento de competitividade e fortalecimento de nossa economia. Este estudo de caso pretende contribuir para a aplicação e análise dos conceitos de estratégia (Kaplan), estrutura (Mintzberg) e competências (Quinn), e suas inter-relações em pequenas e médias empresas, e também mostrar alguns dos limites das explicações teóricas para as pequenas e médias empresas.

É feita uma breve avaliação da extensa literatura disponível sobre o assunto. Verifica-se, pelo estudo das operadoras, como esses conceitos são aplicados na sua atuação junto ao mercado, ou seja, como são utilizados, e as possíveis relações entre eles. Este trabalho se limita ao estudo desses conceitos.

As três operadoras analisadas são: Sabesprev, Metrus e Fundação Cesp, que descrevemos a seguir. Esse é um dos limites do estudo, dado ser uma amostra por conveniências.

1.1. Caracterização das operadoras

As operadoras de planos de assistência à saúde, modalidade autogestão, são aquelas destinadas a um grupo fechado de beneficiários e não visam ao lucro, seja porque nascem da gestão de um plano no âmbito da área de recursos humanos de uma empresa, ou porque são operadas por uma pessoa jurídica sem finalidade lucrativa.

Os participantes dos planos de assistência à saúde administrados pelas empresas de autogestão possuem, necessariamente, representação dos órgãos deliberativos dessas operadoras, sendo corresponsáveis pela própria gestão da operadora.

A Sabesprev é uma Fundação que presta serviços a funcionários de uma grande empresa estatal da área de saneamento. Essa Fundação atua em dois grandes ramos de atividade: previdência e

assistência à saúde. Analisa-se apenas o setor de assistência à saúde.

Sua estrutura da área da saúde é composta por uma diretoria de saúde e três gerências. Há um diretor de benefícios ao qual a diretoria de saúde é subordinada. A Fundação tem 100 funcionários e atende 52 mil pessoas beneficiárias com 9 mil empresas prestadoras de serviços.

Suas patrocinadoras são: a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), a Fundação Sabesp de Seguridade Social (Sabesprev), bem como outras pessoas jurídicas admitidas como tal, que venham a assinar o Convênio de Adesão previsto na legislação em vigor. Elas são responsáveis pela supervisão e fiscalização das atividades da Fundação, devendo encaminhar o resultado das suas análises ao órgão regulador e fiscalizador.

A Sabesprev administra planos previdenciários (planos de suplementação e plano de reforço), planos médicos (Sabesprev Saúde, Plano Alternativo e Intermédica), odontológicos (plano convencional e plano integral), empréstimos (empréstimo pessoal) e seguros (seguro de vida em grupo).

Ela tem como meta ser a melhor opção em serviços de previdência e saúde em um mercado expandido, excedendo as expectativas e necessidades dos clientes, proporcionando alta satisfação com os produtos/ serviços oferecidos e rentabilidade adequada, em um ambiente organizacional dinâmico e harmonioso. Sua missão é contribuir, de forma responsável, para que seus clientes tenham uma qualidade de vida digna e saudável. Seus valores são: orientar as ações de forma profissional, ética e transparente; manter relacionamento respeitoso e proativo com os clientes; manter a integridade e sigilo das informações dos clientes; praticar gestão participativa; valorizar o capital humano interno na busca de excelência e manter sinergia, confiança e comprometimento nas relações com os patrocinadores, conselhos, parceiros e entidades representativas de forma a possibilitar benefícios recíprocos. Caracteriza-se como uma operadora de uma única empresa.

Já o Metrus – Instituto de Seguridade Social é uma operadora de planos de assistência à saúde, modalidade autogestão. Sua missão é proporcionar aos participantes renda suplementar de aposentadoria, assistência à saúde e outros benefícios do mercado de seguridade social, com padrões elevados de qualidade e custos compatíveis.

A composição dos órgãos de direção do Metrus é dada pela seguinte estrutura: *Conselho Deliberativo*: é o órgão máximo da estrutura organizacional, além de ser responsável pelo direcionamento estratégico do Instituto. Tem como função a supervisão e a orientação político-administrativa do Metrus, cabendo-lhe fixar as diretrizes, os objetivos, as políticas de benefícios, de serviços assistenciais e de aplicações do patrimônio; *Conselho Fiscal:* é o órgão fiscalizador do Metrus, cabendo-lhe zelar pela sua gestão econômico-financeira; Comitê de Investimento: é o órgão encarregado de avaliar, definir estratégias de investimento e orientar a execução do Plano de Aplicações do Patrimônio aprovado pelo *Conselho Deliberativo*, de acordo com normas gerais estabelecidas pela diretoria executiva para seu funcionamento; *Comitê de Gestão Metrus Saúde:* é o órgão de assessoramento da diretoria executiva do Metrus, instituído com fundamento nos artigos 26 e 32 do Estatuto do Metrus. Tem por objetivo (nos termos dos Regulamentos do Plano de Assistência à Saúde – Metrus Saúde, nas modalidades: Integral – MSI; Especial – MSE; Básico – MSB; e Odontológico – MSO) tornar efetiva, no acompanhamento técnico-financeiro desse plano, a participação de todos os segmentos interessados no programa de assistência médico-hospitalar e odontológica administrado pelo Instituto, visando atender às seguintes finalidades primordiais: I – A qualidade dos serviços proporcionados pelo plano e o bom atendimento a todos os seus participantes; II –

Uso adequado dos serviços pelos participantes, de modo a alcançar o melhor desempenho técnico e financeiro do plano.

O quadro de funcionários da Metrus Saúde é composto por: 18 ativos; seis estagiários; um diretor, um gerente e uma assessoria. Temos, portanto, uma diretoria e uma gerência, e quatro áreas de atuação. Assim como a Sabesprev, também se caracteriza por ser operadora de uma única empresa.

A Fundação Cesp é uma entidade fechada de previdência complementar que administra planos de previdência e saúde para os colaboradores das grandes empresas do setor de energia elétrica do estado de São Paulo. Foi criada em 1969, inicialmente com a finalidade de oferecer benefícios assistenciais, prestando serviços exclusivamente à Companhia Energética de São Paulo – Cesp. Só passou a gerir planos previdenciários a partir de 1977. Atualmente, a Fundação Cesp apresenta 100 funcionários em sua estrutura, e tem 117.635 beneficiários, além de 14 patrocinadores.

Os órgãos de direção são compostos por meio da seguinte estrutura: *diretoria executiva*: responsável pela administração da Fundação Cesp de acordo com as disposições estatutárias, regulamentos, normas e orientações da assembleia geral e do conselho deliberativo; *assembleia geral:* órgão de deliberação, investido de poderes para decidir os negócios relativos à finalidade da entidade e para tomar as resoluções adequadas aos seus desenvolvimento e defesa; *conselho fiscal*: sua função é examinar, aprovar e dar parecer sobre os relatórios, demonstrativos financeiros e balanço anual da entidade; *comitês gestores de investimento e previdência:* constituídos por representantes das empresas patrocinadoras, dos participantes e dos assistidos. É um órgão deliberativo com competência para acompanhar a gestão dos planos previdenciários e a política de aplicação dos investimentos; *conselho deliberativo:* órgão de deliberação colegiada, responsável pela orientação administrativa da entidade, composto por representantes das empresas patrocinadoras, dos participantes e dos assistidos.

A Fundação Cesp tem como missão elaborar e administrar com excelência planos de previdência e de saúde para que as pessoas possam viver e construir um futuro com qualidade e tranquilidade.

O desenho organizacional das três operadoras é muito parecido, principalmente da Fundação Cesp e da Sabesprev, dado o tamanho das duas.

2. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo de caso múltiplo: a natureza da análise dos dados obtidos em campo é qualitativa e exploratória. Os dados e informações foram obtidos por meio de entrevistas semiestruturadas com os executivos das operadoras. As teorias e modelos utilizados são os de Kaplan (2001) para estratégia, Mintzberg (1995) para estrutura e Quinn (2003) para competências. Sendo um estudo de caso de três operadoras, os dados e informações foram coletados a partir de:

a) levantamento das estruturas das operadoras e da análise de documentos (estatutos, regimentos internos, organograma e legislação pertinente);
b) levantamento dos processos críticos de funcionamento das operadoras, por meio de entrevistas com os gestores;
c) aplicação de um questionário sobre competências, a ser preenchido pelos gestores;
d) descrição das estratégias adotadas a partir da análise das entrevistas com os gestores; e
e) levantamento das informações e dados sobre o tema nas publicações das agências.

O trabalho teve início com as análises de documentos, leis, estatutos e regimentos internos e os

desenhos das estruturas organizacionais das instituições. O corpo básico da coleta de informações é composto pelas entrevistas realizadas com os principais executivos das operadoras mediante a aplicação de um roteiro com 40 perguntas. Analisou-se, a partir das respostas a essas perguntas, o discurso dos gestores. As entrevistas foram todas transcritas. Em complemento, foram feitas visitas à empresas, com conversas informais e observação direta do dia a dia da operadora, constituindo-se um estudo de campo. A sistematização das entrevistas está como anexo neste artigo.

Este estudo de caso utilizou-se dos conceitos obtidos na literatura, resumidos e sintetizados, de estratégia, de estrutura e de competência. A coleta e a análise dos dados e das informações das operadoras foram realizadas com base nesses três conceitos. É, portanto, um estudo causal ou exploratório (YIN, 2005).

Algumas das perguntas formuladas aos gestores foram: "Como gerenciar estrategicamente as operadoras através de sua estrutura adotada?"; "Qual o melhor desenho de estrutura?"; "Qual é a estratégia a ser seguida?", "Quais as suas competências gerenciais?"; "Quais são os processos críticos (sistemas de informações gerenciais, banco de dados, indicadores epidemiológicos, análise de risco e controle de qualidade)?"; "Como a estratégia pode 'agregar valor' aos serviços das operadoras (valor financeiro, retorno econômico, cumprimento de missão/visão, satisfação de necessidades dos beneficiários, responsabilidade social etc.)?", dentre outras que compõem as 40 questões.

3. CONCEITOS

"Estratégia" é uma palavra oriunda do vocábulo grego "*strategos*". Significa o desempenho de uma posição de comando. É também considerada arte dos generais – habilidades psicológicas e comportamentais com as quais os generais exerciam sua função (ou posição). Na língua inglesa, o conceito de estratégia envolve algo fora da visão do inimigo (MOTTA, 1990).

