



**Título:** CONFIGURAÇÕES 10 / DEZEMBRO 2012

**Director:** Manuel Carlos Silva

**Directoras-adjuntas:** Johanna Schouten e Alice Delerue Matos

**Conselho Consultivo:** Ana Nunes de Almeida (Univ. Lisboa), António Colomer (Univ. Politécnica de Valência), António Lucas Marín (Univ. Complutense), Carlos Alberto da Silva (Univ. Évora), Claude-Michel Loriaux (Univ. Católica de Lovaina), Daniel Bertaux (CNRS, Paris), Elísio Estanque (Univ. Coimbra), François Dubet (Univ. Bordéus), Hermínio Martins (St. Antony's College, Univ. Oxford), Ilona Kovács (Univ. Técnica de Lisboa), James R. Taylor (Univ. Montreal), João Arriscado Nunes (Univ. Coimbra), João Ferreira de Almeida (ISCTE-IUL, Lisboa), João Teixeira Lopes (Univ. Porto), John Law (Univ. Lancaster), José Bragança de Miranda (Univ. Nova Lisboa), José Carlos Venâncio (Univ. Beira Interior), José Madureira Pinto (Univ. Porto), José Manuel Sobral (Univ. Lisboa), José Maria Carvalho Ferreira (Univ. Técnica Lisboa), Loïc Wacquant (Univ. Califórnia, Berkeley), Luís Baptista (Univ. Nova Lisboa), Maria Beatriz Rocha Trindade (Univ. Aberta), Manuel Villaverde Cabral (Univ. Lisboa), Manuela Ribeiro (Univ. Trás-os-Montes e Alto Douro), Michel Maffesoli (Univ. Paris V, Sorbonne), Ramón Máiz (Univ. Santiago de Compostela), Renato Lessa (Univ. Fluminense), Veit Bader (Univ. Amsterdão).

**Conselho Científico:** Alice Delerue Matos (UM), Ana Maria Brandão (UM), Ana Paula Marques (UM), António Cardoso (Instit. Politec. Viana do Castelo), António Joaquim Costa (UM), Carlos Veloso da Veiga (UM), Catarina Tomás (Instit. Politec. Lisboa), Daniel Seabra (Univ. Fernando Pessoa), Dina Peixoto (ISCET - Porto), Domingos Santos (Instit. Politec. Castelo Branco), Eduardo Duque (UCP), Eugénia Rodrigues (Univ. Edimburgo), Helena Machado (UM), Ivo Manuel Domingues (UM), João Areosa (Metropolitano de Lisboa), Joel Augusto Felizes (UM), José Fernando Bessa Ribeiro (UTAD), José Machado (UM), Laurentina Vareiro (IPCA), Manuel Carlos Silva (UM), Manuel da Silva e Costa (Univ. Lusíada), Maria João Simões (UBI), Maria Johanna Schouten (UBI), Maria Paula Mascarenhas (UM), Paula Remoaldo (UM), Paulo Nuno Nossa (Univ. Coimbra), Rita Gonçalves Ribeiro (UM), Sheila Khan (UM), Teresa Mora (UM), Vera Duarte (ISMAI).

**Conselho de Redacção:** Adelina Correia (CICS-UM), Ana Jorge (CICS-UM), Ana Maria Duarte (UM), Antónia do Carmo Barriga (UBI), Baltazar Ricardo Monteiro (Instit. Politec. de Leiria), Daniela Craveiro (CICS-UM), Diana Miranda (CICS-UM), Emília Araújo (UM), Esser Jorge da Silva (CICS-UM), Fernanda Maria Nogueira (UTAD), Fátima Barbosa (CICS-UM), Filipe Santos (CICS-UM), Francisco de Azevedo Mendes (UM), Hélder da Costa Machado (UCP, Braga), Isabel Ventura (CICS-UM), José Pinheiro Neves (UM), Manuel Carvalho da Silva (Univ. Lusófona), Manuel José Sarmiento (UM), Manuela Ivone Cunha (UM), Maria de Fátima Ferreira (UM), Maria de Guadalupe Lamy (Univ. Tec. Lisboa), Maria Norberta Amorim (UM), Miguel de Melo Bandeira (UM), Rafaela Granja (CICS-UM), Rita Borges (CICS-UM), Rita Moreira (CICS-UM), Rosa Adriana da Silva (CICS-UM), Rui Cruz (CICS-UM), Sílvia Gomes (CICS-UM), Telmo Caria (UTAD), Vítor Ribeiro (UM), Victor Terças Rodrigues (UM).

**Secretariado:** Ângela Matos (cics@ics.uminho.pt)

**Propriedade, redacção e administração:** CICS – Centro de Investigação em Ciências Sociais, Universidade do Minho, 4710-057 Braga – Portugal. Telef.: 253 601 752. Fax: 253 604 696. Site: www.cics.uminho.pt

**Coordenadores deste número:** Fernando Bessa Ribeiro e Manuel Carlos Silva

**Normas para apresentação e avaliação de artigos:**

Apresentação de originais: os textos propostos para publicação devem seguir as normas sugeridas na parte final da revista.

Avaliação de artigos: os artigos propostos serão submetidos a parecer de especialistas das áreas respectivas, em regime de anonimato. A listagem de avaliadores será publicada cumulativamente a cada dois anos. A decisão final cabe ao(s) coordenador(es) de cada número e, em última instância, à Direcção do CICS.

Os textos podem ser publicados em português, espanhol, francês e inglês.

Correspondência (incluindo assinaturas): Revista *Configurações*, a/c Dra. Ângela Matos, Centro de Investigação em Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Campus Gualtar, 4710-057 Braga.

**Apoios:** A edição deste número foi apoiada pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

**Edição:** *Configurações* é editada semestralmente (2 números/ano ou 1 número duplo) pelo CICS – Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho, 4710-057 Braga, em colaboração com Edições Húmus, Lda., Apartado 7081 – 4764-908 Ribeirão, V. N. Famalicão. Tel. 252 301 382/ Fax. 252 317 555/ E-mail: humus@humus.com.pt

**Assinatura anual:** Portugal, países de expressão portuguesa e Espanha: 20 euros (2 números ou número duplo). Outros países: 25 euros.

**Preço deste número:** 12 euros.

**Capa:** Furtacores design; fotografia da capa: Abigail Ascenso

**Tiragem:** 1000 exemplares

**Impressão:** Papelmunde SMG, Lda. – V. N. Famalicão

**ISSN:** 1646-5075

**Depósito Legal n.º:** 246289/06

*Solicita-se permuta. Exchange wanted. On prie l'échange. Sollicitamos cambio.*

Esta revista prossegue a série de Sociologia (6 números) de *Sociedade e Cultura* da revista *Cadernos do Noroeste*.

## Índice

<i>Nota prévia</i> Manuel Carlos Silva	5
<i>Introdução</i> Fernando Bessa Ribeiro e Manuel Carlos Silva	7
<i>O punho do capitalismo: o Estado social e o cidadão na atual planificação social</i> Henrique Pereira Ramalho	13
<i>Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina</i> Ana Elizabete Mota	29
<i>Estados insulares, agendas políticas e políticas públicas: Os casos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe</i> Aires Bruzaca de Meneses, Fernando Bessa Ribeiro e Artur Cristóvão	43
<i>Democracia, participação cidadã e políticas públicas: uma avaliação a partir das ações de protesto</i> Ana Raquel Matos	69
<i>Políticas públicas para o emprego em Portugal: de ação reguladora a potencial emancipatório?</i> Carla Valadas	83
<i>(Des)emprego e empreendedorismo: repensar as políticas públicas</i> Nélia Nobre	95
<i>As políticas de educação pré-escolar e as parcerias entre o Estado e o terceiro setor</i> Emília Vilarinho	109

<i>Atividades de enriquecimento curricular: O difícil equilíbrio entre a resposta social e a qualidade educativa</i>	123
Ana Mouraz, Ana Vale e Jorge Martins	
<i>O processo de construção da política de saúde do trabalhador no Brasil para o setor público</i>	137
Elsa Thomé de Andrade, Maria Inês Carsalade Martins e Jorge Huet Machado	
<i>Entre a produção habitacional estatal e as moradias precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil</i>	151
Walkiria Zambrzycki Dutra	
<i>Morte em fronteiras: jovens “matáveis” nos celeiros da política e da cidade</i>	165
Geovani Jacó de Freitas, Glaucéria Mota Brasil e Rosemary de Oliveira Almeida	
<i>Public policies for tourism in Brazil: an analysis of the national tourism plan for cities</i>	185
Yoná da Silva Dalonso, Júlia Maria Lourenço, Paula Cristina Remoaldo e Alexandre Panosso Netto	
<i>Abstracts / Résumés</i>	199

## Nota prévia

Manuel Carlos Silva \*

Este novo número 10 da *Configurações* focalizado nas políticas públicas é certamente um tema de interesse não só científico como social e político. Neste sentido, possui tanto pertinência científica como relevância social e política para estudiosos e cidadãos interessados nas políticas públicas e suas repercussões sociais nas vidas das pessoas. Por outro lado, este número, sem abranger obviamente os inúmeros temas de políticas públicas, começa por questionar e confrontar a lógica das dominantes tendências neoliberais na gradual desestruturação do Estado Social e das políticas sociais em diversos contextos geopolíticos em distintas esferas: o emprego, a educação, a saúde, a habitação, a política urbana, o turismo, entre outras. Por fim, a agregação dos diversos textos aqui publicados tem a vantagem de trazer ao conhecimento público trabalhos de reflexão teórica e/ou empírica focalizados em diversos quadrantes lusófonos: Portugal, Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe e sobretudo Brasil.

Devo, enquanto Diretor do Centro de Investigação em Ciências Sociais (CICS), uma palavra de apreço e agradecimento aos autores dos artigos e aos avaliadores dos mesmos. E, por fim, uma palavra de reconhecimento ao colega Fernando Bessa Ribeiro que, enquanto coordenador da Linha de Investigação Trabalho, Desigualdades e Políticas Públicas, se prestou a ler e a organizar comigo os diversos textos, para além do apoio à edição da Ângela Matos, Secretária do CICS, na sua interface com a Editora Húmus e a atenta revisora Margarida Baldaia.

\* Director do CICS.



## **Introdução**

Fernando Bessa Ribeiro e Manuel Carlos Silva

Confrontados com uma crise sistémica do capitalismo, cujos efeitos na periferia europeia se acentuam de forma cada vez mais intensa e aparentemente imparável, a discussão acerca do papel das políticas públicas assume uma renovada relevância. Instrumento privilegiado dos Estados para a definição de agendas públicas orientadas para os mais diversos fins visando o bem-estar social – o desenvolvimento económico, a melhoria de áreas sociais como a saúde e a educação, o incentivo à cultura e às artes, a redução das desigualdades sociais e a garantia do acesso por parte dos cidadãos aos bens públicos –, a análise e discussão sobre as políticas públicas não pode ser realizada fora do campo da luta em torno das escolhas políticas e ideológicas.

Conquanto os discursos dos atores políticos possam coincidir, em termos retóricos, no elogio de políticas e agendas públicas vinculadas à defesa do bem-estar geral e da melhoria das condições de vida, estamos perante um campo onde o confronto político é particularmente agudo. Isto é, a ação política é guiada por interesses e compromissos que se repercutem em distintas orientações para a definição das agendas públicas e do papel do Estado, da iniciativa privada e da dita sociedade civil. Ou seja, as políticas públicas fazem parte do confronto sem fim entre diferentes modos e projetos de organizar as estruturas e a vida em sociedade, constituindo-se também em campo de protestos e reivindicações múltiplas – escola, saúde, habitação, entre outras áreas de possível intervenção pública –, nomeadamente por parte das classes e grupos sociais comprometidos com uma agenda política orientada para soluções de maior justiça e de redução das desigualdades, na qual o acesso a bens públicos é fundamental.