A estratégia é uma atividade que tem relação com o ambiente da organização, ou seja, como a organização lida com o mercado e a sociedade. As estratégias das operadoras devem ser explicitadas, discutidas e constantemente avaliadas por seus gestores. A estratégia é uma atividade voltada para fora, dependendo do ambiente. A Sabesprev, a Metrus e a Fundação Cesp focam o cliente (beneficiário) e, com o apoio das patrocinadoras, estabelecem uma parceira de atuação no mercado.

A estrutura organizacional deve estar atrelada à estratégia da organização. Essa estrutura é condicionada pela estratégia a ser adotada (CHANDLER, 1962). Por sua vez, a estrutura também influencia a estratégia, no momento da execução desta.

As competências gerenciais são determinadas pela estrutura e pelo modelo organizacional adotados, e pelos respectivos papéis exercidos pelos gestores nas operadoras (QUINN, 2003).

3.1. Estratégia

É a formulação da visão, missão e objetivos da organização, bem como o plano de ação para alcançá-los, considerando as forças e fraquezas internas, e o impacto das forças do ambiente e da competição. Os valores e crenças dos fundadores, líderes, gestores e membros da comunidade de interesses são determinantes no estabelecimento da visão, missão e objetivos. A estratégia direciona a empresa, dá consistência às suas decisões, além de resultar de um processo de tomada de decisão. As suas decisões são de natureza qualitativa, e devem ser coerentes entre si.

A formulação da estratégia é, essencialmente,

um processo de reflexão, que pode ser sistematizado e formalizado ou implícito. A implementação é a estratégia em ação, a intenção convertendo-se em resultado, enfim, a capacidade de executar a estratégia. A formulação deve ser integrada à implantação da estratégia; segundo Norton e Kaplan (2004), "a capacidade de executar a estratégia é mais importante do que a qualidade da estratégia [...]". Os autores ainda enfatizam que "70% dos fracassos decorrem de problemas de má execução da estratégia" (NORTON e KAPLAN, 2004).

O conceito de arquitetura estratégica é composto pelos seguintes elementos: definição clara da estratégia de negócio; construção de um core business como um componente estratégico; criação de um mapa estratégico, identificando indicadores tangíveis e intangíveis; identificação dos produtos no mapa estratégico; alinhamento da estrutura com os "produtos"; desenho de sistemas de mensuração (scorecard); implementação do gerenciamento por indicadores; revisão contínua das mensurações, comparando-as ao mapa estratégico. Há dois fatores que são vistos como dificuldades de gestão: como mensurar os resultados das estratégias e como alinhar a estrutura com os produtos/serviços.

As organizações que têm clareza estratégica demonstram foco, definem processos de alocação de recursos, que usam de maneira eficaz, e possuem visão. A unidade estratégica envolve funcionários e clientes nos fins (objetivos) e nos meios (processos) de trabalho realizado pela organização. Dessa forma obtêm-se a coerência e a consistência das ações estratégicas.

A análise SWOT da organização é a avaliação global de suas: a) *forças (strenghts)*: variáveis internas e controláveis que propiciam uma condição favorável para a organização em relação ao seu ambiente (a qualidade dos profissionais e as condições técnicas de trabalho são consideradas forças nas três operadoras, observadas e declaradas pelos gestores); b) *fraquezas (weaknesses):* variáveis internas e controláveis que produzem uma situação desfavorável para a empresa em relação ao seu ambiente (no caso, encontramos uma forte cultura de controle, o que de certa forma inibe a criatividade organizacional das operadoras); c) *oportunidades (opportunities):* variáveis externas e não controláveis que podem criar condições favoráveis para a empresa, desde que ela tenha condições e/ou interesse de usufruí-las (temos nas três operadoras a qualidade dos serviços percebidos pelo cliente); *d) ameaças (threats):* variáveis externas e não controláveis (entre elas temos os unimeds e as medicinas de grupo, que exercem forte concorrência às operadoras de modelo autogestão).

No livro *Estratégia em ação* (KAPLAN, 2004), é possível observar como as adeptas bem-sucedidas seguiam cinco princípios gerenciais para se tornarem "organizações orientadas para a estratégia", o que implica traduzir a estratégia em termos operacionais, alinhar a organização à estratégia, transformar a estratégia em tarefa de todos, converter a estratégia em processo contínuo e mobilizar a mudança por meio da liderança executiva. A organização orientada para a estratégia propõe resultados notáveis. Temos a seguinte formulação: descrição da estratégia + mensuração da estratégia + gestão da estratégia. Encontramos dificuldades na implantação dessa formulação nas três operadoras, tanto nos níveis conceituais quanto nos operacionais.

Um dos requisitos-chave da boa governança corporativa é a transparência da estratégia da organização, bem como do seu acompanhamento. Os conselhos de administração das três operadoras têm, nesse sentido, requisitado a explicitação da estratégia para a sua aprovação e acompanhamento.

A estratégia de uma organização descreve como ela pretende criar valor para os acionistas, clientes e cidadãos. Se os ativos intangíveis da organização representam mais de 75% de seu valor, a

formulação e a execução da estratégia devem tratar explicitamente da mobilização e alinhamento dos ativos intangíveis (KAPLAN, 2004).

A fim de exercerem o maior impacto possível, os sistemas de mensuração devem concentrar-se na estratégia da organização, como ela espera criar valor sustentável no futuro. Assim, ao projetar os *balanced scorecards*, a organização deve medir os poucos parâmetros críticos que representam sua estratégia para a criação de valor a longo prazo (KAPLAN, 2004).

A teoria de recursos da firma, ou *resource based view* (RBV), utiliza elementos que ressaltam a complexidade subjetiva e a dinâmica dos processos internos da firma, definidos por Penrose (1959) como

> [...] um conjunto de recursos cuja utilização é organizada por um quadro de referência administrativo. Em certo sentido, sendo os produtos finais produzidos pela empresa, em um dado momento, representam apenas uma das múltiplas possibilidades pelas quais a empresa poderia estar utilizando seus recursos, um incidente no desenvolvimento de suas potencialidades básicas (PENROSE, 1959).

Penrose descreve os recursos como algo que representa uma força ou fraqueza de uma dada empresa, sejam eles tangíveis ou não. O autor distingue o *uso* da simples *posse* de um recurso, pois o que diferencia um serviço ou produto é a alocação concatenada e com determinada intensidade das potencialidades da firma.

A diferença de performance entre as organizações pode ser explicada de acordo com a RBV, pois se deve ao modo como estas mobilizam seus recursos para se tornarem mais competitivas. As operadoras têm sabido utilizar seus recursos internos dentro das possibilidades oferecidas, mas encontram limites no desenho da estrutura e das competências gerenciais.

A RBV considera as competências, capacidades, habilidades e os recursos internos, de forma genérica, como a base do conhecimento organizacional, sendo responsáveis por diferenciar uma organização das demais.

O modelo de cinco forças de Porter para a análise das forças competitivas é importante para descrever e analisar as forças e os *players* (atores-jogadores) que compõem a concorrência. Este é o atual momento da cadeia produtiva das operadoras, prestadores e beneficiários. As forças são: a) poder de negociação dos fornecedores: *os fornecedores de insumos (material e medicamentos)*; b) ameaça de novos entrantes: *a ameaça competitiva das medicinas de grupo, das seguradoras e das cooperativas;* c) poder de negociação dos compradores: *negociação com os prestadores de serviços;* d) ameaça de produtos substitutos: *convênio direto dos compradores com os prestadores;* e) concorrentes na indústria: *monopsônio (único comprador)*. Essas são apontadas como as principais forças competitivas que compõem o mercado de atuação da autogestão.

3.2. Estrutura

A estrutura de uma organização é a soma total das tarefas distintas em que o trabalho é dividido e a maneira como é feita a coordenação entre essas partes.

O projeto de uma organização deve combinar planejamento a longo prazo, enriquecimento do trabalho e estrutura, entre muitas outras coisas. Os elementos de uma estrutura devem ser selecionados para alcançar uma harmonia ou congruência interna, bem como uma congruência básica com a situação da organização (suas dimensões e idade, o tipo de ambiente no qual opera, o sistema técnico que utiliza e assim por diante). A esses fatores situacionais devem ser acoplados os parâmetros para delinear, formando as configurações (MINTZBERG, 1995). As operadoras analisadas têm uma configuração de estrutura linear, apoiada por órgãos colegiados. Há simetria e pa-

dronização nas três, quando comparadas em suas estruturas organizacionais.

A estrutura envolve duas exigências básicas: a divisão do trabalho em diferentes tarefas e a consecução da coordenação. A coordenação é composta por diversos meios, os chamados "mecanismos de coordenação", dentre os quais estão inclusos o controle e a comunicação.

As organizações são estruturadas de modo a apreender e dirigir sistemas de fluxos e determinar os inter-relacionamentos das diferentes partes. As cinco partes que as compõem, segundo Mintzberg (1995), são: *núcleo operacional* – composto pelos operadores, ou seja, as pessoas que executam o trabalho básico de fabricar produtos ou prestar serviços. Nas operadoras, boa parte é terceirizada, caso sejam considerados os prestadores de serviços hospitalares. Nas organizações mais simples, os operadores são grandemente autossuficientes, coordenando-se por meio do ajustamento mútuo; *cúpula estratégica* – refere-se a uma forma de supervisão direta, utilizada à medida que a organização cresce e a divisão de trabalho requer uma supervisão em tempo integral. Aqui está o grande foco das operadoras; *linha intermediária* – criada a partir da necessidade de se ter mais cargos de chefia dentro da organização, conforme esta se expande; é uma hierarquia de autoridade entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica; *tecnoestrutura* – formada por analistas, ou seja, pessoas situadas fora da linha de autoridade da organização, com o propósito de coordenar o trabalho, visando ao crescimento da organização; *assessoria de apoio* – refere-se à parte da organização cujas unidades prestam assessoria de natureza diferente às demais unidades, não efetuando a padronização. Como exemplo, podemos citar o conhecimento técnico especializado a ser incorporado pelas três operadoras.

As formas de estrutura organizacional descritas por Mintzberg são: *estrutura simples* – caracterizada pela pouca elaboração. Possui pequena ou nenhuma tecnoestrutura, ou assessoria de apoio, diferenciação mínima entre as unidades e pequena hierarquia administrativa. Há pouco planejamento, treinamento e instrumentos de interligação; *burocracia mecanizada* – nela há padronização de responsabilidades, de qualificações e de canais de comunicação. Há normas de trabalho e hierarquia de autoridade devidamente definidas; *burocracia profissional* – nela o trabalho operacional é estável. Há mecanismos de coordenação que permitem, ao mesmo tempo, a padronização e a descentralização, e a padronização de habilidades. É um tipo de configuração democrática e autônoma; *forma divisionalizada* – é um conjunto de entidades (divisões) quase autônomas, unidas por meio de uma central administrativa – o escritório central. Essa estrutura é amplamente utilizada no setor privado. Representa um tipo de configuração sobreposta a outras, onde cada divisão apresenta sua própria estrutura; *adhocracia* – é capaz de fundir indivíduos de diferentes especialidades, em equipes de projetos *ad hoc*. É uma estrutura orgânica, com pouca formalização de comportamento e com o trabalho baseado no treinamento formal. Tem uma tendência a agrupar os especialistas em unidades funcionais, com finalidade de administração interna, e possui apoio nos instrumentos de interligação para encorajar o ajustamento mútuo. É uma forma de estrutura fluída, confusa, e que pode causar ambiguidade.

3.3. Competências

Relatam-se nos parágrafos a seguir os diversos entendimentos sobre competências.

O termo competência tem origem no fim da Idade Média. Inicialmente restrito à linguagem jurídica, significava que determinada corte, tribunal ou indivíduo era "competente" para realizar um dado julgamento. Era considerada a "capacidade de apreciar e julgar certas questões ou realizar determinados atos". Foi utilizado para desig-

nar alguém capaz de pronunciar-se sobre certos assuntos (BRANDÃO e GUIMARÃES, 2001).

Podemos definir competência como as características demonstráveis de um indivíduo que incluem conhecimentos, habilidades e comportamentos ligados diretamente à performance; um conjunto de capacidades humanas que justificam uma alta performance.

Para alguns autores, a maioria de origem norte americana, competência é o conjunto de qualificações que permite à pessoa uma performance superior em um trabalho ou situação. Richard Boyatzis identificou competências gerenciais como um conjunto de características e traços que definem uma performance superior. Acredita-se que as melhores performances estão fundamentadas na inteligência e personalidade do indivíduo. Seus principais expoentes são McClelland (1973), Boyatzis (1982) e Spencer Jr. e Spencer (1993).

Parry (1996) resume o conceito de competências como sendo

> [...] um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes relacionados que afetam a maior parte de um trabalho, que se relacionam com a performance nesse trabalho, que possam ser avaliados em relação a parâmetros bem aceitos, e que possam ser melhorados por meio de treinamento e desenvolvimento (PARRY, S., 1996).

McClelland (1973) coloca a competência como uma característica subjacente a uma pessoa relacionada a uma tarefa; um estoque de qualificações, que credencia a pessoa a exercer determinado trabalho; uma performance superior na realização de uma tarefa.

As competências podem ser entendidas como um conjunto de aprendizagens sociais e comunicacionais. Saber agir de forma responsável, sendo reconhecido pelos outros como tal. Ser competente implica saber como mobilizar, integrar e transferir recursos e habilidades num contexto profissional determinado.

Como a competência é uma característica relacionada à performance superior na realização de uma tarefa ou em determinada situação, McClelland diferencia competência de: *habilidade* – demonstração de um talento particular na prática; *aptidão* – talento natural de uma pessoa, que pode vir a ser aprimorado; *conhecimento* – aquilo que as pessoas precisam saber para desempenhar uma tarefa. A competência é pensada como um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes (isto é, o conjunto das capacidades humanas) que justificam a obtenção de uma alta performance.

O trabalho não é mais o conjunto de tarefas associadas descritivamente ao cargo, mas se torna o prolongamento direto da competência que o indivíduo mobiliza em face de uma situação profissional cada vez mais mutável e complexa.

Zarifian (2001) associa a competência não a um conjunto de qualificações que credenciem a pessoa a exercer determinado trabalho, mas sim às realizações da pessoa em determinado contexto, ou seja, aquilo que ela produz ou realiza. Diferencia as seguintes competências: *sobre processos* – conhecer o processo de trabalho; *técnicas* – conhecer especificamente o trabalho a ser realizado; *sobre a organização* – saber organizar os fluxos de trabalho; *de serviço* – aliar a competência técnica à pergunta "que impacto este produto ou serviço terá sobre o consumidor final?"; *sociais* – saber ser, incluindo atitudes que sustentam os comportamentos das pessoas. Três são os domínios dessas competências: autonomia, responsabilização e comunicação.

A competência não pode estar contida nas precondições da tarefa, e a pessoa precisa sempre mobilizar recursos para resolver as novas relações de trabalho. As competências são sempre contextualizadas.

Os conhecimentos e o *know-how* não adquirem

status de competência a não ser que sejam comunicados e utilizados. A rede de conhecimento em que se insere o indivíduo é fundamental para que a comunicação seja eficiente e gere competência.

Zarifian (2001) enfoca três mutações no mundo do trabalho, a saber: *noção de evento* – aquilo que ocorre de forma imprevista, não programada. Isso significa que a competência não pode estar contida nas precondições de tarefa; a pessoa precisa mobilizar recursos para resolver as novas situações de trabalho; *comunicação* – implica conhecer o outro e a si mesmo, significa entrar em acordo sobre os objetivos organizacionais, partilhar normas sobre sua gestão; *noção de serviço* – cada vez mais essa noção precisa estar presente em todas as áreas e situações, não só direcionada ao cliente externo, mas também ao cliente interno. Ninguém produz uma coisa voltando-a para si mesmo, mas sim destinando-a aos outros.

Para Le Boterf (2003), a competência é definida como o cruzamento de três eixos formados pelas pessoas: sua biografia (socialização), sua formação educacional e sua experiência profissional. A competência de um indivíduo não é um estado, não se reduz a um conhecimento ou *know-how* específico.

A competência pode ser entendida como produto de uma combinação de recursos (LE BOTERF, 2003). É no saber mobilizar e aplicar esses recursos que reside a riqueza profissional, ou seja, a competência. É o conjunto de aprendizagens sociais e comunicacionais, nutridas à montante pela aprendizagem e pela formação, e à jusante pelo sistema de avaliações.

Vandrell e Miranda (*apud* FLEURY, 2002) classificam seis tipos de competências necessárias: *intelectual* – processos cognitivos internos necessários para simbolizar e representar ideias, imagens, conceitos etc. (competência analítica, criativa ou meta competência); *prática* – saber fazer, articular uma tomada de decisão e colocar em ação; *interativa* – capacidade de participar como membro de um grupo de referência; *social* – uso do consenso, no exercício de aceitação da liderança, da capacidade de ensinar e aprender com os outros; *ética* – discernimento entre o bem e o mal, direito à vida, a outras culturas, crenças, religiões, amor e educação; estética – capacidade de distinguir entre o que há de bom e de ruim, no plano dos valores, entre o belo e o feio.

Para Prahalad e Hamel (1990), a competência é um conjunto de habilidades e tecnologias, e não uma única habilidade e tecnologia isolada que permita a uma empresa oferecer determinado benefício. *Core competences* (competências essenciais): capacidade de combinar, misturar e integrar recursos em produtos e serviços. Temos aqui o *link* entre estratégia e competências. Para adquirir papel-chave, as competências devem atender a três requisitos: oferecer reais benefícios aos consumidores; ser difíceis de imitar; prover acesso a diferentes mercados.

Fleury (2002, p. 55) define competência como "um saber agir responsável e reconhecido, que implica em mobilizar, integrar, transferir conhecimentos, recursos, habilidades que agregam valor econômico à organização e valor social ao indivíduo."

As competências são dinâmicas, pois sua alavancagem e a construção de novas competências exigem interação entre as pessoas e equipes dentro da organização, empresas e fornecedores externos, clientes e empresa, organizações competitivas e organizações cooperativas.

As tipologias das competências podem ser: 1. competências organizacionais: são as capacidades especiais que uma organização tem no intuito de atingir seus objetivos estratégicos. São adquiridas ao longo do tempo pela organização, por meio da composição de diversas competências individuais, processos internos e uma cultura organizacional; 2. competências individuais: tornam o indivíduo "único", como: flexibilidade, adaptação a novas ideias, foco no futuro, capacidade de

transformar ideias em produtos etc., saber agir, saber aprender, se engajar, mobilizar recursos, integrar conhecimentos díspares e complexos, ter iniciativa, assumir riscos, ter visão estratégica e responsabilidade.

Ruas (2000) coloca os recursos das competências e os desdobramentos possíveis, a saber: *saber/conhecimento* – conhecimento do ambiente: conhecer os elementos do ambiente, a fim de poder atuar de maneira adequada; conhecimentos gerais e teóricos: saber compreender e analisar as situações em que atua e tratá-las sistematicamente (método); conhecimentos operacionais: conhecer os métodos, procedimentos e normas associados a suas atividades; saber fazer *(habilidades)* – experiência profissional associada: saber colocar em ação os conhecimentos adequados à situação; *saber ser/ agir* – atributos profissionais: saber perceber e apropriar aspectos que não são explicitados nas normas, procedimentos e métodos, mas que estão presentes nas atividades profissionais (conhecimentos tácitos); atributos pessoais: atributos que permitem agir, comprometer-se e relacionar-se de forma adequada em sua atividade.

Segundo Dutra (2004), as pessoas possuem determinado conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes, o que não garante que a organização se beneficie deles. Para compreender o conceito de competência, é necessário incorporar a noção de entrega, ou seja, aquilo que a pessoa realmente entrega à organização. O conceito de competência é ligado a resultados.

O modelo de competências gerenciais proposto por Quinn *et al.* (2003) sugere uma avaliação das competências, papéis e modelos adotados pela organização. São quatro modelos, oito papéis e 24 competências, que descrevemos a seguir.

Os papéis de diretor e produtor pertencem ao modelo das metas racionais. Como diretor, espera-se que o gerente explicite expectativas por meio de processos, tais como planejamento e delimitação de metas. Já os produtores são orientados para tarefas, mantêm o foco no trabalho e exibem um alto grau de interesse, motivação, energia e ímpeto pessoal. O modelo de metas racionais tem como objetivos a produtividade e o lucro. A função do gerente é ser um diretor decisivo e um produtor pragmático.