Face a uma resposta à crise que em Portugal assenta em soluções neoliberais que, produzindo a atrofia do Estado a nível social, aprofundam a presença crescente dos privados e das organizações do terceiro setor no planeamento e na implementação de políticas públicas, é pertinente que a análise deste contexto sócio-político se faça sem perder de vista que existem outras respostas em curso,

mormente em outras geografias, como a latino-americana, que importa conhecer e confrontar com as que estão a ser aplicadas nos países europeus periféricos. Como se poderá constatar, a diversidade de temas e questões abordadas, tendo como contextos fundamentais países de língua oficial portuguesa, exprime justamente este contraste de fluxos, praticamente inversos. E que, importa não obnubilar, não são decorrentes de constrangimentos ditados pela economia mas sim produto de distintas correlações de força entre as classes sociais que compõem as nossas sociedades. Enfim, enquanto deste lado as classes trabalhadoras, os partidos políticos e sindicatos progressistas, assim como os movimentos sociais, se têm mostrado incapazes de travar a vaga privatizadora e a preservação de um Estado social, ainda que minguado (ao mesmo tempo que a sua dimensão repressora e carcerária se hipertrofia), no Brasil, à semelhança do que acontece em muitos outros países da América Latina, é manifesto que os debaixo estão a avançar, procurando recuperar o muito que perderam durante as décadas sombrias e violentas de intervenção do Fundo Monetário Internacional e das outras instituições do Consenso de Washington nos seus países.

Este número temático abre com um artigo de Henrique Pereira Ramalho sobre as mudanças atualmente em curso na sociedade contemporânea. De cariz nitidamente teórico, o argumento mobiliza um conjunto avultado de referências bibliográficas, com destaque para autores clássicos como Durkheim, Stuart Mill, Keynes e Weber, para discutir elementos que entende como cruciais no atual capitalismo como planificação social, mercado, desigualdades sociais e cidadania. Deste exercício crítico, o autor considera que estamos face a um agudizar da despolitização do Estado, da sociedade e dos cidadãos, por via da ação de força levada a cabo pelo mercado e seus valores culturais-chave (competitividade, produtividade, mérito, responsabilidade individual), com efeitos negativos no bem-estar social.

Atravessando o Atlântico, o artigo de Ana Elizabeth Mota prossegue com a discussão acerca da crise do capitalismo e suas respostas, focando a análise nas orientações e dinâmicas das políticas públicas tendo como contexto de referência o Brasil e a América Latina. Dando especial relevância ao papel dos governos de esquerda na América Latina, em especial no Brasil, a crise do capitalismo foi respondida com um neodesenvolvimentismo de cariz social-liberal, no qual o crescimento económico foi articulado com o reforço das políticas públicas, com destaque para as que se direcionam para a luta contra a pobreza. Conquanto tal signifique uma valorização do papel do Estado e da justiça social por via da ação pública, os programas sociais não colocam em causa os fundamentos do capitalismo e dos interesses das classes burguesas, sendo incapazes de reduzir de forma significativa as desigualdades sociais que marcam as sociedades brasileira e latino-americanas. Por outras palavras, Ana Mota reconhece (e valoriza) os resultados positivos dos governos de esquerda em termos de crescimento económico e melhoria das condições de vida dos mais pobres; porém, daqui não

decorre a eliminação das formas mais agudas de exploração, como as que se prendem com a precariedade extrema do trabalho, nomeadamente as levadas a cabo por *verdadeiras usinas* de trabalho precário como são as obras relacionadas com o campeonato do mundo de futebol em 2014, do complexo industrial e portuário de Suape, no estado nordestino de Pernambuco, e as hidroelétricas localizadas na vasta região norte brasileira.

Cruzando de novo o Atlântico, agora em direção a Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, o artigo seguinte, de Aires Bruzaca de Menezes, Fernando Bessa Ribeiro e Artur Cristóvão, empreende um estudo comparativo entre estes dois países insulares, antigas colónias portuguesas na África ocidental. Cabo Verde e São Tomé e Príncipe são dois pequenos Estados insulares de colonização portuguesa. Independentes em 1975, desde então estes Estados procuram encontrar soluções para os múltiplos problemas económicos e sociais com que se confrontam. Daí a importância crucial das políticas públicas nestes países, escrutinadas a partir fundamentalmente de depoimentos de personalidades que desempenham (ou desempenharam) funções relevantes no governo, em instituições públicas e em empresas privadas. Ao longo do artigo procuram demonstrar que a agenda política e as políticas públicas engendradas (e suas diferenças, sucessos e, sobretudo, fracassos), nestes dois países insulares da costa ocidental africana têm de considerar a história, os constrangimentos externos e as dinâmicas sociopolíticas internas.

Mudando de tópico, o artigo de Ana Raquel Matos discute o lugar do protesto social, enquanto forma de ação coletiva. Trata-se de uma análise de cunho marcadamente teórico, procurando detetar as conexões entre protesto e participação na vida pública, por um lado, e suas possibilidades para condicionar a construção de políticas públicas, por outro. Começando por convocar a nossa atenção para o papel dos movimentos sociais na intervenção pública dos cidadãos, a autora analisa demoradamente o seu trajeto histórico, sem deixar de proceder à distinção entre os “velhos” e os “novos”. Esgotada esta discussão, Ana Raquel Matos procura analisar as articulações entre protesto e democracia, defendendo que aquele é parte constitutiva, logo inalienável, desta. Conquanto possam ser expressões de desagrado e contestação em relação ao poder político, os protestos são um elemento relevante da intervenção dos cidadãos no espaço público. Para a autora, o protesto não deixa de se inscrever no processo de construção de novos espaços de debate e deliberação democráticos, não necessariamente em rutura com os procedimentos próprios da democracia representativa, antes alargando-a e aprofundando-a.

Focalizando agora a discussão em torno de uma política pública concreta, a do emprego em Portugal, Carla Valadas analisa as mudanças ocorridas neste campo nos últimos quinze anos. Considerando que o trabalho é um dos principais elementos do vínculo social dos indivíduos, ao longo do texto a autora discute, por um lado, os modos de configuração e as pontencialidades regulado-

ras e emancipatórias das políticas de emprego em Portugal e, por outro lado, a relação entre a ação do Estado na luta contra o desemprego, a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Para Carla Valadas, as políticas de emprego em Portugal, fortemente conectadas com as promovidas por outras instâncias, nomeadamente as da União Europeia, são caracterizadas por uma crescente restrição das despesas do Estado em proteção social, facto que faz par com as teses da responsabilidade de cada indivíduo no seu destino, incluindo no domínio do emprego. No entender da autora, tal tem conduzido a formas mais intensas de crise social e sofrimento dos cidadãos afastados do mercado de trabalho.

Continuando no campo do emprego, Nélia Nobre debruça-se sobre as políticas públicas de promoção do empreendedorismo enquanto fator de dinamização do emprego e da atividade económica. Tendo por base a análise de 24 entrevistas a cidadãos desempregados que tentaram, com o recurso a apoios do Estado, criar o seu próprio emprego, a autora procura conhecer em que medida o capital disponibilizado foi relevante. Não sendo exclusivamente o fator responsável pelo empreendedorismo, o desemprego tem uma estreita conexão com este. Face à dificuldade de encontrar um trabalho por conta de outrem, o empreendedorismo funciona como uma solução derradeira, mais do que alternativa, elevando-se assim à condição de necessidade. No entanto, em determinadas circunstâncias, os indivíduos podem também ser motivados por razões de oportunidade de negócio e de melhoria do seu rendimento, nem sempre, é certo, com os resultados projetados e desejados. Conquanto reconheça que os apoios, nomeadamente o capital disponibilizado, sejam importantes, o sucesso depende também largamente da capacidade dos indivíduos em mobilizar a sua rede relacional, incluindo a familiar.

Passando à educação, o texto de Emília Vilarinho analisa a elaboração e a implementação do programa para a educação pré-escolar decorrente da legislação aprovada pelo governo socialista em 1997. Considerando que se tratava de um governo, cuja ação estava fundada em muitos dos princípios propostos por Giddens para a renovação da social-democracia – proposta que ficou conhecida por Terceira Via – a autora entende que a intervenção pública na área da educação pré-escolar tinha como finalidade principal garantir o acesso de todas as crianças a este tipo de ensino, no contexto de uma melhoria significativa das suas condições de funcionamento. Para o realizar, o governo procurou reformular a rede existente, colocando sob a tutela do Estado as ofertas pública e privada, na qual as organizações do terceiro setor e da dita sociedade civil, incentivadas a participar, adquiriram um papel muito relevante. Este envolvimento foi largamente facilitado pela componente sócio-educativa de apoio à família (CAF). Os resultados ficaram aquém dos objetivos fixados: a universalização do acesso à educação pré-escolar ainda não foi concretizada, mantêm-se sérios problemas relacionados com o financiamento e tensões no domínio do

relacionamento entre as partes envolvidas, tudo isto ocorrendo num contexto de crescente predomínio de lógicas de recorte mercantil.

Ainda no campo da educação, Ana Mouraz, Ana Vale e Jorge Martins refletem sobre o programa de Atividades de Enriquecimento Curricular no primeiro ciclo do ensino básico, a partir dos resultados produzidos pelo estudo realizado pelo Observatório da Vida nas Escolas e pelo Observatório da Cidade Educadora do CIIE/FPCE-UP. Componente fundamental da escola a tempo inteiro, as atividades de enriquecimento curricular procuram proporcionar a todos os alunos, independentemente das condições sócio-económicas das suas famílias, acesso a formas de ocupação lúdica-educativa nos períodos pós-escolar. Assente numa lógica de contratualização com as autarquias locais, o programa tem sido fortemente afetado pelos constrangimentos financeiros resultantes da crise em Portugal, crescente presença de interesses mercantis na educação, incluindo no primeiro ciclo, e lógicas assistencialistas que estruturam as políticas públicas. Não obstante se reconhecer que permitiu o acesso a atividades e bens culturais até então praticamente reservados às crianças das classes sociais mais afluentes, apoiando as famílias, o programa não contribuiu significativamente para o incremento da qualidade nas escolas do 1º ciclo e das aprendizagens dos alunos, antes submetendo estes a situações de fadiga em virtude da forma como as atividades se organizam, demasiado centradas no espaço escolar.

Mudando de continente e de tema, Elsa Thomé Andrade, Maria Inês Martins e Jorge Huet Machado analisam a definição da política de saúde para os trabalhadores do setor público no Brasil. O escrutínio dos documentos oficiais e da legislação que instituíram a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador e a Política de Atenção à Saúde dos Servidores Públicos é suportada por um quadro teórico que tem como principais referências as políticas sociais (incluindo a sua avaliação), a saúde em contexto laboral e a regulação do trabalho. Dando uma especial atenção à história da legislação laboral no Brasil ao longo do século XX, os autores sublinham que as políticas públicas são também um campo de confronto político e ideológico, ou seja, a ação do governo exprime em cada momento a correlação de forças e os compromissos a que as partes em confronto se obrigam.

Continuando no Brasil, Walkiria Zambrzycki Dutra analisa as políticas de promoção de acesso à habitação própria por parte do Estado federal, comparando dois períodos, o da ditadura militar (1964-1985) e o da última década da democracia (2003-2012). Organizado em três pontos fundamentais, bem articulados, o artigo dá justa relevância ao trajeto histórico do Brasil, inscrevendo-se no debate sobre o papel do Estado-providência no campo da definição de políticas públicas, mobilizando bibliografia adequada, incluindo a internacional, com destaque para Esping-Andersen. Apesar das notórias diferenças entre os períodos analisados, mormente em termos institucionais e ideológicos, em ambos esteve presente uma abordagem mercantil, na qual o setor privado tem

a responsabilidade de prover habitação para as classes sociais com capacidade económica para a ela aceder, cabendo ao Estado uma função supletiva, assegurando a disponibilidade de casas a pessoas com escasso rendimento.