O modelo dos processos internos engloba os papéis do monitor e do coordenador. Como monitor, o gerente deve saber o que se passa em sua unidade, determinar se as pessoas estão cumprindo as regras e averiguar se o setor está fazendo sua parte. O papel de monitor requer cuidado com detalhes, controle e análise. Como coordenador, espera-se que o gerente dê sustentação à estrutura e ao fluxo do sistema. Entre as características comportamentais do coordenador estão a organização, coordenação dos esforços da equipe, resiliência e conhecimento dos processos de logística. No modelo de processos internos destaca-se a burocracia profissional, na qual os critérios de eficácia são a estabilidade e continuidade, baseando-se na premissa de que a rotinização promove estabilidade. A função do gerente consiste em ser um monitor tecnicamente competente e coordenador confiável.

No modelo das relações humanas estão os papéis de facilitador e de mentor. O facilitador fomenta os esforços coletivos, promove a coesão e o trabalho em equipe e administra conflitos pessoais. O mentor dedica-se ao desenvolvimento das pessoas mediante uma orientação cuidadosa e de empatia. Nesse papel, o gerente contribui para o aprimoramento de competências e planeja o desenvolvimento individual dos empregados. O modelo de relações humanas tem como ênfase o compromisso, a coesão e a moral. A premissa é que o envolvimento resulta em compromisso, e os valores centrais são a participação, resolução de conflitos e construção de consenso. A função do gerente é assumir o papel de mentor empático e de facilitador centrado em processos.

Os papéis de inovador e negociador pertencem

ao modelo dos sistemas abertos. Os inovadores costumam ser visionários. Nesse papel, o gerente é encarregado de facilitar a adaptação e a mudança, identificar tendências significativas e tolerar as incertezas e riscos. O negociador preocupa-se com a sustentação da legitimidade exterior e a obtenção de recursos externos. Deve ter poder, astúcia política e capacidade de persuasão e influência. O modelo de sistemas abertos aparece devido à necessidade de compreender e administrar um mundo em rápida transformação e de intenso conhecimento. Os gerentes viviam em ambientes altamente imprevisíveis, dispondo de pouco tempo para dedicar-se à organização e ao planejamento, forçados a tomar decisões rápidas e tendo como critério básico de eficácia organizacional a adaptabilidade e o apoio externo. Os processos fundamentais são a adaptação política, a resolução criativa de problemas, a inovação e o gerenciamento da mudança. Espera-se que o gerente aja como um inovador criativo e um negociador que use o poder de influência na organização.

4. ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES

As estratégias devem ser explicitadas, discutidas e constantemente avaliadas pelas operadoras. É uma atividade voltada para fora, portanto depende do ambiente, e com ele interage. Muitas vezes nos prendemos a uma forma de pensar e agir e não percebemos as mudanças do ambiente, e principalmente das necessidades do cliente. As operadoras procuram focar o cliente (beneficiário) e têm nas patrocinadoras uma parceria na sua atuação no mercado. Seus recursos internos são considerados bons. O arranjo interno dos recursos – estrutura, tecnologia, conhecimentos e competências gerenciais – podem ser otimizados quando de sua utilização. Como exemplo, podem-se citar a criação e o desenvolvimento das áreas de risco e de controladoria nas operadoras, como forma de melhor utilização de seus recursos.

Os dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e pesquisas de empresas de consultoria de recursos humanos colocam a modalidade de autogestão com maiores índices de satisfação de atendimento pelos usuários. Isso é reafirmado pelo posicionamento dos gestores das operadoras nas entrevistas realizadas.

Entre as operadoras de planos de saúde, as de modalidade autogestão ocupam o primeiro lugar na satisfação das empresas que contratam os serviços. O índice de satisfação das organizações com as autogestões é considerado alto para 45% dos entrevistados, superando largamente os índices referentes às seguradoras (14%), administradoras de planos (11%), cooperativas médicas (15%) e medicinas de grupo (18%). A constatação está registrada na 26a Pesquisa de Benefícios, realizada pela consultoria Towers Perrin em 2007, que ouviu dirigentes de 300 empresas de vários ramos de atuação (PLANOS DE BENEFÍCIOS NO BRASIL).

As principais vantagens do modelo de autogestão e sua estrutura, segundo os gestores, são: o que seria lucro é revertido em maiores benefícios para os usuários (cliente), pois elas não têm fins lucrativos; o programa de saúde é concebido de acordo com as características e necessidades da patrocinadora (parceria); a garantia de qualidade, da abrangência, da economia e a burocracia reduzida proporcionam satisfação e consequentemente maior adesão dos beneficiários (cliente); permite interferência direta na administração do programa, ou seja, na escolha dos credenciados ou na prestação e utilização de serviços, preservando a qualidade da assistência (foco); permite a correção de problemas e a criação de novas alternativas, quando necessário (consistência); só são pagos os serviços realmente efetuados pelos profissionais e instituições de saúde (coerência);

permite agregar outros tratamentos, tais como: odontológicos, psicológicos e fonoaudiológicos, bem como oferecer auxílios para medicamentos, órteses óticas e materiais ortopédicos, até que o programa alcance o nível de atenção à saúde e de incentivo à qualidade de vida (humanismo); custos finais inferiores aos de planos de saúde equivalentes em outras modalidades do mercado (consistência); facilita ações conjuntas com o programa de saúde ocupacional (consistência); a organização é vista como promotora do bem-estar físico e social de seus empregados e dependentes. Esses fatos demonstram o alinhamento com os interesses dos usuários e também das patrocinadoras, e o cumprimento dos objetivos estratégicos da operadoras.

O ambiente de mercado das operadoras é muito regulamentado. Existem várias instituições reguladoras (ANS, Anvisa, MF) que interferem na sua operacionalização e estratégia a ser adotada. Esta regulamentação é pouco explicitada nas teorias sobre estratégia e estrutura.

A restrição encontrada foi a necessidade de outras formas de financiamento, ou seja, outras patrocinadoras. Este é apontado como um dos fatores limitativos da estratégia, principalmente da Metrus e da Sabesprev, que têm presença estatal.

A modalidade de autogestão é uma solução para a assistência à saúde dos beneficiários de instituições que possuem uma grande escala populacional. Nessa modalidade, as patrocinadoras e os beneficiários do plano pagam apenas pelos serviços utilizados. Não existe mercantilização, nem as sucessivas renegociações contratuais e seus prejuízos decorrentes.

As competências organizacionais são importantes para se discutir sua relação com as competências gerenciais e individuais. Inicialmente, as pessoas eram encaradas como um tipo de recurso na construção de competências. Barney (1991) classificava os recursos organizacionais em três categorias: físicos (plantas, equipamentos, ativos); humanos (gerentes, força de trabalho, treinamento) e organizacionais (imagem, cultura). A literatura mais recente considera como recursos os conhecimentos e as habilidades que a organização adquire ao longo do tempo (KING *et al.*, 2002).

Sabe-se que as pessoas estão inseridas em todos os recursos, independentemente da forma como são classificadas e, consequentemente, estão presentes na geração e sustentação das competências organizacionais.

As operadoras têm na utilização e arranjo dos seus recursos a oportunidade de obter vantagens competitivas no mercado. O desenvolvimento das competências individuais e gerenciais são partes importantes na busca dessa vantagem competitiva. Não se encontraram na literatura formas de realizar esses arranjos de modo mais específico, como a ligação mais detalhada da articulação entre os três conceitos.

As estratégias das operadoras de planos de saúde, modalidade autogestão, são fortemente influenciadas pela regulamentação estatal (ANS). A legislação é complexa e às vezes conflitante, o que dificulta a definição de estratégia pelas operadoras. A regulamentação é colocada pelas teorias como um fator restritivo, mas estas não discutem nem exploram as contradições encontradas na regulação estatal como fatores limitativos.

A análise do risco e sua gestão são elementos colocados como fundamentais no estabelecimento da estratégia pelos gestores das operadoras. O indicador de sinistralidade é um dos principais indicadores das operadoras a serem monitorados. O interessante é que, embora seja estratégico, é um serviço terceirizado em uma das operadoras estudadas. As teorias sustentam que atividades ligadas ao *core business* da organização não podem ser terceirizadas.

As estruturas organizacionais são caracterizadas por uma burocracia profissional especializada, com forte necessidade de controle de suas ati-

vidades, e com órgãos colegiados que participam de decisões estratégicas. A burocracia profissional encontrada nas operadoras caracteriza-se mais como elemento de execução do que de concepção de estratégias nas três operadoras.

O conceito de competências individuais é entendido como conhecimento e qualificação dos funcionários. Não se faz a relação do conceito de competências com performance e resultados, e com a estrutura e a estratégia. Os papéis gerenciais, de uma forma geral, são entendidos e definidos, mas, com relação às suas competências gerenciais respectivas, encontra-se um pouco de dificuldade conceitual e de percepção por parte dos gestores das três operadoras.

O mercado de atuação dessas operadoras é visto como restritivo, os custos da assistência médico-hospitalar são crescentes, e as empresas compradoras de serviços têm com esse fato um aumento nos seus custos de manutenção dos planos de assistência à saúde. Esse contexto influencia a estratégia das operadoras no controle de seus custos e serviços oferecidos.

As operadoras dos planos de autogestão encontram, na terceirização dos quadros de funcionários das patrocinadoras e no processo de privatização das estatais, ameaças à sua continuidade. Isso é claramente identificado pelos gestores das três operadoras.

A lei dos planos de 1998 e a criação da ANS em 2000 definiram os papéis dos espaços público e privado na relação de prestação de serviços. São os grandes marcos regulatórios no entender dos gestores entrevistados, e determinantes na sua forma de atuação e na sua estrutura organizacional.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A amplitude e a complexidade das atividades interferem na fiscalização operacional dos planos de saúde, por parte das agências reguladoras. Não se pode engessar essa relação com excessos de regulamentação e torná-la muitas vezes burocrática, sem geração de valor para a sociedade. A fiscalização interfere no desenho organizacional das operadoras, sua estrutura fica mais onerosa para poder fazer face às exigências governamentais.

O entendimento da gestão corporativa e seus controles ocorrem de forma a obedecer a princípios legais e metas e objetivos institucionais. Encontram-se indicadores estratégicos institucionalizados, e alguns estudos realizados para explicar as ações das operadoras, mas não de forma sistematizada como os propostos nos modelos citados.

As operadoras de planos de autogestão são instituições que, pela sua natureza e origem, têm um componente político-profissional muito forte. Foram fundadas para atender "os benefícios" de um universo de profissionais de empresas estatais.

A cultura organizacional das operadoras traz no seu interior a cultura das estatais, do nosso modelo de desenvolvimento das décadas de 1960, 1970 e 1980. A intervenção estatal no domínio econômico resultou na criação de um forte contingente de funcionários estatais especializados e muito politizados.

A força dos interesses dos funcionários das estatais é historicamente condicionadora da forma de agir das três operadoras e, portanto, no desenho de sua estratégia e estrutura organizacionais.

A escolha estratégica das operadoras deve ser feita a partir do mapeamento de seus recursos internos, das suas competências gerenciais e do meio ambiente político e institucional. O relacionamento com os *stakeholders*, as patrocinadoras, os empregados, os fornecedores, os prestadores e o Estado é fundamental. Os documentos analisados e as entrevistas com os gestores apontam nessa direção.

Encontram-se, por parte dos gestores, dificul-

dades conceituais na identificação das competências organizacionais das operadoras. Acredita-se, com as informações e dados da pesquisa, que algumas das competências organizacionais são as de controle e supervisão dos serviços terceirizados e a gestão de bancos de dados. E entende-se também que as competências organizacionais são formadas a partir dos arranjos das competências individuais e gerenciais na utilização dos recursos organizacionais. Já as competências gerenciais dos executivos das operadoras caracterizam-se como de negociadores de conflitos, de atendimento aos beneficiários e de controladores. As competências gerenciais também não são compreendidas pelos gestores das operadoras, segundo o modelo teórico proposto por Quinn.

REFERÊNCIAS

BARNEY, J. B. Firm resources and sustained competitive advantage. *Journal of Management*, v. 17, n. 1, p. 99-120, 1991.

BOYATZIS, R. E.; MCCLELLAND, D. C. Leadership motive pattern and longterm success in management. *Journal of Applied Psychology, Washington*, v. 67, iss. 6, p. 737-744, Dec. 1982.

BRANDÃO, H. P.; GUIMARÃES, T. A. Gestão de competências e gestão de desempenho humano: tecnologias distintas ou instrumentos de um mesmo constructo? *RAE-revista de administração de empresas*, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 8-15, jan./mar. 2001.

CHANDLER, A. *Strategy and Structure:* The History of the American Industrial Enterprise. Cambridge, MA: MIT Press, 1962.

DUTRA, J. S. *Competências:* conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna. São Paulo: Atlas, 2004.

FLEURY, M. T. L. *et al. As pessoas na organização*. São Paulo: Gente, 2002.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. *Alinhamento de competências e estratégia. RAE-revista de administração de empresas*, São Paulo, v. 44, n. 1, 2006.

HYLAND, P. *et al.* Linking team competences to organizational capacities in health care. *Journal of Health Organization and Management*, Northampton, v. 17, n. 3, 2003.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *Mapas estratégicos*: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

_____. *Balanced Scorecard*. 22. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

KING, A. W.; FOWLER, S. W; ZEITHAML, C. P. Competências organizacionais e vantagem: o desafio da gerência intermediária. *RAE-revista de administração de empresas*, São Paulo, v. 42, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2002.

LE BOTERF, G. *De la competénce* – Essai sur un attacteur étrange. 4. ed. Paris: Les Éditions d'Organisations, 1995.

MCCLELLAND, D. C. Testing for competence rather than intelligence. *American Psychologist*, Washington, v. 28, n. 1, p. 1-4, 1973.

MINTZBERG, H. *Criando organizações eficazes*: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1995.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégias*: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, I. F. G. *Teoria geral de administração*. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2002.

MOTTA, P. R. *Gestão contemporânea*: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Campus,1990.

PARRY, S. B. The quest for competencies. *Training*, p. 48-54, July 1996.

PENROSE, E. *The Theory of Growth of the Firm*. London: Basil Blackwell, 1959.

PLANOS de Benefícios no Brasil: 26ª Pesquisa – 2007. Towers Perrin. Disponível em: <http://www.towersperrin.com/tp/getwebcachedoc?webc=BRA/2008/200808/Towers_Perrin_Pesquisa_Beneficios_2007_Final_LCK.pdf>. Acesso em: 25.out.2009.

PORTER, M. E. *Estratégia competitiva*: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORTER, M. E.; TEISBERG, E. O. *Repensando a saúde*: estratégias para melhorar a qualidade e reduzir os custos. São Paulo: Bookman, 2006.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. *Competindo pelo futuro*. Rio de Janeiro: Campus,1995.

QUINN, R. E. *et al. Competências gerenciais*: princípios e aplicações. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

REBOUÇAS, D. *Estruturas organizacionais*: conceitos, metodologias e práticas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1984.

RUAS, R. A problemática do desenvolvimento de competências e a contribuição da aprendizagem organizacional. In: FLEURY, M. T. L.; OLIVEIRA JR., M. M. *Gestão estratégica do conhecimento:* integrando aprendizagem, conhecimento e competências. São Paulo: Atlas, 2000.

SPENCER, L. M. JR.; SPENCER, S. M. *Competence a Work:* Models for Superior Performance. New York: John Wiley & Sons, 1993.

STECKELBERG, A. *et al.* How to measure critical health competences: development and validation of the Critical Health Competence Test (CHC Test). *Springer Science+Business Media*, Dordrecht (Hol.), v. 14, n. 1, Sep. 2007.

YIN, R. K. *Estudo de caso de planejamento e métodos*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZARIFIAN, P. *Objetivo competência:* por uma nova lógica. São Paulo: Atlas, 2001.

ANEXOS

Quadro I – **SABESPREV**

1. Como você descreve o mercado de assistência médico-hospitalar hoje, para as operadoras? E no futuro?
* A falta de regulação é um desafio;
* Alto custo da assistência médica e de tendência crescente é um problema;
* Mercado em adaptação e regulação (1998) – fusões e aquisições;
* Objetivos de hospitais (vender mais) e classe médica (atender mais); As operadoras sofrem pressão para a venda de serviços;
* A lógica da ANS restringe a atuação das operadoras, engessa o mercado;
* O mercado associado ao setor público. Diminuição dos funcionários. Diminuição da receita;
* A lógica da remuneração por insumos; o encolhimento do mercado, a ofensiva das medicinas de grupo e seguradoras.

2. Quais seriam as vantagens da operadora em formato de autogestão? E as desvantagens?
* Vantagens: grupo fechado mantém o foco nos resultados; tratamento focado na qualidade, mercado cativo: não visa o lucro; população delimitada; melhor prevenção; custo menor.
* Desvantagens: extrema burocratização; funcionário oneroso, pouca profissionalização e prestação de serviços como benesse e não como negócio; produtos deficitários para os aposentados; falta de escala; achar que todos têm o direito de reclamar de tudo; rede é menor, focada no cliente.

3. Como estão evoluindo as operadoras na modalidade de autogestão (em que direção)?
Tendência a ter:
* união entre operadoras, para se conseguir tabelas de custo melhores;
* um número pequeno de operadoras no mercado;
* medicina preventiva, tratamento e controle de doenças crônicas, como prioridade buscando reduzir os custos.

4. Como são as relações e a divisão de poder entre o conselho de administração/ deliberativo e a direção da operadora? Como é a fiscalização das ações corporativas da operadora?
* Pouco contato da gerência com a Diretoria e com o Conselho Deliberativo. A diretoria responde pelo Conselho e é indicada pelo mesmo. A relação é boa;
* Conselho: observação às regras de atuação;
* Planejamento estratégico realizado pelos diretores;
* Gerente: não tem acesso ao Conselho;
* Grupo de saúde – sindicatos debatem o modelo.
* Auditagem feita pela Sabesp;
* A fiscalização é feita por: Auditoria externa (Legislação), Tribunal de Contas, SPC (Previdência), ANS e Ministério Público;

* Reunião mensal do Conselho. O mesmo exerce a fiscalização.

5. Como funciona a área de informática? Banco de dados? Senhas e informações gerenciais? Grau de terceirização.
* O banco de dados não é administrado pela operadora. Para a operação do sistema há uma empresa terceirizada. Analistas de negócio são os funcionários de TI da empresa;
* Programas terceirizados – terceiriza a operação;
* Banco de dados corporativo: todas as informações estão no banco de dados.

6. As estruturas consultiva, deliberativa e de execução da operadora são ideais no seu entender?
* As estruturas correspondem quantitativamente às necessidades, mas qualitativamente não. Mais inteligência nas ações.
* Visão operacional. Três áreas importantes: tecnologia da informação, estatística e custos.
* A estrutura é ideal;
* Visão de risco. Deveria haver estudos de planejamento e desenvolvimento
* Maior autonomia das gerências junto à diretoria executiva.

7. Como é realizado o processo de formulação e execução da estratégia da operadora?
* A Diretoria é quem formula os planos de ação;
* A gerência participa com subsídios técnicos;
* O processo é participativo;
* A diretoria mapeia o cenário. A gerência atua na execução.

8. Como funciona o sistema de controle e avaliação de resultados da operadora? Corporativa ou gerencial?
* O sistema de controle e avaliação de resultados é feito através de diversos indicadores financeiros (custos despesas e receita por pessoa) e de saúde. Índices de reclamações;
* Avaliação de metas – gerente ganha bônus;
* Verificação do alinhamento com o plano de ação;
* Discussões sobre a avaliação.

9. Como é a relação da direção da operadora com a área de informações? E com o banco de dados?
* O banco de dados é de uma empresa terceirizada, logo o mesmo não é administrado pela operadora. A empresa terceirizada gerencia o banco de dados, a informática e os sistemas;
* Dependência com relação aos serviços terceirizados;
* Não tem sistema próprio;
* As relações são complexas;
* A relação é boa pelo lado da informática.

10. Temos, na operadora, os chamados "conflitos de agência"?
* Não tem "conflito de agência".
* Gestão de risco: estratégia operacional e governança;
* Sabesp: conflito entre a contratante e os cotistas

11. Quais são os marcos regulatórios importantes no seu entender?
* Secretaria da Previdência Complementar (federal); lei da ANS/2000 e Lei 9.656/98;
* Resoluções 159/2007; 160/2007; 127/2006; 148/2006;
* Resolução 13 – SPC – Ministério da Fazenda – continuidade do negócio;
* De 2002 a 2008: uma norma por semana (regulação).