Glaucéria Mota Brasil, Rosemary de Oliveira Almeida e Geovani Jacó de Freitas apresentam-nos um artigo sobre um tema da maior relevância política e social no Brasil contemporâneo: o da violência urbana, com uma particular atenção para o fenómeno do homicídio juvenil. Centrado na cidade de Fortaleza, mobilizando um vasto acervo de dados empíricos e amparado por um quadro teórico sólido e congruente, fundado numa abordagem que entende a violência e a criminalidade como expressões fortes das desigualdades sociais e antagonismos daí decorrentes, o texto analisa e desconstrói a função alegadamente protectora do aparelho policial na referida cidade, evidenciando o seu papel repressivo face a grupos sociais marginalizados, nomeadamente jovens em contexto de exclusão. Daqui decorre a importância crucial das políticas públicas, apresentando os autores propostas pertinentes para a redução da violência urbana, em especial no que se prende com a morte prematura de jovens.

Por fim, Yoná da Silva Dalonso, Júlia Maria Lourenço e Paula Cristina Remoaldo apresentam um artigo, em língua inglesa, sobre as políticas públicas de desenvolvimento do turismo no Brasil. Em concreto, analisam, a partir de documentos e outras fontes primárias, o Plano Nacional do Turismo do Brasil (2007/2010), no que diz respeito às políticas públicas para o desenvolvimento turístico das cidades. Ancoradas em bibliografia adequada, e depois de apresentarem a metodologia utilizada, analisam as políticas implementadas pelo governo brasileiro ao longo dos últimos cinquenta anos, passando de seguida à apresentação e discussão detalhada do último plano de enquadramento do turismo. Não obstante reconhecerem que as atuais políticas promovem formas de desenvolvimento regional do turismo – possuindo o plano medidas com potencial socialmente inclusivo – consideram que é ainda insuficiente a articulação entre as várias instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Assim, sugerem que, no quadro do reforço do diálogo entre as partes, se elaborem estratégias que valorizem o desenvolvimento do turismo a partir da participação mais intensa dos municípios e das cidades.

## **O punho do capitalismo: o Estado social e o cidadão na atual planificação social**

Henrique Pereira Ramalho\*

### **Resumo**

Tendo como referência o conceito mais lato da *planificação social* o autor revisita, ainda que muito introdutiva e sinteticamente, as “velhas” lições da análise e compreensão sociológicas do sistema capitalista de Max Weber, Émile Durkheim, John Stuart Mill e John Maynard Keynes. Examinam-se problemáticas que, por um lado, caracterizam o capitalismo primitivo e, por outro, denunciam um alegado retrocesso do *efeito progressista do capitalismo social*, no âmbito dos processos distributivos da riqueza e do bem-estar social. São, ainda, analisados os efeitos da despolitização da sociedade, do retorno do mercado e dos padrões emergentes da desigualdade social, perspetivando, criticamente, a *fossilização* do cidadão e o retorno do *homo oeconomicus*.

**Palavras-chave:** capitalismo; Estado; *planificação social*; políticas sociais; desigualdade social.

### **Breve introdução em jeito de compreensão sociológica da planificação social capitalista**

Consideramos que uma das possibilidades de introduzir a discussão crítica dos aspetos ligados a um maior ou menor incremento do Estado Social e das políticas sociais será revisitá-las, ainda que muito sinteticamente, as análises e compreensões sociológicas do sistema capitalista por parte de Max Weber, Émile Durkheim, John Stuart Mill e John Maynard Keynes, precisamente no âmbito dos processos distributivos da riqueza e do bem-estar social e, de resto, expor

\* Professor no Departamento de Psicologia e Ciências da Educação, Escola Superior de Educação, Instituto Politécnico de Viseu (hpramalho@esev.ipv.pt)

alguns traços ou marcas que a ordem do discurso sobre o capitalismo tem imprimido ao sentido da *planificação social*<sup>1</sup>.

Atendendo, primeiramente, ao carácter económico da *planificação social*, somos confrontados, ideologicamente, com as premissas do *planeamento mercantil* inscrito no *ethos* liberal e capitalista, profusamente analisado na *ética protestante* de Max Weber (2001); (cf. ainda Cruz, 2001; Giddens, 1999, 2007). Segundo a mesma *ética protestante*, não se tratava de enriquecer pelo simples desejo desmesurado de acumular capital, pautando-se por uma lógica de contenção e racionalização dos impulsos e comportamentos irracionais do ser humano, seguindo a ideia do *dever do indivíduo* para com o aumento de capital, submetendo-o a uma “ética” particular, cujo desrespeito corresponde à falta daquele dever (Weber, s.d.: 35). Na origem daqueles impulsos irracionais estaria a avidez de obter desmesuradamente o lucro e a acumulação de capital, conduzindo a situações de injustiça e desigualdades sociais. O lucro obtido, defendia Max Weber, serviria, apenas, para consolidar a empresa, fazendo-a crescer, e tão-somente pondo-a ao serviço da “Razão do Estado”, olhando para o capitalismo segundo uma perspectiva de *planificação burocrática e económica* nos moldes de um tipo (ideal) de empresa económica racional (*idem, ibidem*: 20, 23), a que corresponde uma importante articulação daquela planificação com o planeamento do desenvolvimento e instrumentalização dos recursos humanos e com o planeamento económico dentro de uma ética do desenvolvimento social, segundo pressupostos menos exploradores da circunstância humana (*idem*, 2001), exigindo-se, para a sua realização, uma forma racional de organização do trabalho e, conseqüentemente, de Homem e de sociedade (Giddens, 1999; Cruz, 2001).

Também Émile Durkheim (1991), no quadro da *planificação social* de matriz liberal capitalista, privilegiando, igualmente, a articulação entre o pla-

<sup>1</sup> Uma abordagem geral ao conceito de *planificação social* será sempre insuficiente para o situar do ponto de vista teórico e empírico, dado que surge codificado em função de orientações, não raras vezes, contraditórias entre si. Conquanto, trata-se de um conceito cuja assunção tende a envolver matérias de diferentes naturezas. A propósito, chamamos a atenção para o exercício desenvolvido por Maria Manuela da Silva (1976: 160-162), onde a autora discorre sobre “Os ‘discursos’ de planificação social e os sistemas de exclusão que os demarcam”, em que concretiza sentidos de diversas latitudes de compreensão daquilo que significa falar em *planificação social*, referindo-se a diferentes significados, que podemos enquadrar no espectro mais concreto do conceito: *i*) “O que não possui carácter económico, isto é, o que foge às leis do mercado e ao jogo da rendibilidade (por exemplo, a construção de casas para famílias pobres, a ajuda monetária às pessoas economicamente marginais, os cuidados médicos gratuitos prestados à população idosa sem recursos económicos, etc.); *ii*) “O que se refere às funções coletivas — a justiça, a defesa, a preservação do ambiente, etc.—, funções que, pela sua natureza, são insuscetíveis de serem garantidas pela iniciativa privada”; *iii*) “As ações ou situações concernentes a determinados grupos da população, considerados, por alguma razão, em posição de marginalidade (por exemplo, os pobres, os deficientes sensoriais, intelectuais ou motores, os emigrantes ou imigrantes, as etnias minoritárias, etc.); *iv*) “As ações ou situações relativas a certos problemas com repercussão na sociedade (a delinquência, a poluição, a prostituição, o alcoolismo, as greves, são problemas ditos ‘sociais’) e por estar reconhecidos como uma ameaça à sua integração.” A isto associa-se a ideia de uma definição dotada de uma significação sempre parcial da realidade social, desde o planeamento das ditas políticas sociais (educação, saúde, habitação, onde podemos, ainda, incluir mais restritamente o planeamento da “assistência social”, o planeamento da participação política da população, o planeamento do desenvolvimento dos recursos humanos e o planeamento económico.

neamento do desenvolvimento e instrumentalização dos recursos humanos e o planeamento económico, desenvolveu uma reação crítica ao mercado livre e desregulado, precisamente com a introdução da noção de *regulação social* como forma de controlar os efeitos do *capitalismo libertarista*<sup>2</sup>, embora se tenha mostrado adepto da ideia de que a sociedade industrial veio libertar as pessoas do isolamento, já que promovia a sua interdependência pela divisão crescente do trabalho. Uma divisão do trabalho que pressupunha um individualismo ético, que se deveria sobrepor ao egoísmo psicológico. A este confronto, o autor atribuiu-lhe alguma impossibilidade de recuperar do declínio moral que marcava a sociedade dos finais do século XIX (cf. Grint, 2007). Sendo a sociedade industrial sintetizada por um individualismo bem patente na divisão do trabalho capitalista, traduzida na *solidariedade orgânica*, promotora da coesão social e dependente de uma interdependência funcional das relações oriundas da divisão do trabalho (*idem, ibidem*; Giddens, 1999, 2007; Cruz, 2001), não são alheias as críticas feitas às formas anormais da divisão do trabalho traduzidas numa anarquia do mercado livre, que deveria diminuir com a crescente regulação social e assim revezar a divisão *anómica* do trabalho (Grint, 2007; Giddens, 2007).

Mantendo aquela linha de *planificação social*, mas num contraponto ainda mais acentuado face ao *capitalismo libertarista* e respetivos fatores distributivos de riqueza, a orientação utilitarista de John Stuart Mill (1976) defende que o ator social é parte integrante do sistema político, propondo uma conceção de bem-estar social, subordinando a ação política e social a uma lógica representativa dos interesses dos cidadãos, designadamente pelo princípio (ou utilidade) da máxima felicidade, que sustenta as ações humanas consideradas justas e, como tal, promotoras de felicidade. Para tal, recorrer-se-ia a sistemas de governo da sociedade tipicamente representativos e harmónicos das expectativas, interesses e necessidades dos atores sociais (*idem, ibidem*; Touraine, 1996), introduzindo o *utilitarismo* numa perspetiva de *planificação social* assente no “liberalismo

<sup>2</sup> Na perspetiva que nos é dada por Robert Nozick (1991), por influência direta de Ayn Rand (1991), o *libertarismo* corresponde a uma filosofia política que tem como fundamento a defesa da liberdade individual, da não-agressão, da propriedade privada e da supremacia do indivíduo. As suas raízes remontam ao taoísmo na China antiga, ao pensamento Aristotélico grego e ao renascimento e iluminismo que foram responsáveis por moldar o liberalismo clássico. Nesta perspetiva, destacam-se as influências literárias, por exemplo, de Alexis de Tocqueville (1998), David Friedman (s.d.), Ayn Rand (1991), entre outros. São admissíveis, contudo, divergências significativas em termos de epistemologia, ontologia e metodologia na interpretação dos fenómenos sociais e económicos entre esses diversos autores. Focando-nos na perspetiva de Ayn Rand e Robert Nozick, o *libertarismo* surge como uma doutrina radicada na escola objetivista, constituindo-se num conjunto de ideias e conceções que convergem para a defesa incansável do livre-mercado, em que o ser humano só será digno se for livre na perspetiva de não ser obrigado a abrir mão de nada seu ou nenhuma posição para servir ao bem-estar coletivo. Liberdade consiste, para o senso comum e também para os adeptos do *libertarismo*, como a possibilidade de se fazer o que se quer, e, para essa corrente, a instituição da propriedade privada é o meio através do qual o Estado concede a liberdade aos seres humanos, olhando para o próprio egoísmo como uma característica humana capaz de gerar o desenvolvimento do Homem e justificar a sua moral, contrapondo-se à ética do altruísmo, que, segundo os autores, induziu os Homens a aceitarem alguns princípios desumanos, como a renúncia de interesses particulares em prol do bem alheio.

social”, no “socialismo liberal” (Santos, 1998: 66), ou na *face esquerda do centro* (Macedo, 1995). Neste caso, John Stuart Mill (1976) explicita as suas intenções no que concerne ao planeamento da participação política da população, indo além dos limites de uma *planificação social* circunscrita ao planeamento económico e da gestão dos recursos humanos, aventando possibilidades mais substantivas de uma *planificação* da participação política.