12. A operadora tem conselheiros externos independentes?
* Não tem.

13. Quais são os serviços terceirizados? E as parcerias?
* Distribuição de senhas, as auditorias de campo, as empresas de *home-care*, fisioterapia, curativos e oxigênio.

14. Quais as competências gerenciais que você assinala importantes numa operadora?
* Conhecimentos técnicos especializados (médicos); Modelos de saúde (estudar os já existentes); foco no cliente; relacionamento interpessoal e com o cliente e o conhecimento do mercado e da rede credenciada; gestão de pessoas; liderança; conhecimento de estratégia;conhecimento da população alvo.

15. Quais as competências organizacionais de uma operadora?
* Regulação e controle;
* Alinhamento dos órgãos reguladores e os terceiros prestadores;
* Alinhamento aos órgãos reguladores;
* Alinhamento aos terceiros;
* Inteligência interna;
* A estratégia de atendimento;
* Conhecimento dos riscos e das oportunidades.

16. Quais as competências individuais dos profissionais de uma operadora?
* Conhecimento médico especializado; estatística; enfermagem e direito; conhecimento do mercado e da rede credenciada; negociação; relacionamento com o cliente e pós-graduação; comprometimento; foco.

17. Qual a estrutura legal da autogestão?
* Regimento interno, estatuto, ANS e o organograma fornecem os elementos da estrutura legal.

18. Quem são os associados?
* Só a Sabesp;
* Não tem.

19. Quem são os patrocinadores?
* Só a Sabesp;
* A própria Sabesprev;

20. Qual o investimento que os patrocinadores e/ou assistidos irão fazer? Como serão distribuídos?
* Reformulação dos planos individuais; Risco do Sistema (CRL) e gerenciamento dos crônicos; medicina preventiva; tecnologia de informação; implantar o sistema corporativo-operacional – portal corporativo.

21. Qual é a estrutura organizacional da autogestão? Anexar um organograma com os respectivos cargos, conselhos e funções de cada um deles.
* Organograma anexo e no corpo do trabalho.

22. Quais os critérios de escolha dos membros do conselho deliberativo?
* O Conselho tem membros indicados e eleitos; está no estatuto;
* São 6 membros, sendo que 50% são indicados e 50% são eleitos;
* São 6 titulares e 6 suplentes.

23. Qual o grau de comunicação (e interdependência) entre a diretoria e o conselho?
* Há pouca comunicação entre ambos. Há uma assembleia extraordinária no final do ano. Comunicação transparente.

24. Como as decisões são tomadas na operadora?
* Conselho – ritual – "Assunto e poder jurídico". Diretoria decide – área de gestão

25. Quais são os conselhos?
* Fiscal (composto por 8 membros) e Deliberativo (composto por 12 membros).

26. Quais os papéis desempenhados pelos diretores ou gerentes?
* Os diretores ou gerentes são responsáveis pela Controladoria; pelos pacientes internos e pelas contas hospitalares; pelos resultados finan-

ceiros, utilização de medicamentos e materiais; regulação;
* O gerente conduz a área. Gestão de controle. Gestão de pessoas;
* Expectativa: gerentes conduzam a área como um negócio.

27. Qual a periodicidade de reuniões e critérios para convocação de reuniões extraordinárias?
* Mensal;
* Ordinárias.

28. Como são os mandatos dos membros dos conselhos?
* está no regimento anexo.

29. Como a autogestão é gerida?
* A autogestão é gerida com a participação dos setores e das pessoas.

30. Quais as competências que o corpo gerencial tem e quais deveria ter?
* Regulação e negociação.

31. Quais são as responsabilidades da direção ou do núcleo de autogestão?
* Equilíbrio da carteira, "fazer com que o nosso beneficiário tenha o atendimento".

32. Qual a autoridade da direção ou do núcleo de autogestão?
* Responsabilidade, autonomia e sabedoria;
* As previstas no estatuto.

33. Como o desempenho do diretor ou do corpo gerencial é avaliado?
* Pré-análise; indicador de glosa e média de permanência;
* Resultados: rentabilidade; satisfação do cliente e estrutura;
* Mediante *feedback*;
* Há a falta de um instrumento legal;
* Avaliação de resultados e metas agregados;
* Maturidade do corpo gerencial.

34. Como você gostaria que sua gestão fosse lembrada daqui a 5 anos?
* Equilíbrio dos planos individuais;
* Projeto de relacionamento da rede;
* Bom relacionamento e cuidou dos benefícios dos assistidos;
* Conseguiu melhorar a estrutura da T.I;
* Pelos resultados de rentabilidade e serviços;
* Infraestrutura adequada, TI e processos;
* Estruturei a Auditoria – Controladoria.

35. Como você enxerga a estrutura da operadora? Está desatualizada? É suficiente?
* A estrutura necessita de algumas definições (risco, custo, pagamento) efetuadas pela empresa terceirizada;
* Estrutura apertada, com gargalos.

36. Quais os benefícios conseguidos e os objetivos atingidos em sua gestão?
* Manter os indicadores dentro da meta;
* Estruturação da área de saúde;
* Melhorar a imagem e o *feedback* dos hospitais;
* Benefícios da equipe de enfermagem;
* Implantou o plano de contingência; entregou o banco de faturamento; entregou 50% do projeto de atendimento;
* Rentabilidade, satisfação e infraestrutura.

37. Quais as dificuldades encontradas na realização de suas atividades?
* Dificuldade com os terceiros. "O controle fica nas mãos deles";
* Resistência de mudanças do pessoal interno;
* Conseguir das unidades o que elas querem, ação de negócio;
* Conseguir do setor o que eles querem;
* Cultura de benefícios;
* A rede demora a absorver as propostas.

38. Matriz SWOT – Forças/Fraquezas, Ameaças/ Oportunidades
* Força: atendimento personalizado ao cliente;
* Fraqueza: ser de uma só empresa (patrocinada);
* Ameaça: a entrada da medicina de grupo;
* Oportunidades: aumentar o número de patrocinadores.

39. Matriz BCG
* Estrela: Plano Pleno Abacaxi: outros 2 planos e a remuneração por produção.

40. As cinco forças de Porter.
a. Concorrência já existente.
b. A entrada de novas concorrências.
c. O poder de negociação dos clientes.
d. O poder de negociação dos fornecedores.
e. O aparecimento de produtos substitutos.

* Governo é a principal preocupação;
* A força dos 3.800 credenciados x 50.000 vidas;
* Concentração do mercado;
* Não sabe;
* Não há concorrência; há pressão das prestadoras.

Quadro II – **METRUS**

1. Como você descreve o mercado de assistência médico-hospitalar hoje, para as operadoras? E no futuro?
* Crise financeira, devido aos custos crescentes da assistência médico-hospitalar;
* O atendimento de urgência é colocado como sendo da rede pública;
* A autogestão não está focada no lucro;
* O mercado é fechado;
* Preocupação com a ANS – "regras cada vez mais complicadas para as operadoras";
* Médicos (maiores prejudicados) - estão contidos em sua remuneração. Visão/ maneira sofrível de concorrência;
* Modelo de hoje reproduz o produto de consumo: crise à vista;
* Mercado fechado;
* É viável seu crescimento;
* As operadoras não têm controle das prestadoras de serviços.

2. Quais as vantagens da operadora em formato de autogestão? E as desvantagens?
* Vantagens: Foco no benefício e na qualidade. Proximidade com o paciente;
* Serviço não é restrito/não dificulta o acesso/gerente não é treinado para dizer não;
* Só falta "carregar o paciente no colo";
* É limitado;
* Desvantagem: abuso dos serviços. Necessidade de compreensão por parte do usuário. Atende parcela pequena da população.

3. Como estão evoluindo as operadoras na modalidade autogestão (em que direção)?
* Programas de prevenção;
* Sentimento de ter uma certa verticalização – hospital próprio, não pode ficar somente como financiador;
* Espremida pela "medicina do grupo" – a grande ameaça;
* Segmento vai aumentar;
* Mercado estagnado / Criam-se mercados através das aquisições;
* Plano a longo prazo – poder de controlar custos. O hospital para de dar sustentabilidade e integração vertical.

4. Como são as relações e a divisão de poder entre o conselho de administração/deliberativo e a direção da operadora? Como é a fiscalização das ações corporativas da operadora?
* Conselho Deliberativo (Indicado e eleito) bem ativo. Os três diretores são do Metrô;
* Área de Planejamento e Conformidade. Secretaria de Previdência Complementar – exige a Governança Corporativa;
* A empresa é ávida por "customização". Ficam fáceis a fiscalização e a prestação de contas;
* Auditoria externa (contábil e financeira). TCE (Tribunal de Contas do Estado) – Conselho fiscal. INSS – Conselho Deliberativo e ANS;
* O maior fiscal é o participante;
* As relações entre Conselho e Diretoria são próximas. O Comitê de Gestão tem empregados e reúne-se mensalmente;
* Área de conformidade – análise de riscos;
* ANS e o Conselho fiscal; empresa ávida por customização. Ficam fáceis a fiscalização e a prestação de contas;
* Comitê de Gestão tem a função de "pegar" o sentimento do participante. Está parametrizado e regulamentado.

5. Como funciona a área de informática? Banco de dados? Senhas e informações gerenciais? Grau de terceirização.
* Desenvolvimento de *softwares*;
* Comprou o direito de utilizar *softwares*.

6. As estruturas consultivas e de execução da operadora são ideais no seu entender?
* A estrutura hierárquica é mais que suficiente. Há dificuldade na área de informática;
* Comitê de Gestão. Órgão de aconselhamento composto por funcionários dos sindicatos, por aposentados e patrocinadores;
* Comitê de Investimento;
* Separação das áreas administrativas, RHs, atendimento e controladoria da área de tecnologia da informação;
* Necessita de um núcleo de informática e um núcleo de regulação;
* A área de saúde tem 25 funcionários em um total de 100;
* Regulação de procedimentos;
* Qualificação do Trabalho. Secretaria da previdência Complementar.

7. Como é realizado o processo de formulação e execução da estratégia da operadora?
* O orçamento dá o tom / ele é engessado;
* Há metas por área e metas institucionais;
* Planejamento estratégico informativo (subsídio);
* Foi a medicina de grupo que determinou – influência sobre a ANS. TISS é uma loucura.