A tese da *face esquerda do centro*, conotada com aquele planeamento da participação política, parece ter alguma continuidade na evolução que se conheceu no ideário da *planificação social* capitalista de John Maynard Keynes (2002), a propósito da discussão da configuração e das funções gerais do Estado Social<sup>3</sup>, que denunciara como principais defeitos da economia liberal capitalista de então a incapacidade para criar o pleno emprego dos cidadãos, acompanhada de uma arbitrária, injusta e desigual distribuição dos recursos sociais. Aliás, é assim que John Maynard Keynes (*ibidem*), ao preocupar-se com o bem-estar dos cidadãos, aproxima a sua perspetiva da corrente do liberalismo social (cf., por exemplo, Rawls, 1993<sup>4</sup>; Bobbio, 1988a, 1988b, 1995, entre outros), ocupando-se dos ideais comunitários igualitários, no sentido de recuperar a ligação com a comunidade que se terá perdido no *egoísmo libertário* (cf., a propósito, Rand, 1991; Durkheim, 1991; Hampden-Turner e Trompenaars, 1999).

Eis que, introdutoriamente e em termos referenciais teóricos muito abreviados da *planificação social* de matriz liberal capitalista, temos as condições necessárias para avançar com alguns dos aspetos mais críticos que, na atualidade, tendem a separar o planeamento da economia do planeamento da participação política e, conseqüentemente, do planeamento das políticas sociais.

<sup>3</sup> Neste caso, parece-nos ser conveniente esclarecer a noção de “Estado Social” como estando inscrita numa proposição relativamente oposta ao sentido dado pela ideologia neoliberal. *Per se*, a noção de Estado surge-nos extremamente ambígua e difusa. Pois, se por um lado, ela é consensual porque “[...] representa um determinado número de instituições, as quais, na sua globalidade, constituem a sua realidade, ligando-se entre si como partes daquilo que se pode chamar o sistema de Estado” (Miliband, 1977: 81), por outro lado, ao introduzir a noção nos ideários capitalista e progressista, o seu sentido tende a complexificar-se. É, contudo, nessa base complexa de compreensão e confrontação que devemos abordar a noção de “Estado Social”, sendo que, pela parte do “Estado Capitalista”, associamo-lo a duas importantes prerrogativas: *i*) a promoção da acumulação de capital, sem grandes preocupações com a sua redistribuição; *ii*) a necessidade de desenvolver mecanismos da sua própria legitimação que deverá tornar possível uma lucrativa acumulação de capital em prol da sua própria manutenção (cf., a propósito, O’Connor, 1977). Num quadro mais adiantado de crise de legitimação do Estado, a forma do Estado de Providência ou de Bem-Estar (social) veio procurar corresponder às solicitações sociais, económicas e políticas – sempre difíceis de conciliar-que poderiam, de alguma forma, demonstrar a crise do Estado Capitalista, visando, em grande medida, manter o controlo sobre o mercado e o incremento de uma maior democratização das relações produtivas e o respetivo uso social, registando-se uma ligação, feita com algum sentido, às teorias económicas keynesianas (cf. Santos, 1993; Afonso, 1998). Não obstante, passando além das críticas feitas ao Estado de Providência-herdeiro do “Welfare State” inglês do pós Segunda Guerra Mundial- e das suas dissonâncias, paradoxos e incongruências, esta forma de Estado, para alguns, surge insubstituível (cf. Habermas, 1994), apresentando uma base essencial de suporte aos defensores de um Estado mais progressista, sob a forma de Estado Social, a que subjaz uma forma organizativa de Estado que se presume comprometida com uma economia radicada na prerrogativa mais lata e abstrata do *bem comum*.

<sup>4</sup> “Uma Teoria da Justiça” de John Rawls (1971) fez renascer o debate acerca da teoria política normativa. A sua teoria suporta um importante debate contemporâneo que suscita diferentes propostas e visões alternativas e usos a dar à ação política, alinhando-se com o sentido de uma *planificação social* da ação política.

## 1. A hegemonia do mercado e desigualdades sociais

O pano de fundo da nossa discussão tem como cenário a atual realidade social portuguesa e europeia, convocando factos empíricos sistematizados por investigadores que se têm vindo a debruçar sobre o estudos da evolução das condições sociais, políticas e económicas que condicionam a situação portuguesa na Europa e, necessariamente, no mundo<sup>5</sup>. Assim, suportamos a nossa análise num quadro referencial da realidade focalizado em Portugal, e reportando-nos, especialmente, ao atual exercício legislativo, em que o tema do Estado Social e respetivas políticas sociais têm vindo a ser discutidos e instituídos, contraditoriamente, com base em retóricas pré-eleitorais e pós-eleitorais. Com efeito, o atual poder governativo suporta toda a sua ação num programa de consolidação orçamental, com base em cortes nas políticas sociais conotadas com as malogradas despesas do Estado Social. As políticas sociais contemporâneas estão intimamente relacionadas com a emergência e a consolidação do Estado de bem-estar social do pós Segunda Grande Guerra, inserindo-se num processo de configuração do Estado que forçou o recuo dos espaços da economia privada, ao mesmo tempo que adquiriu um protagonismo social de tal ordem que passou a responsabilizar-se pelas questões socialmente importantes, para garantir os pressupostos da igualdade e justiça sociais. Não obstante, a esta forma de Estado exigia-se uma decisiva capacidade para coordenar a orientação do desenvolvimento económico, enquanto plataforma base da promoção do bem-estar social.

Contudo, a evolução e a promoção do Estado de bem-estar social não se tem mostrado linear ao longo dos tempos, fazendo-nos chegar a um tempo em

<sup>5</sup> Do ponto de vista empírico, atendendo a dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2013), damos conta que ocorrem fenómenos que têm vindo a denunciar o retrocesso dos direitos sociais fundamentais dos cidadãos, que são extensivos a diferentes esferas das ditas políticas sociais, muito por conta do retrocesso das taxas de empregabilidade, olhando para o emprego como a forma mais eficaz de, no quadro de uma *planificação social* mais ampla, promover o acesso à riqueza social, incluindo os serviços de saúde, educação, justiça, segurança. No caso particular do planeamento da participação política da população, sugere-se a ideia de os eleitores votarem um determinado programa eleitoral e a elite governativa, em aspetos fundamentais, incorrer num claro incumprimento desse mesmo programa. A par disso, são visíveis os desassossegos oriundos da alegada perda de soberania política do povo, por interferência (legítima ou não) de uma Troika europeia. O planeamento do desenvolvimento e instrumentalização dos recursos humanos e o planeamento económico tendem, por um lado, a ser exclusivos e, por outro, a ser concretizados pela instrumentalização e subalternização das restantes esferas da *planificação social*, designadamente no que concerne ao domínio concreto das políticas sociais, como sejam a educação, a saúde e a segurança social. O próprio desemprego, decorrente das últimas atualizações do INE, e olhando para as previsões saídas da 7.ª avaliação da Troika, acerca do cumprimento do programa de assistência financeira a Portugal, parece estar a surgir como uma solução estrutural daquele planeamento económico, ou, inversamente, não são incrementadas políticas ativas de empregabilidade que se apresentem como soluções e prerrogativas desse planeamento. Já antes do plano de assistência financeira a Portugal, um estudo versando a análise das “Desigualdades Sociais”, que envolveu a Amnistia Internacional, a Rede Europeia Anti Pobreza e o Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) de Lisboa, para a Fundação Francisco Manuel dos Santos permitiu chegar a uma importante constatação: Portugal é um dos países com maior nível de desigualdade social da Europa, pelo que os jovens à procura do primeiro emprego, os empregados com salários baixos e os trabalhadores em situação precária constituem-se em três novos grupos de pobres a juntar a outros.

que o contraciclo económico e a crise financeira circunstanciadas nos atuais exercícios governativos- português e europeu-, fragilizam os valores da solidariedade humana, da igualdade e justiça sociais, criando debilidades nas camadas sociais mais desfavorecidas, mergulhando-as numa espécie de “naufrágio assistencial” (Castiñeira, 1995: 5), traduzido no assistencialismo burocrático Estatal, sob a forma de uma *planificação social* assente num planeamento social normativo e burocrático das desigualdades sociais, se bem que amplamente condicionado pelo planeamento económico de latitude europeia<sup>6</sup>.

No quadro da conjunção daquelas duas matrizes de planeamento social, damo-nos conta das enormes fragilidades sociais a que os cidadãos são, atualmente, expostos, pelo que a circunstância singular e coletiva de se viver na perspetiva de desemprego, emprego precário, acesso e uso desiguais dos recursos sociais, insegurança, pouca certeza quanto ao futuro, fragilidade dos laços de solidariedade social, nacionalização dos prejuízos sociais e privatização da riqueza, condicionamento do acesso e usufruto da riqueza social e a mercadorização dos mesmos recursos sociais, potencia o aumento do *risco social* inerente à *fragmentação social*<sup>7</sup>.

Com efeito, no atual quadro de *planificação social* anticrise, o pensamento liberal mais moderado, vislumbrado no *utilitarismo* de John Stuart Mill (1976)

<sup>6</sup> Pedro Hespanha (2002: 50) explica e contextualiza este tipo de fenómeno com recurso à referência de estudos de terreno que, a este propósito, mostram que “a operacionalidade da sociedade-providência para compensar a ausência de políticas e minimizar os efeitos excludentes do capitalismo global fracassa nos estratos mais baixos da sociedade, nos grupos sociais mais marginalizados e menos dotados de recursos. Aí, a ajuda recíproca encontra enormes dificuldades para se impor, devido à falta de meios para pagar os favores por parte de quem carece de ajuda. Aí, os indivíduos agem sob a pressão das necessidades básicas de sobrevivência e, incapazes de cumprir as regras de uma sociedade providente, ficam à margem dela numa situação próxima do estado de natureza”.