8. Como funciona o sistema de controle e avaliação de resultados da operadora? (Corporativo ou gerencial)?
* RHs não tem. Os resultados funcionam em torno de áreas funcionais. Os funcionários têm participação nos resultados. As áreas possuem um conjunto de metas a serem atingidas;
* Pesquisa para controlar a imagem;
* Pelas pesquisas. A da ANS, apesar de bem avaliada, é muito vaga. Pesquisa de satisfação muito boa e feita por eles;
* Não tem Balanced Scorecard. Tem relatórios. Custos ABC. Não tem resultado, nem métrica. Não tem necessidade.

9. Como é a relação da direção da operadora com a área de informações? E com o banco de dados?
* Empresa terceirizada de informática fornece os aplicativos. Tem também TI próprio. Os aplicativos são sobre o banco de dados;
* A conectividade é terceirizada.

10. Temos, na operadora, os chamados "conflitos de agência"?
* Não tem "conflitos de agência";

* Criação do Comitê do Metrus Saúde para casos que fogem da rotina

11. Quais são os marcos regulatórios importantes no seu entender?
* ANS;
* Lei 8666/93;
* RN 13/2007; RN 14/2007 e RN 159/2007.

12. A operadora tem conselhos externos independentes?
Não. Há somente auditoria externa – contábil/financeira

13. Quais são os serviços terceirizados? E as parcerias?
* Auditoria externa e sistemas de informação;
* Não há parcerias;
* Auditoria médica/ informática (conectividade);
* Unimed/ auditor/ controle atuarial.

14. Quais as competências gerenciais que você assinala importantes numa operadora?
* Conhecimento da Legislação;
* Saber trabalhar em equipe;
* Ter flexibilidade;
* Conhecimento sobre prevenção;
* Foco assistencial / respeito com o participante e com o prestador;
* Conhecimentos técnicos/ protocolos clínicos/ acompanhamento econômico financeiro.

15. Quais as competências organizacionais de uma operadora?
* Credibilidade, qualidade, transparência e inovação;
* Atendimento do cliente;
* Visão do mercado;
* Clientela específica - “o cliente é participante”;
* Seu principal ativo são as pessoas.

16. Quais as competências individuais dos profissionais de uma operadora?
* Boa vontade, iniciativa, saber ouvir e comunicação;
* Conhecimento do geral da saúde;
* Pró-atividade;
* Receptividade sobre os outros.

17. Qual a estrutura legal da autogestão?
* Regimento interno;
* Grupo fechado de empresas/ reservas fiscais têm vantagens.

18. Quem são os associados?
* Não tem;
* Metrô e Metrus.

19. Quem são os patrocinadores?
* Metrô e Metrus.

20. Qual o investimento que os patrocinadores e/ou assistidos irão fazer? Como serão distribuídos?
* Programa de Prevenção;
* Arquitetura da TI – atendimento ao participante;
* Prevenção em saúde / doenças crônicas.

21. Qual é a estrutura organizacional da autogestão? Anexar um organograma com os respectivos cargos, conselhos e funções de cada um deles.
* Organograma e o estatuto estão anexos. Têm no corpo do trabalho.

22. Quais os critérios de escolha dos membros do conselho deliberativo?
* Indicação e eleição: "Os conselheiros tem um curso preparatório". "Como são eleitos, muitas vezes não estão preparados."

23. Qual o grau de comunicação (e interdependência) entre a diretoria e o conselho?
* Comunicação é problema entre os gerentes (as gerências);
* Fácil.

24. Como as decisões são tomadas na operadora?
* Decisões técnicas - a gerência / decisões administrativas – a gerência e o Comitê de Gestão – essas decisões podem ser alteradas pelo diretor;
* Mais poder para os gerentes;
* O regulamento norteia as principais decisões.

25. Quais são os conselhos?
* Fiscal e Deliberativo.

26. Quais os papéis desempenhados pelos diretores ou gerentes?
* Regulação dos planos / enquadramento. 2 - Controle. 3 - Propor alternativas e soluções;
* Próximo, absenteísmo e pontualidade;
* Parte administrativa e contas médicas.

27. Qual a periodicidade de reuniões e critérios para convocação de reuniões extraordinárias?
Reuniões mensais (contas) e semanais (rotina).

28. Como são os mandatos dos membros dos conselhos?
* Regimento interno.

29. Como a autogestão é gerida? (no dia a dia da empresa)
* Democrática e transparente. Proativa e empreendedora;
* Ver o lado social.

30. Quais as competências que o corpo gerencial tem e quais deveria ter?
* Organização, planejamento e cumprimento dos prazos;
* Civil criminal e responde com o patrimônio.

31. Quais são as responsabilidades da direção ou do núcleo de autogestão?
* ANS e CRM: presta conta;
* Responsabilidade de relacionamento;
* A diretoria gera regras gerais. O comitê julga;
* Responsabilidade solidária.

32. Qual a autoridade da direção ou do núcleo de autogestão?
* Autoridade técnica do plano (gerente em saúde);
* Pagamento da folha/ margem.

33. Como o desempenho do diretor ou do corpo gerencial é avaliado?
* Através das metas;
* Pela forma de agir no dia a dia;
* Tem metas. Não tem avaliação;

* Não tem avaliação;
* No grupo, através da avaliação de metas anuais;
* Técnico – administrativo – participativo.

34. Como você gostaria que sua gestão fosse lembrada daqui a 5 anos?
* Aprendizagem e compartilhamento de conhecimento;
* Contribuir para melhorar;
* Saudades/ contribuição ética;
* Arquitetura de informação/ plano de carreira;
* Como um dos colaboradores.

35. Como você enxerga a estrutura da operadora? Está desatualizada? É suficiente?
* Falta enfermeira e um núcleo de regulação;
* Duas áreas: projetos de atuação preventiva e controle de doenças crônicas;
* Tecnologia da informação.

36. Quais os benefícios conseguidos e os objetivos atingidos em sua gestão?
* Estruturar a área; conseguir delegar e integrar a equipe;
* Aumento do grupo funcional; Alterações das regras de aumento dos benefícios;
* Preocupação com a ética; rigor técnico; governança participativa.

37. Quais as dificuldades encontradas na realização de suas atividades?
* Falta de comunicação;
* Falta de estrutura;
* A infraestrutura de pessoal é carente;
* Falta de pessoal/ menos execução e mais concepção;
* Dificuldade externa – convivência de parceria com as prestadoras de serviço.

38. Matriz SWOT – Forças/ Fraquezas, Ameaças/Oportunidades.
* Fraqueza: morosidade, comunicação interna e externa; poder; centralização, controle financeiro e prestadoras (hospitais); falta de sinergia;
* Força: credibilidade; transparência; qualidade dos serviços e da rede credenciada;
* Oportunidade: multi financiamento, multi patrocínio; novos patrocinadores;
* Ameaça: não ter assistência à saúde; medicina de grupo; custos crescentes; quantidade de patrocinadores;

39. Matriz BCG.
* Vaca leiteira: MSI (ativos – 22.000 vidas;7.500 funcionários); Plano odontológico;
* Não tem vaca leiteira;
* Abacaxi: MSE (agregados e aposentados – 2.000 vidas); Aposentados;
* Estrela: MSB (básico – 2.000 vidas); MSO (odontológico): vedete, (1.500 vidas);

40. As cinco forças de Porter.
* Mercado Massificado: medicina de grupo, cooperativas e seguradoras;
* Poder de negociação dos credenciados;
* Material e medicamento são a principal pressão;
* O poder de negociação dos clientes, o poder de negociação dos fornecedores e o aparecimento de produtos substitutos influenciam o processo decisório;
* Novas concorrências: Unimed mais barata; poder de negociação com os fornecedores: encomenda.

Quadro III – **FUNDAÇÃO CESP**

1. Como você descreve o mercado de assistência médico-hospitalar hoje, para as operadoras? E no futuro?
* Mercado médico-hospitalar estagnado e mercado odontológico em crescimento;

* Empresas abaixam a qualidade dos planos de saúde (diagnóstico), para terem menores custos;
* Privatização é o perigo;
* Medicina de grupo – Impõe dificuldade dos recursos, tem escala, o mercado tem características agressivas e é um mercado competitivo;
* Autogestão: busca o uso adequado, procura evitar fraudes. Atendimento humanizado; várias instâncias de comunicação com o usuário;
* Mercado competitivo – acirrado – aprimoramento institucional;
* Centralização nos grandes planos – tende à diversificação das operadoras de pequeno porte para atender os nichos de mercado. Razão da sobrevivência destas;
* O mercado vai se concentrar lentamente. Não ficará mercado para os pequenos;
* Classe C tem acesso aos planos de saúde dos hospitais cujo custo é mais acessível;
* O mercado não cresce no interior. Pressão da Unimed.

2. Quais seriam as vantagens da operadora em formato de autogestão? E as desvantagens?
* Vantagens: assistência ao usuário, atendimento humanizado, várias instâncias de comunicação; cobertura bastante ampla, não busca o lucro. O negócio é prestar assistência à saúde; planos personalizados; desenho do plano que melhor atende aos interesses; (flexibilidade); o custo é competitivo;
* Desvantagens: Cultura administrativa é paternalista; o atendimento é a questão social; o funcionário faz parte do problema.

3. Como estão evoluindo as operadoras na modalidade de autogestão (em que direção)?
* Crescimento lento;
* Restrição das seguradoras e medicinas de grupo oferecem top para os executivos, enfermaria para o peão;
* Competição pela captação de mão de obra especializada (profissional) - Oferecer o plano ao bom empregado;
* Controle de custo é o foco atual das operadoras;
* Concentração lenta.

4. Como são as relações e a divisão de poder entre o conselho de administração/ deliberativo e a direção da operadora? Como é a fiscalização das ações corporativas da operadora?
* Quatro grandes instâncias:
1° Conselho deliberativo e conselho fiscal
2° Presidente
3° Diretoria de previdência e diretoria de benefícios.
4° Gerência Administrativa em saúde. (defende as propostas no conselho).
* Muitos regulamentos e burocracia, mas é importante;
* Fiscalização: Auditoria interna – os procedimentos normalizados nas relações conselho/operadora. b) Auditoria externa. C) auditoria dos patrocinadores d) conselho fiscal;
* O conselho é soberano na aprovação e definição;
* A direção tem abertura, porém o conflito acaba aparecendo (interesses);
* Conflito organizacional. O Conselho é conflitante. Capital x trabalho (representantes);
* Dupla fiscalização: SPC e ANS.