<sup>7</sup> As consequências de estarmos a viver um contraciclo económico e a decorrente crise financeira encontram como possível causa e, simultaneamente, consequência a “fragmentação social”, tal como Pedro Hespanha (2002: 2) a expõem: “A diferenciação social é um dos processos associados à globalização que permite explicar fenómenos bastante visíveis nas sociedades contemporâneas, como a acentuação das desigualdades, a crescente marginalização de certas camadas e a gradual destruição das solidariedades sociais. Ela opera através de um duplo efeito. Por um lado, um efeito de segmentação social, consistindo na descolagem dos segmentos mais débeis dos grupos sociais situados na base da sociedade e na promoção dos mais fortes situados no topo”, surgindo, no dizer do autor, como um fenómeno “muito complexo precisamente porque passa por uma tensão dialética entre a integração de novos espaços sociais necessária à expansão das oportunidades no mercado global e a fragmentação dos grupos sociais devida à diferente dotação de recursos para aproveitar essas oportunidades”. Algo que podemos conotar com *percepções egocêntricas*, precisamente com o pressuposto do egoísmo libertário (Rand, 1991; Nozick, 1991), chamando a atenção para o facto de, “[...] no mundo de hoje e em especial nos países mais ricos, o que move as pessoas é cada vez mais ter uma vida própria. Ter dinheiro, trabalho, poder, amor ou uma crença religiosa, sendo objetivos importantes, revelam-se pouco fiáveis enquanto modos de realização pessoal e isto de acordo com princípios éticos que estão a tornar-se dominantes” (Hespanha: 4). Ainda a propósito do *risco social*, a percepção que dele desenvolvemos prende-se muito com a sua naturalização no espectro do atual dinamismo económico e social, sendo que arriscar tornou-se sinónimo de desenvolvimento. Contudo, o *risco social* aqui conjeturado é também sinónimo de incerteza dos seus resultados e de probabilidade acrescida de aparecimento de efeitos não desejados ou inesperados no quadro da *planificação social* a que subjaz. A noção de risco social associada à *planificação social* dominante concretiza, por outro lado, resultados decorrentes das opções individuais, cujos resultados são, também, menos previsíveis e aumentam o grau do risco (Giddens, 1999; Hespanha, 2002). Casar, decidir-se por determinado curso ou processo formativo, criar o próprio emprego são opções acompanhadas de um grau de grande risco e incerteza.

e, até mesmo, na agenda liberal de política social de John Maynard Keynes (2002), com a perspectiva de desenvolver o pleno emprego e, por essa via, uma distribuição da riqueza mais justa e igualitária, é posto de lado, no alinhamento de uma espécie de *apartheid social e económico* contemporâneo, propiciando e reforçando a separação entre os mais fortes e os mais fracos (cf., a propósito, Khor, 2000; Estêvão, 2009). Paradoxalmente, a pretensão de rever o papel do Estado social, pela iniciativa do atual governo português, se bem que influenciado pelas instituições europeias, adquire um sentido mais avassalador da própria consciência social: simplesmente essa consciência parece não lutar contra a sua exploração, mas sim em prol de uma oportunidade para trabalhar e, por essa via, submeter-se à exploração do mercado (*idem, ibidem*), levando os cidadãos, na lógica do *risco social*, a lutar por uma posição que viabiliza mais a sua integração económica, mesmo numa clara condição de exploração do seu trabalho e negação dos seus direitos, deveres e garantias cívicos, e não tanto por uma posição de afirmação e emancipação sociais e políticas que os pudesse mobilizar na “arena geral da política social” (Santos, 2012: 295).

É assim que o próprio Estado português se vê arredado das suas funções políticas de redistribuição da riqueza, dado que, também ele, acaba por estar mais comprometido com a integração económica, apoiando e subsidiando os sistemas financeiros e económicos, em nome da salvação e viabilização do mercado (cf., a propósito, Mészáros, 2011).

Uma ação contrária a estes pressupostos tem sido razão suficiente para, por exemplo, como observou Carlos Estêvão (2004), o Estado ser acusado pelas elites do mercado de sustentar sistemas sociais que perturbam o progresso dos sistemas económicos e financeiros, em que os imperativos economicistas e mercantilistas aparecem sobrelegitimados na atual *planificação social* anticrise e com capacidade para se sobrepor aos imperativos éticos da justiça distributiva, do controlo e regulação do mercado, ao mesmo tempo que propicia uma desmobilização política e social do cidadão.

## **2. A (des)mobilização política do ator social e a fossilização do cidadão no quadro de uma *planificação social* apolítica**

O dissentimento travado entre o progresso económico e o retrocesso do princípio da integração social na atualidade prende-se, fundamentalmente, com as liberdades políticas, em claro retrocesso, em oposição ao avanço das liberdades económicas. A despolitização do Estado, da sociedade e dos atores sociais, tal e qual observámos anteriormente (cf. nota 5), parece equivaler, por um lado, a uma substancial perda de liberdade dos cidadãos, significando um esvaziar do carácter cívico da sua circunstância de ator social e político e, por outro, ao agudizar de uma conjuntura em que os indivíduos passam a ser reféns da nova *planificação social* hegemónica em razões económicas e financeiras e concre-

tizando o arquétipo da dominação pela via da coerção económica (Marx, 2001; Silva, 2012)<sup>8</sup>. Tal processo coercitivo assenta no argumento de que as instituições capitalistas da atualidade integram cada vez mais os cidadãos apenas em aspetos parciais e efémeros das suas vidas, sendo forçados a agir por sua conta e risco, convertendo-se tal conduta num sentimento de responsabilização pessoal pelos resultados alcançados individualmente. Consequentemente, os problemas conectados à atual crise social tendem a ser convertidos em sentimentos de culpa, de incapacidade e de fracasso, em que os problemas sociais passam a adquirir uma conotação de problemas individuais que conduzem à erosão da cidadania (Hespanha, 2002) e à *fossilização do cidadão*.

Assim observada, a *planificação social* tende a configurar um estilo de vida sob o controlo e a punição pela não adesão voluntarista às mesmas razões económicas e financeiras hegemónicas, transformando-se numa espécie de “campo de concentração a céu aberto acompanhado de monitoramentos sobre o cidadão e contando com a participação consensual do mesmo” (Passetti, 2011: 42).

Congruentemente, percebe-se que, com a despolitização do Estado e da sociedade, os cidadãos começam a perder capacidade de mobilização política nos processos de controlo e administração ou regulamentação burocráticas do funcionamento da sociedade, em geral, e do mercado e da economia, em particular.

<sup>8</sup> A conjectura da desmobilização política e a consequente *fossilização do cidadão* radica no pressuposto, empiricamente abordado por outros autores, destacando-se a interessante análise de Pedro Hespanha (2002: 7), que a propósito, refere: “O facto é que a individualização está a conduzir a uma despolitização da política, no duplo sentido de que predomina uma mobilização partidária dos cidadãos que é cega e independente das preferências destes e de que é reduzido o número de atores coletivos politicamente ativos e reduzida também a sua homogeneidade interna. [...] Por isso, cremos que o fenómeno da individualização dos pobres, objeto de tratamento abundante em muitos países, constitui um dos domínios de aplicação mais produtivos da teoria da individualização no caso português devido à sua capacidade de explicar o crescimento generalizado das desigualdades sociais”. Não será despropositado atender a um estudo recente que, a nível europeu, caracteriza os cidadãos portugueses como os mais insatisfeitos com o funcionamento do seu regime democrático (Torcal & Magalhães, 2009). Tratando-se de um estudo que parte do esquema teórico desenvolvido no âmbito do *Democracy Barometer for Established Democracies* (Bühlmann, Merkel, Wessels & Muller, 2007), a análise feita pelos seus autores parte de indicadores suscetíveis de analisar as perceções dos portugueses sobre a qualidade da nossa democracia em nove dimensões: o gozo de liberdades cívicas e direitos políticos; o acesso à justiça e a igualdade perante a lei; a igualdade de oportunidades de participação política; a perceção de que os eleitos atendem às expectativas e exigências dos cidadãos; a disponibilidade de informação política imparcial e pluralista; o funcionamento das eleições como mecanismo de responsabilização e de representação; a existência de “freios e contrapesos” no sistema que impeçam abusos de poder; e a perceção de que as decisões políticas são tomadas sem pressões externas ao processo democrático. Pela negativa, os autores destacam o domínio da justiça e do Estado de Direito como uma esfera em que diferentes classes de cidadãos recebem tratamento desigual em face da lei e da justiça, pelo que a maioria sente-se desincentivada de recorrer aos tribunais. O outro domínio muito posto em causa pelos portugueses diz respeito à capacidade da classe política, em geral, e dos governantes, em particular, para atenderem às expectativas, e exigências dos cidadãos: mais de dois terços dos eleitores acreditam que não têm qualquer influência nas decisões políticas, pelo que os políticos e governantes se preocupam exclusivamente com interesses pessoais. Agravando ainda mais as perceções sobre o atual sistema eleitoral e de governo, é predominante o ceticismo dos portugueses quanto às qualidades do nosso sistema eleitoral, sendo que a maioria dos eleitores vê o governo como estando condicionado por fatores externos (situação económica internacional, poderes económicos e prioridades de outros Estados europeus) em relação aos quais a responsabilização política democrática é impotente.

Por essa via, os preceitos da igualdade e justiça sociais, sedeados no pressuposto geral de que seria necessário manter em funcionamento processos de controle e regulamentação das atividades econômica e produtiva, começam a ser amplamente descapitalizados e destituídos de importância para a organização da sociedade e da ação cívica das pessoas.

Ao dar ênfase à dimensão que diz respeito à intervenção do ator que procura emancipar-se, atendemos ao pressuposto que Alain Touraine (1994: 22) refere a respeito do sujeito enquanto ator político dotado de uma mobilização política emancipatória face às contradições dominantes do mercado:

Chamo *sujeito* à construção do indivíduo (ou grupo) como ator, pela associação da sua liberdade afirmada e da sua experiência de vida, assumida e reinterpretada. O sujeito é o esforço de transformação de uma situação vivida em ação livre; ele introduz liberdade naquilo que aparece primeiro como determinantes sociais e como uma herança cultural [...]. A democracia não é somente um conjunto de garantias institucionais, uma liberdade negativa. Ela é a luta de sujeitos, na sua cultura e na sua liberdade, contra a lógica dominadora dos sistemas.

Reportamo-nos, portanto, a uma condição política do sujeito livre, que procurará reagir ao domínio do trono mercantil, consolidando uma das mais notórias evoluções do conceito de mobilização dos indivíduos para o exercício da sua liberdade e autonomia face à ditadura do mercado, exatamente no sentido de ocorrer entre o que, na modernidade, representava um princípio *democrático-negativo* – aquilo a que Alain Touraine (*ibidem*: 32-33) se refere ao falar da “[...] exigência de participação pela busca de garantias antes que por meios de participação” –, e entre o que se considera ser uma *participação política positiva* entendida como “[...] o reconhecimento do direito dos indivíduos e das coletividades de serem os atores da sua história e não apenas de serem libertos das suas cadeias”.

Neste sentido, a mobilização e ação políticas a que nos referimos encontram a sua natureza na igualdade política através da qual é, por um lado, assegurada a igualdade de direitos, garantias e deveres fundamentais e, por outro, são compensadas as desigualdades sociais em que os cidadãos desfavorecidos por uma ordem social desigual têm o direito de lutar contra essa ordem. Aqui, a ordem política assume a importante função de compensar as desigualdades sociais; ocorre dizer que os princípios democráticos, para além de representarem determinadas garantias assentes no princípio da igualdade de direitos e deveres, devem funcionar como recursos que possam servir de reação às desigualdades sociais incrementadas pela ditadura do mercado ou, como diz Alain Touraine (*ibidem*: 37): “Se os princípios democráticos não agissem como recurso contra as desigualdades, seriam hipócritas e não teriam efeito”. Esta

discussão remete-nos, também, para a relação que a igualdade<sup>9</sup> e a liberdade<sup>10</sup> têm com a mobilização política potencialmente emancipatória (Santos, 1998).

Contudo, o conceito de liberdade, na versão do ideário neoliberal presente no atual exercício legislativo português, pode pôr em causa a democratização da própria ação política, exatamente nos termos em que,

[...], porquanto sabemos que os neoliberais ou neoliberalistas procuram hoje, a todo o custo, antepor novamente um conceito *radical e naturalista* de liberdade (de mercado, de contrato privado) à própria noção originária e social de democracia, sem que fique claro que se trata, afinal, de uma operação de certo modo antidemocrática porque anti-igualitária ou, em termos mais modernos, porque suprime o problema da *justiça distributiva* – [...] não reconhecendo aos novos sujeitos sociais [...] o direito de serem multifacetadamente assistidos pela sociedade em vez de serem triturados pelas frias leis do cálculo técnico-económico que regulam o mercado e quem a ele está sujeito, mas não quem as pode superior e socialmente finalizar (*idem, ibidem*: 26 [itálicos do autor]).

Neste ponto de análise, Norberto Bobbio (1988a: 38-39) já antes havia ido mais longe, confrontando-nos com a realidade democrática contemporânea, profundamente enquadrada no seio do liberalismo político e económico de matriz *libertarista*:

De facto, nesse modo o problema das relações entre liberalismo e democracia se resolve no difícil problema das relações entre liberdade e igualdade, um problema que pressupõe uma resposta unívoca a essas duas perguntas: ‘Qual liberdade? Qual igualdade?’. Em seus significados mais amplos, quando se estende à esfera económica respetivamente o direito à liberdade e à igualdade, como ocorre nas doutrinas opostas ao liberalismo e do igualitarismo, liberdade e igualdade são valores antitéticos, no sentido de que não se pode realizar plenamente um sem limitar fortemente o outro: uma sociedade liberal-liberalista é inevitavelmente não igualitária, assim como uma sociedade igualitária é inevitavelmente não-liberal. Libertarismo e igualitarismo fundam suas raízes em concepções do homem e da sociedade profundamente diversas: individualista, conflitualista e pluralista a liberal; totalizante, harmónica e monista a igualitária.

Nesta perspetiva, a igualdade e o interesse geral, ou *interesse comum*, como lhe chama John Rawls (1993:175-178), confundem-se e são tomados como sinónimos. Prevalece a assunção de que os sistemas democráticos devem assentar na

<sup>9</sup> A propósito, veja-se Michael Walzer (1999: 30-31), John Rawls (1993: 404-409), Carl J. Friedrich (1970: 158-171) e Carlos V. Estêvão (1999; 2001).

<sup>10</sup> Cf. John Rawls (1993: 168) que, a respeito, desenvolve um conceito de liberdade associado às restrições sociais, constitucionais e legais. Veja-se, ainda, as *dimensões da liberdade* enunciadas por Carl J. Friedrich (1970: 9-22).

partilha de valores, ideia segundo a qual na sociedade deve vigorar o princípio do *bem comum* ou do *interesse geral*.

No quadro da ação do atual exercício de governação, seja em Portugal, seja ao nível da Europa, a despolitização do Estado, da sociedade e dos cidadãos decorre do facto de os centros de decisão serem deslocados para a esfera económica e financeira, por influência das principais instâncias supranacionais como a Organização para o Comércio e Desenvolvimento Económico, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, instrumentalizando os processos de decisão política em conformidade com a lógica da autocracia mercadológica instituída por estes centros de decisão. Na verdade, a igualdade de participação política e a respetiva capacidade para os cidadãos participarem e promoverem a alegação contrária à *tutela do mercado* (cf. Dahl, 2000) apresenta fortes tendências de atomização e segregação política e social.

O que parece suceder é que a despolitização crescente do Estado e da sociedade tem conduzido à transformação das sociedades contemporâneas em “comunidades não-políticas” (Cohen, 1974: 66-72), onde a participação política com pretensões de controlo e regulamentação do mercado tem sido arredada dos contextos sociais, burocrático-administrativos e organizacionais nos quais os indivíduos trabalham e interagem.

Assim, tem-se vindo a diluir a garantia da vigência de um “[...] governo pelo povo na medida em que constitui o sistema pelo qual o povo, os membros da comunidade, participam na determinação da política a seguir pela comunidade como um todo” (*idem, ibidem*: 21), contrapondo-se com a emergência de uma racionalidade económica e financeira, presentemente atualizada por um sistemático dismantelamento dos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, reconhecendo-se-lhe, inclusivamente, alguns retrocessos, como já antes referimos, ao nível dos direitos relacionados com o emprego e o trabalho, enquanto primeiras vias de acesso e distribuição da riqueza (cf. notas 5 e 8).

Naquele enredo, as pessoas desempoderaram-se (Friedmann, 1996), com uma clara tendência para a exclusão da “sociedade de competências” *contábeis* e eternamente assombradas pelo “fantasma da inutilidade” (Sennett, 2006: 75) laboral e económica, não têm o necessário poder social e político para salvar e exercer significativa e substancialmente os seus direitos políticos; por não terem poder social e político excedente para consolidar a sua participação política, estão dependentes, em última instância, de soluções assistencialistas para resolver o problema da sua subsistência. E é, de facto, a “[...] pobreza que os exclui do exercício total dos direitos políticos” (Friedmann, 1996: 80-81).

Consequentemente, hoje<sup>11</sup>, começamos a admitir que a cidadania, como prática histórica e política socialmente construída, está em claro retrocesso,

<sup>11</sup> Cf. a contextualização empírica da nota 8.

passando-se a reconhecer um outro tipo de categorias contrárias à “[...] filosofia pública emancipatória [...]” (Giroux, 1993: 21-23), conduzindo, por um lado, àquilo que optámos por designar de *fossilização do cidadão* e, concludentemente por outro, inviabilizando-se a possibilidade da ação política dos indivíduos se poderem ligar à participação nas relações de poder e à construção de significados sobre a realidade social e respetiva matriz de uma *planificação* mais progressista.

O atual discurso governativo, de matriz neoliberal, tende a propiciar a despolitização sucessiva da sociedade e, simultaneamente, com uma instrumentalização manifesta da democratização dos contextos sociais e organizacionais, quando, por exemplo, se recorre, cada vez mais, à instauração de sistemas políticos representativos suportados por colégios eleitorais restritos, resultando num efeito secundário da democratização minimalista e instrumental da esfera política partidária<sup>12</sup>, em que o cidadão é visto como profissional que, à conta da sua inteira responsabilidade individual e à custa do seu próprio mérito pessoal, desempenha determinados papéis laborais, organizacionais e sociais, constantemente instrumentalizados em prol de fins económicos e produtivistas (cf. notas 6 e 7).

A propósito, Anthony Giddens (1997) reconhece as limitações da democracia representativa própria dos sistemas liberais, e indica o seu principal inconveniente, o qual assenta no fato de o *poder* ser “[...] exercido por grupos afastados do eleitor comum e é muitas vezes dominado por interesses político-partidários mesquinhos” (*idem, ibidem*: 98) e devotados a interesses privados.

Aparentemente, a estratégia seguida pelos atuais exercícios governativos (português e europeu) tem sido a da banalização da ação política do cidadão, ao ponto de, seguindo a perspetiva de Norberto Bobbio (1988b: 74-75), naturalizar os processos de participação política dos atores enquanto efeito de apatia política, traduzida na “desforra da esfera privada”, tal como o autor refere: “O efeito do excesso de politização poderá levar a uma desforra da esfera privada. A participação multidirecional tem como reverso a apatia política. O custo a pagar pelo empenhamento de poucos é muitas vezes a indiferença de muitos”, revelando-se, aqui, a relação política mais concreta e atual do ser humano com os regimes neoliberais e capitalistas.

<sup>12</sup> Lembramos, a propósito, a palavras de Giulio Mattiazzi (2011: 21) “Há certa coincidência entre o aparecimento de uma relevante dimensão societária no exercício da atividade política com o progressivo crescimento do fenómeno da abstenção. Com efeito, a atividade política levada a cabo para além do sistema partidário e o aumento da abstenção provocam a crise de representação dos partidos que, dramaticamente, não conseguem catalisar a ação dos indivíduos para dentro de suas estruturas. Se quisermos participar ativamente da política, é preferível utilizar a dimensão participativa oferecida pelos movimentos sociais, pois a dimensão representativa oferecida pelos partidos tende naturalmente à seleção dos atores para transformá-los em representantes, promovendo processos de exclusão”.

## Conclusão

Depois desta incursão que nos permitiu revisitar, embora com alguma força de síntese, o *ethos* do capitalismo liberal, as suas mutações e consequências ao nível da distribuição da riqueza social, procurando evidenciar a nefasta centralidade do projeto mercadológico neoliberal, consolidaremos a nossa análise, precisamente, pelo ângulo da relação da ordem liberal-capitalista com a vida humana, da qual acabámos por extrair a relação mais concreta do ser humano com esse capitalismo, que aqui preferimos associar à condição específica do cidadão traduzida numa relação de acesso e utilização de riqueza e recursos sociais face à sociedade e ao mercado.

A evolução dos sentidos e significados dados ao cidadão, na perspetiva liberal capitalista, parece ter vindo a instituir-se na lógica de uma cultura hegemónica, reveladora de práticas sociais, organizacionais e laborais que olham para o ator social e organizacional como ser apolítico. Uma circunstância que tende a decorrer de uma *planificação social* que sugere uma leitura parcial da realidade social, submetida, quase exclusivamente, a processos de planeamento do desenvolvimento dos recursos humanos e de planeamento económico que, continuamente, desvaloriza outras tipologias de *planificação social*, nomeadamente as que se preocupam com o não económico, com as funções coletivas, com a forma de lidar com situações de marginalidade e situações que denunciam disfuncionamentos e problemas de integração sociais.

De facto, no quadro da *planificação social* dominante, de matriz económica, o ator social tem vindo a ser inserido numa lógica *socializante* e seduzido por uma espécie de *éter de harmonia cultural* em torno dos valores supremos da competitividade, da eficácia e da eficiência, da produtividade, do mérito e da responsabilidade individuais pelos seus êxitos e fracassos, destituindo e esvaziando de sentido os conceitos, já demasiado reificados e atomizados, de Estado Social, cidadão, economia social e bem comum.

A par das influências que determinada matriz de *planificação social* tem no maior ou menor incremento do Estado Social, tendo como referência o atual exercício legislativo, não nos surge despropositado o efeito de *fossilização do cidadão*, em prol, precisamente, de uma contínua afirmação do *homo oeconomicus*, admitindo que este último se encontra desprovido de ativismo social e político. Algo que tem resultado no evoluir de um dissentimento ideológico travado entre o progresso económico, com o avanço das liberdades económicas, e o retrocesso do princípio do bem-estar social da atualidade. Assim se configura o estereótipo segregador e excludente do desempoderamento, alinhados com uma espécie de *apartheid social e económico*.

As reflexões que fizemos em torno da despolitização do Estado, da sociedade e dos cidadãos, acompanhadas por várias entradas de carácter empírico que as procuraram sustentar, denunciam a perceção da fragilidade dos laços de solidariedade social, da coesão e do bem-estar sociais decorrentes de uma revi-

são tecnocrata, por iniciativa do atual governo português, das funções sociais do Estado.

Consequentemente, assiste-se ao agudizar da circunstância em que os cidadãos, passam a ser reféns de uma ordem económica e financeira, entendendo-se que, com a despolitização do Estado e da sociedade, os cidadãos começam a perder capacidade de mobilização política nos processos de controlo e administração ou regulamentação burocráticas do funcionamento da sociedade, em geral, e do mercado e da economia, em particular, promovendo-se, inversamente, a hegemonização do mercado com toda a sua carga ideológica do *capitalismo libertarista*. Por essa via, efetivamente, os preceitos da justiça e igualdade sociais, sedeados no pressuposto geral de que seria necessário manter em funcionamento processos de controlo e regulamentação das atividades económica e produtiva, começam a ser amplamente descapitalizados e destituídos de importância para a organização da sociedade e a ação cívica dos cidadãos.