5. Como funciona a área de informática? Banco de dados? Senhas e informações gerenciais? Grau de terceirização.
* Ponto de estrangulamento – meu objeto de trabalho é a informática. Banco de dados – informação. Superestimação do "byte";
* Capacidade de informação, não de dados;
* Processamento de rotinas – operacional – Informática – ATT Scan. Ferramentas "não atendem às necessidades";
* Desgaste com a terceirização. Hoje é própria;
* Terceirização do atendimento, senhas e o processamento do faturamento;

6. As estruturas consultiva, deliberativa e de execução da operadora são ideais no seu entender?
* A saúde sobrecarrega a área de benefícios. Ter uma diretoria de saúde;
* A ANS troca de informação na saúde suplementar/ TISS (é um documento que padroniza): vai reduzir custo;
Área administrativa dentro da área de negócios;
* A ANS legisla sobre operadoras, não legislam sobre prestadoras de serviços (hospitais, clínicas).

7. Como é realizado o processo de formulação e execução da estratégia da operadora?

* Plano de ação e metas. (a gerência de saúde trabalha na formulação do plano de ação). 80%meta satisfação;
* As metas que são definidas na assembleia;
* Pesquisa de satisfação do usuário;
* Controle de custo e qualidade;
* Subsídio técnico é dado pela gerência.

8. Como funciona o sistema de controle e avaliação de resultados da operadora? (Corporativa ou gerencial).
* Controle através de indicadores;
* Não há controladoria;
* Através de metas / as metas são anuais. Bônus anual com base no plano de metas. Tem a avaliação de desempenho.

9. Como é a relação da direção da operadora com a área de informações? E com o banco de dados?
* Relações com as contratadas:
  - Processamento de contas;
  - Planejamento epidemiológico (médico e enfermeiro);
  - TI (nós);
  - CRC (regulação);
* Responde às necessidades;
* Boa. Dependência do banco de dados.

10. Temos, na operadora, os chamados "conflitos de agência"?
* Não tem conflitos de agências internos, mas tem externos entre as agências que regulamentam. (ANS e SPC);
* Tem conflito – interesses são múltiplos – briga de poder.

11. Quais são os marcos regulatórios importantes no seu entender?
* SPC – Ministério da Fazenda;
* Lei da Cobertura 1998 (cobertura ampla);
* ANS (2000);
* RN 167/07;
* TISS vai ser uma revolução;
* RN 137 e 160/07;
* O processo de privatização em 1994 foi o grande marco.

12. A operadora tem conselheiros externos independentes?
* Não;
* Não tem área comercial. O gerente de saúde vai em busca dos clientes.

13. Quais são os serviços terceirizados? E as parcerias?
* Auditoria externa (médica);
* Regulação – empresa terceirizada;
* Digitação;
* Programas de monitoramento de crônicos (empresa terceirizada).

14. Quais as competências gerenciais que você assinala importantes numa operadora?
* Formação em gestão de saúde; conhecimento do mercado; ousar na relação com o prestador de serviços;
* Gestão de pessoas;
* Liderança.

15. Quais as competências organizacionais de uma operadora?
* Custo benefício e custo efetividade. Fundamental conhecer a saúde do usuário;
* Conhecimento de mercado, regulamentação dos serviços, conhecimento das prestadoras de serviço;
* Cria as formulações técnicas;
* Gerenciamento de regulamento;

* Visão e estratégia de negócio.

16. Quais as competências individuais dos profissionais de uma operadora?
* Dedicação e comprometimento;
* Isto não é competência (desconhecimento sobre como trabalhar as competências – Comentário Djair);
* Flexibilidade, comunicação e negociação;
* "Ter conhecimento da saúde";
* Jogo de cintura / versatilidade.

17. Qual a estrutura legal da autogestão?
* Atende, mas vai passar por uma revisão de processos;
* Tem no regimento interno.

18. Quem são os associados?
* Não tem;
* Conveniados: empresas elétricas de outros estados, CDHU.

19. Quem são os patrocinadores?
* Tem quatorze patrocinadoras, entre elas a CPFL, CESP CTEP, EMAE e a ELEKTRO.

20. Qual o investimento que os patrocinadores e/ou assistidos irão fazer? Como serão distribuídos?
* Tecnologia da informação;
* Ampliação dos programas de crônicos;
* TISS é colocada como uma solução;
* Reformular o programa odontológico.

21. Qual é a estrutura organizacional da autogestão? Anexar um organograma com os respectivos cargos, conselhos e funções de cada um deles.
* Organograma no corpo do trabalho.

22. Quais os critérios de escolha dos membros do conselho deliberativo?
* Indicação e eleição (vide estatuto).

23. Qual o grau de comunicação (e interdependência) entre a diretoria e o conselho?
* Reunião mensal (só me reúno para apresentar propostas);
* Atraso no envio das informações, repercussão negativa;
* Tranquilidade;
* É boa e rápida.

24. Como as decisões são tomadas na operadora?
* De cima para baixo e de baixo para cima;
* Manual de delegação.

25. Quais são os conselhos?
* Órgão máximo é a assembleia geral.

26. Quais os papéis desempenhados pelos diretores ou gerentes?
* Resolver a questão estrutural;
* Definição do modelo da rede/ negociação;
* Interface entre conselho/estrutura e colaboradores;
* Cumprimento de prazos, pagamentos, créditos e obtenção de resultados.

27. Qual a periodicidade de reuniões e critérios para convocação de reuniões extraordinárias?

* Mensais.

28. Como são os mandatos dos membros dos conselhos?
* Estatuto.

29. Como a autogestão é gerida?
* Proximidade entre o RH e o usuário é o grande diferencial;
* Através dos conselhos e associações.

30. Quais as competências que o corpo gerencial tem e quais deveriam ter?
* Não tem: criatividade, proatividade, empreendedorismo e planejamento;
* Tem: conhecimento de mercado. Não tem planejamento.

31. Quais são as responsabilidades da direção ou do núcleo de autogestão?
* Corresponsabilidade com a prestação de serviços;
* Renovação da área. Ligação com o conselho;
* Satisfação do usuário. No chão da loja estão as verdades;
* SAC; presencial; telefônico (70%); escrito; por produto;
* Por metas em cascata;
* 10% comportamental, 20% chefia e 70% especialidade;
* Paga bônus ao funcionário, pelo atingimento das metas;
* Gerenciamento dos planos.

32. Qual a autoridade da direção ou do núcleo de autogestão?
* Maior autoridade dentro da saúde;
* Delimita a rede (contratação e revisão);
* Segue a lei da previdência para fazer a análise de risco.

Obs.: O programa de riscos é feito por empresa terceirizada – Risk-Office

33. Como o desempenho do diretor ou do corpo gerencial é avaliado?
* Avaliação em função de metas;
* Avaliação comportamental e comprometimento funcional;
* Negociação com os colaboradores.

34. Como você gostaria que sua gestão fosse lembrada daqui a 5 anos?
* Reestruturação da rede, rede referenciada, direcionar o atendimento, contato maior com o cliente, fidelização, paciente é importante;
* Estrutura organizacional dividida em área administrativa e área de negócios;
* "Concepção dos planos".

35. Como você enxerga a estrutura da operadora? Está desatualizada? É suficiente?
* Atualizada;
* Revisão de toda a estrutura.

36. Quais os benefícios conseguidos e os objetivos atingidos em sua gestão?
* Equacionamento financeiro;
* Resolveu programas de litígio no conselho e o plano é reconhecido - 85% de aceitação. Visão técnica de alta qualidade;
* Abertura de canais em termos de relacionamento.

37. Quais as dificuldades encontradas na realização de suas atividades?
* "Cultura Organizacional" e relacionamento com as empresas patrocinadoras da Cesp – autogestão;
* Não consegue focar no projeto: muitas atribuições;
* "Volume" de trabalho; Componentes programados x atividades rotineiras.

38. Matriz SWOT – Forças/Fraquezas, Ameaças/Oportunidades.
* Força: ser humano, nome no mercado, qualidade e custo são equacionados; flexibilidade;
* Fraquezas: comunicação; dificuldade de ampliação dos beneficiários e visão paternalista; demanda administrativa;
* Ameaças: Limite de custo (cirurgia plástica), planos mais baratos, concorrência seguradora e diminuição dos custos; custos administrativos;
* Oportunidades: Melhorar este custo com entrada de novas empresas patrocinadoras.Mudar o estatuto e oferecer para o mercado e prevenção de saúde; antecipação dos fatos.

39. Matriz BCG.
* Abacaxi: ANS (recurso financeiro), idoso, saúde e o volume de transações com as prestadoras, aposentados;
* Vaca leiteira: plano executivo, plano dos ativos e a cobrança interna dá um norte (direção), plano faixa dos jovens.

40. As cinco forças de Porter.
Concorrência já existente
A entrada de novas concorrências
O poder de negociação dos clientes
O poder de negociação dos fornecedores
O aparecimento de produtos substitutos
* Concorrência no mercado: - Materiais de alto custo pressionam o mercado;
- prestadores de serviços;
- laboratórios que não tem concorrência;
- Fornecedores de prótese;
- os materiais e medicamentos antes contribuíam com 40% dos custos e hoje contribuem com 60%. Os honorários médicos antes eram 12% dos custos, hoje são 10%.
* Grandes empresas, comprando os hospitais;
* Planos locais e redes locais – motivos de acesso (interior do estado);
* O aparecimento de produtos substitutos é a principal ameaça;
* Entrada de novos concorrentes.
OBS:
* Plano participação – limite do grau de parentesco – 3º grau. ANS;
* Fluxo de informações via Unimed é misturado. Call center;
* Saúde não pode trabalhar acima do script. Tem que ter o serviço e plano não vai falir;
- caso 3.000 vidas / 1 caso dobrou a despesa;
- com a ANS houve melhoras, antes era uma farra;
- reserva funciona como capital – garantir que não gaste com outras coisas;
- tem que ter a reserva, o plano não vai falir;
- ser corresponsável sem restringir;
- 120.000 – 10.000: classificado de alto risco (plano de prevenção);
* Autorização x faturamento 2.500 – 20%;
* Rede preferencial –> alguns contratados –> direcionados - a ideia é tirar do pronto socorro. (é mais caro);
* Seção de operação e controle = 39 funcionários;
* Fundação Cesp = 100 funcionários.