## Referencias Bibliográficas

- AFONSO, Almerindo Janela (1998), *Políticas Educativas e Avaliação Educativa*. Braga IEP, CEEP, Universidade do Minho.
- BÜHLMANN, Marc; MERKEL, Wolfgang; WESSELS, Bernhard & MÜLLER, Lisa (2007), “The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies National”, in *Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century – Working Paper n.º. 10*. Zurique: University of Zurich/Social Science Research Centre Berlin (WZB). (Disponível para download em: [www.nccr-democracy.uzh.ch/.../pdf/WP10.pdf](http://www.nccr-democracy.uzh.ch/.../pdf/WP10.pdf)).
- BOBBIO, Norberto (1988a), *Liberalismo e Democracia*, São Paulo: Editora Brasiliense.
- BOBBIO, Norberto (1988b), *O Futuro da Democracia*, Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- BOBBIO, Norberto (1995), *Direita e Esquerda*, Lisboa: Presença.
- CASTIÑEIRA, A. (1995), “De l’Estado del bienestar a la sociedad del bienestar”, *Forum Revista d’Información y Investigación Sociales*, Barcelona: 1-5 e sgts.
- COHEN, Carl (1975), *Democracia*, Lisboa: Editorial Futura.
- CRUZ, M. Braga da (2001), *Teorias Sociológicas. Os fundadores e os clássicos*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- DAHL, Robert Alan (2000), *Democracia*, Lisboa: Temas e Debates.
- DURKHEIM, Émile (1991), *A Divisão do Trabalho Social*, Lisboa: Editorial Presença.
- ESTÊVÃO, Carlos Vilar (2009), “Educação, Globalizações e Cosmopolitismos: novos direitos, novas desigualdades”, *Revista Portuguesa de Educação*, 22 (2): 35-52. Cied – UM.
- ESTÊVÃO, Carlos Vilar (2004), *Educação, Justiça e Democracia: um estudo sobre as geografias da justiça em educação*, São Paulo: Cortez Editora.
- ESTÊVÃO, Carlos Vilar (2001), *Justiça e Educação*, São Paulo: Cortez Editora.
- ESTÊVÃO, Carlos Vilar (1999), “Escola, Justiça e Autonomia”, *Inovação*, n.º 11:139-155.
- FRIEDMAN, David (s.d.), *As Engrenagens da Liberdade: guia para um capitalismo radical*. (S.l.): Portal Libertanismo: Estudantes pela Liberdade.
- FRIEDMANN, John (1996), *Empowerment: Uma Política de Desenvolvimento Alternativo*, Oeiras: Celta Editora.

- FRIEDRICH, Carl J. (1970), *Uma Introdução à Teoria Política*, Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- GIDDENS, Anthony (1997), *Para além da Esquerda e da Direita*, Oeiras: Celta Editora.
- GIDDENS, Anthony (1999), *Capitalismo e Moderna Teoria Social*, Lisboa: Presença.
- GIDDENS, ANTHONY *et al.* (2007), *Las consecuencias perversas de la modernidad: modernidad, contingencia y riesgo*, Barcelona: Anthropos.
- GIROUX, Henry A. (1993), *La Escuela y la Lucha por la Ciudadanía*, Barcelona: Paidós.
- GRINT, Keith (2007), *The Sociology of Work: introduction*, Cambridge: Polity Press.
- HABERMAS, Jurgen (1994), “La crisis de Estado de bienestar y el agotamiento las energías utópicas”, *Ensayos políticos*: 113-134.
- HAMPDEN-TURNER, Charles e TROMPENAARS, Alfons (1999), *As Sete Culturas do Capitalismo*, Lisboa: Instituto Piaget.
- HESPAÑA, Pedro (2002), “Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas da cidadania”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63: 21-31.
- KEYNES, John Maynard (2002), *Les Conséquences Économiques de la Paix. Les Conséquences Politiques de la Paix*, Paris: Gallimard.
- KHOR, Martin (2000), “Discurso na sessão de abertura do fórum do milénio”, *Assembleia Geral das Nações Unidas*, em 22 de maio de 2000.
- MACEDO, Ubiratan Borges de (1995), *Liberalismo e Justiça Social*, São Paulo: IBRASA.
- MAGALHÃES, Pedro (red.) (2009), *A Qualidade da Democracia em Portugal: a perspetiva dos cidadãos. Relatório inicial de um estudo promovido pela SEDES, com o apoio da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento e da Intercampus*, Lisboa: Associação para o Desenvolvimento Económico e Social – SEDES.
- MARX, Karl (1985), *O capital: crítica da economia política*. Livro I, tomo 1, São Paulo: Nova Cultural.
- MATTIAZZI, Giulio (2011), “Participação política, abstencionismo, democracia: onde está o problema?”, *Perspetivas*, 6: 4-33.
- MÉSZÁROS, István (2011), *Para Além do Capital: rumo a uma teoria de transição*, São Paulo: Boitempo Editorial.
- MILIBAND, Ralph (1977), *Marxismo e política*, Rio de Janeiro: Zahar.
- MILL, John Stuart (1976), *Utilitarismo*, Coimbra: Atlântida Editora.
- NOZICK, Robert (1991), *Anarquia, Estado e Utopia*, Rio de Janeiro: Zahar Editor.
- O’CONNOR, James (1977), *USA: A Crise do Estado Capitalista*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- PASSETTI, Edson (2011), “Governamentalidade e Violências”. In *Currículo sem Fronteiras*, v.11, n.1: 42-53, Jan/Jun 2011. ISSN 1645-1384 [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org) (disponível em [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org)).
- RAND, Ayn (1991), *A Virtude do Egoísmo*, Porto Alegre: Ortiz Editora.
- RAWLS, J. (1993), *Uma Teoria da Justiça*, Lisboa: Editorial Presença.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1993), “O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português”, in Boaventura de Sousa Santos (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto: Afrontamento: 15-56.
- SANTOS, João de Almeida (1998), *Paradoxos da Democracia*, s.l.: Fenda Edições.
- SENNETT, Richard (2006), *La Cultura del Nuevo Capitalismo*, Barcelona: Editorial Anagrama, S.A.
- SILVA, Aristóteles de Almeida (2012), *O capitalismo tardio e sua crise: estudo das interpretações de Ernest Mandel e a de Jürgen Habermas*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (Dissertação de Mestrado).

- SILVA, Maria Manuela da (1976), “Os ‘discursos’ de planificação social e os sistemas que os demarcam”, *Análise Social*, vol. XII (45): 160-178.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1998), *A Democracia na América: leis e costumes – de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por se Estado social democrático*, São Paulo: Martins Fontes.
- TORCAL, Mariano & Pedro C. MAGALHÃES (2009), “Political Culture in Southern Europe: Searching for Exceptionalism”. (Disponível para download em: <http://pmdccm.googlepages.com/PoliticalCultureinSouthernEuropemarc.pdf>).
- TOURAINÉ, Alain (1994), *Crítica da Modernidade*, Lisboa: Instituto Piaget.
- TOURAINÉ, Alain (1996), *O que é a Democracia?*, Lisboa: Instituto Piaget.
- WALZER, Michael (1999), *As Esferas da Justiça*, Lisboa: Editorial Presença.
- WEBER, Max (s.d.), *O Político e o Cientista*, Lisboa: Editorial Presença.
- WEBER, Max (2001), *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Lisboa: Editorial Presença.

### Documentação em suporte eletrónico

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2013), *Taxa de Desemprego por Sexo, Grupo Etário e Nível de Escolaridade mais Elevado mais Completo – 4.º trimestre de 2012. Inquérito de Emprego*. [Online] Disponível em: [http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0005599&selTab=tab0](http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005599&selTab=tab0) [consultado a 19 de dezembro de 2012].
- MOREIRA, Agostinho Jardim, *et al.* (s.d.), *Estudo sobre a perceção da pobreza em Portugal: algumas considerações e recomendações. Uma parceria Amnistia Internacional – Portugal, Rede Europeia Anti-Pobreza/Portugal e Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa*. (S.l.): Fundação Francisco Manuel dos Santos. [Online] Disponível em: [http://www.google.pt/#hl=ptPT&output=search&sclient=psyab&q=Amnistia+Internacional%2C+a+Rede+Europeia+Anti+Pobreza+e+o+Instituto+Superior+de+Economia+e+Gest%C3%A3o+\(ISEG\)](http://www.google.pt/#hl=ptPT&output=search&sclient=psyab&q=Amnistia+Internacional%2C+a+Rede+Europeia+Anti+Pobreza+e+o+Instituto+Superior+de+Economia+e+Gest%C3%A3o+(ISEG)) [consultado em 20 de dezembro de 2012].
- SANTOS, Iana Gomes de Lima Graziella Souza dos (2012), “Resenha crítica – políticas educacionais: questões e dilemas.” *In Currículo sem Fronteiras*, v.12, n.1: 292-305, Jan./Abr. 2012. ISSN 1645-1384, [Online] Disponível em: [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org) [acedido em 8 de dezembro de 2012].

## **Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina**

Ana Elizabete Mota\*

### **Resumo**

Este artigo aborda as tendências das políticas sociais no Brasil e demais países latino-americanos nos anos 2000. Discorre sobre os fundamentos da crise capitalista deste século e sobre o paradigma do novo-desenvolvimentismo adotado pelos governos de centro-esquerda da região. Destaca a relação entre financeirização, crescimento econômico e políticas sociais compensatórias. Expõe as tendências das políticas sociais públicas e evidencia o paradoxo entre a expansão das políticas de combate à pobreza extrema e a mercantilização dos serviços sociais. Conclui pela existência de compatibilidade entre a expansão dos programas de transferência de renda e o pensamento social-liberalista e afirma que aqueles têm incidência na redução da pobreza, mas não na desigualdade social entre ricos e pobres.

**Palavras-chave:** Crise, Desenvolvimentismo, Políticas Sociais, América Latina

### **Introdução**

A oportunidade de realizar um estágio pós-doutoral em Portugal, num ambiente marcado pelas medidas de enfrentamento da crise e que afetam diretamente os trabalhadores dos setores público e privado, além dos reformados, com altas taxas de desemprego, cortes salariais e nos orçamentos da educação e dos demais serviços públicos, com a supressão de direitos que os portugueses consideravam consolidados, me instigou a escrever este artigo. De facto, não é incomum ouvir em todos os lugares a frase: “o Brasil é que está bem, a Europa está mal...”. Da

\* Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco/Brasil (bmota@elogica.com.br)

periferia europeia aos países nórdicos, esta é uma afirmação presente no senso comum. De tal modo que a equação austeridade *versus* crescimento econômico foi transformada em paradigma de análise do enfrentamento da crise, a se apresentar como conceito-chave na mídia e incorporado ao saber popular e letrado.

Enquanto no *além-mar* se desenvolve uma verdadeira *cultura da crise* (Mota, 1995) levada a efeito pelas classes dominantes, na tentativa de se obter consensos sobre as medidas de austeridade impostas pela *troika*, no Brasil e nos demais países da América Latina também se identifica um movimento formador de cultura pelas classes dominantes, diga-se, nomeadamente, de *pós-crise*, a espriar, desta feita, práticas e ideologias que tornam consensual a ideia de que a superação da crise capitalista se faz pelo crescimento da economia e combate à pobreza (Mota, 2013).

Evidente que esses movimentos na Europa e na América Latina comportam propósitos imediatos distintos, porém não revelam nenhum antagonismo, por possuírem uma unidade subjacente: a precarização do trabalho, a reiteração das desigualdades sociais e a manutenção da mundialização financeira (Chesnais, 1996), sob os auspícios da reforma do Estado em prol dos interesses do grande capital. Assim, sou instigada a pensar que, em face das medidas de enfrentamento da crise capitalista, as vias da austeridade e do crescimento econômico materializam “modelos” desenvolvidos em conjunturas particulares, mas determinados pela hegemonia das finanças e pelas estratégias de restauração da dinâmica capitalista.

Enquanto a Europa inaugura a austeridade neoliberal, como dão mostras a situação de Portugal, Espanha e Grécia, o Brasil e os demais países latino-americanos, herdeiros dos ajustes ditados pelo FMI, abraçam o neodesenvolvimentismo e a ideologia do social-liberalismo como meios de superação da crise do capital. Contudo, ambos os processos são expressões do realinhamento das relações entre Estado, mercado e classes sociais.

Feito este curto prólogo, esclareço que o meu texto se debruçará sobre a realidade brasileira e latino-americana, sem que tenha o propósito de fazer uma abordagem comparada com o caso europeu. Meu objetivo é refletir sobre a estratégia neodesenvolvimentista adotada pelos governos de centro-esquerda no Brasil e nos demais países do subcontinente latino-americano, com destaque para o caso brasileiro, cuja característica é a combinação de financeirização, crescimento econômico e políticas sociais compensatórias. Discorrerei sobre os fundamentos da crise capitalista deste século e abordarei o principal princípio da estratégia neodesenvolvimentista, que é o binômio crescimento econômico *versus* políticas de combate à pobreza, no intuito de analisar seus pressupostos e destacar as funcionalidades e contradições desse processo. Por fim, concluo que a estratégia social-liberalista tem incidência na redução da pobreza, todavia não produz impactos na redução da histórica desigualdade social que prevalece no Brasil e demais países latinoamericanos.

## 1. A dinâmica das crises: aspetos teóricos, históricos e conjunturais.

Obviamente, de meados do século XIX até este início do século XXI, o modo de produção capitalista transformou-se notavelmente. Hoje, a diferença central em relação ao passado é o diminuto horizonte economicamente expansivo do capitalismo, no quadro da crise geral do assalariamento, dos mecanismos públicos de proteção social e da organização política dos trabalhadores no cenário da expansão e hipertrofia do capital financeiro e da subtração das responsabilidades sociais do Estado.

O surgimento da sociedade urbano-industrial compôs o ambiente no qual os trabalhadores se organizaram e politizaram as suas necessidades e carecimentos, a transformá-los numa questão pública e coletiva que passou a ser socialmente reconhecida pelo Estado, a originar o modernamente denominado de Estado Social ou de Bem-Estar Social (*Welfare State*), ancorado em direitos e garantias sociais, que se expandiu a partir da Segunda Guerra Mundial, a se configurar como uma vitória do movimento operário.

É evidente que o Estado Social se mostrou necessário ao capitalismo do pós-guerra, uma vez que possibilitou o surgimento de ideologias que defendiam a possibilidade de compatibilizar capitalismo, bem-estar e democracia, lastro político da social-democracia que perdurou pelas três décadas gloriosas de crescimento<sup>1</sup>. Todavia, enquanto os países centrais asseguravam a reprodução do crescimento econômico com desenvolvimento social, na periferia mundial assistia-se à defesa da modernização e do desenvolvimentismo como meio de integração desses países à ordem econômica mundial.

A plena incorporação das economias periféricas ao processo de reprodução ampliada do capital veio a ocorrer nos anos 70 do século XX, quando os países então chamados subdesenvolvidos transformaram-se em campo de absorção de investimentos produtivos. A seus Estados nacionais coube o papel de indutores do desenvolvimento econômico, a propiciar uma base produtiva integrada às necessidades dos oligopólios internacionais, graças ao apelo ao crédito externo para o financiamento daquela base e sua expansão. Esta situação altera-se na década seguinte, quando se inicia a crise da *dívida externa*, e obriga tais países, sistematicamente, a exportar capitais para o pagamento dos juros e dos empréstimos recebidos. Não por acaso, em tal período o mundo capitalista oferece os sintomas de uma crise de acumulação, o que obrigou os países desenvolvidos a redefinirem suas estratégias de acumulação.

Instala-se, no âmbito do sistema capitalista e na sua economia-mundo, muito mais do que uma crise econômica: estão postas as condições de uma *crise*

<sup>1</sup> Importa destacar que os países latinoamericanos não vivenciaram a experiência do Estado Social. No caso brasileiro, é apenas em 1988 que se instituem as *bases formais e legais* do que poderia ser um Estado de Bem-Estar (Mota, 1995). Contudo, nos anos iniciais da década de 90, em face dos imperativos neoliberais, assistiu-se ao desmonte precoce das políticas públicas e a uma profunda regressão no exercício dos direitos e na universalização da seguridade social brasileira (Mota, 2006).

*orgânica*<sup>2</sup>, marcada pela perda dos referenciais erigidos sob o paradigma do *fordismo*, do *keynesianismo*, do *Welfare State* e das grandes estruturas sindicais e partidárias, a que se soma o esgotamento do *socialismo real*, o que vem a afetar a combatividade do movimento operário.

Em face desta dinâmica, a restauração capitalista, tal como analisada por Braga (1996), configurou-se como uma resposta à crise, a determinar tanto a reestruturação dos mecanismos de acumulação como a redefinição de mecanismos ideopolíticos necessários à formação de novos e mais eficientes consensos hegemônicos. Orquestrada pela ofensiva neoliberal, a ação socioreguladora do Estado se retrai e pulveriza os meios de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores entre organizações privadas mercantis e não mercantis, bem como limita sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalidade e ao atendimento, por meio da assistência social e das políticas de inserção, daqueles absolutamente impossibilitados de sobreviver.

Qualificados por muitos como um período em que o trabalho perdeu a sua centralidade ou um período no qual o capitalismo deixou de ter medo, fato é que os anos que se seguem à década de 80 são palco da restauração capitalista, assentada num duplo movimento: a) a redefinição das bases da economia-mundo através da reestruturação produtiva e das mudanças no mundo do trabalho (Mota, 1995); e a ofensiva ideopolítica necessária à construção da hegemonia do grande capital, evidenciada na emergência de um *novo* imperialismo e de uma nova fase do capitalismo, marcada pela acumulação com predomínio rentista (Harvey, 2005).

Do ponto de vista macroeconômico, o que está em processo de consolidação é a *acumulação por espoliação*, sob o comando dos países ricos (Harvey, 2005). O veículo primário da acumulação por espoliação tem sido a abertura forçada de mercados em todo o mundo, mediante pressões institucionais exercidas por meio do FMI e pela OMC. Este processo torna campo de investimento transnacional desde o patenteamento de pesquisas genéticas, até a transformação de serviços sociais em negócios – como está a ocorrer com a saúde, a segurança social e a educação.

A mercantilização da esfera da reprodução é também um dos novos traços desta fase, a repercutir em dois níveis: na expropriação e mercantilização de atividades domésticas e privadas não mercantis e na superexploração dos trabalhadores e das famílias. A privatização dos serviços os impele a retirar parte dos seus salários para comprar seguros e planos privados de saúde, complementação das aposentadorias e educação; particularmente, no caso das mulheres dos países periféricos, além das duplas jornadas de trabalho, são obrigadas a incorporar, como parte das suas atividades domésticas, um conjunto de afazeres

<sup>2</sup> A crise orgânica é concebida por Gramsci como aquela que, ao se originar no ambiente econômico, transita para o ambiente político. Portanto, afeta tanto os padrões de acumulação de capital, como das estratégias de dominação ideopolíticas.

que deveria ser de responsabilidade pública, a exemplo dos *cuidados*, dentre outros serviços.

A ofensiva político-social e ideológica para assegurar a reprodução desta realidade passa pela reforma do Estado e pela redefinição de estratégias que devem ser formadoras de cultura e sociabilidade, imprescindíveis à gestação de uma reforma intelectual e moral<sup>3</sup> conduzida pelo grande capital para estabelecer novos pactos e parâmetros para o atendimento das necessidades sociais – sem romper com a lógica da acumulação e do lucro. Essa reforma busca transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; os trabalhadores em empreendedores e os desempregados em utentes da assistência social.

Em suma, penso não existirem dúvidas de que se está diante da mais profunda crise do sistema capitalista, a qual expõe as contradições da dinâmica da acumulação e se manifesta em diversas frentes: a financeira, a ambiental, a urbana e a do emprego, para mencionar as suas mais destacadas expressões.

Como afirmou Marx (1998), as crises são inerentes ao desenvolvimento do capitalismo, dado que a produção capitalista cria barreiras à sua própria expansão. Ao procurar superá-las, somente o faz por meio de movimentos restauradores que, ciclicamente, repõem novas barreiras ao seu desenvolvimento. Este processo é determinado pela incessante busca de lucros e mediado por iniciativas econômicas e políticas que permitem tanto a existência de períodos em que prevalece a destruição massiva das forças produtivas quanto a emergência de ciclos de prosperidade, historicamente em alternância.

Note-se, por exemplo, que na década de 80/90 a crise foi concebida como esgotamento de um modelo (o fordista-keynesiano), razão da proposta de menos Estado, mais mercado e a supressão das regulamentações do trabalho e de qualquer controle do capital, em prol do projeto neoliberal. Num segundo momento, a partir dos anos 2000, o discurso e as estratégias de enfrentamento da crise se afastam das loas à desregulamentação do mercado e passam a transitar por uma espécie de *juízo moral* que, ao criticar os maus e desonestos capitalistas – qualificados de especuladores irresponsáveis –, defende o capitalismo *sério, real, produtivo, democrático e redistributivo*.

Estava dado o “impulso” ideológico que marcaria o início de outra processualidade histórica na região, desta feita, qualificada pelo discurso oficial como um meio de enfrentamento à crise do capital financeiro, a revelar um novo processo de restauração da ordem, agora conduzido por outros protagonistas: os governos de centro-esquerda latino-americanos que abraçaram o social-liberalismo e o novo-desenvolvimentismo (Castelo, 2010), que têm na diretriz *desenvolvimento econômico com desenvolvimento social* sua orientação basilar.

Poder-se-ia ressaltar a positividade deste projeto ao reconhecer que ele opera algumas inflexões na ortodoxia neoliberal. Afinal, ele supõe a intervenção

<sup>3</sup> Emprego a noção segundo a inspiração gramsciana – como, aliás, está subjacente em anteriores trabalhos (cf. Mota, 1995).

do Estado como indutor do crescimento econômico, a ampliação e a formalização do emprego, dentre outros aspetos que, pelo menos em tese, negariam a centralidade do mercado. Duas ideias centrais sintetizam seus pressupostos: a) a de que o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do Estado; b) e a de que o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social.

A rigor, como argumentou Karl Polanyi (2000), o Estado nunca esteve ausente da economia capitalista. Todavia, na atualidade, ele redefine sua ação, e o faz numa conjuntura específica: os mesmos personagens que impuseram os ajustes nos anos 1980 e 90 do século XX na América Latina, diante do agravamento da pobreza e da força dos movimentos sociais que destituíram mais de uma dúzia de presidentes neoliberais, iniciam uma revisão das suas propostas pós-consenso de Washington. Denominadas de políticas de segunda geração, elas alteram as diretrizes sobre os *ajustes estruturais* e instituem o financiamento de programas de *alívio à pobreza* nos países periféricos. Este novo direcionamento foi protagonizado na gestão do Banco Mundial de James Wolfensohn<sup>4</sup>, também endossada por Joseph Stiglitz, a determinar as tendências do desenvolvimento social em curso na região: a manutenção das reformas de cunho neoliberal com expansão das políticas de assistência social e de rendas mínimas ou de inserção, voltadas para a redução dos níveis extremos de pobreza. Um dos elaboradores dessa proposta, o economista Amartya Sen, era então membro da presidência do próprio Banco Mundial, e sua proposta de “desenvolvimento como liberdade” (Sen, 2000) foi plenamente incorporada pela instituição. Na sua perspectiva, são necessários esforços na remoção de obstáculos do desenvolvimento da sociedade (pobreza, carência de oportunidades econômicas, negligência dos serviços públicos), considerados entraves ao pleno desenvolvimento à liberdade de acesso do indivíduo ao mercado.

## 2. Tendências das Políticas Sociais no Brasil e na América Latina

A partir da década de 1990, o movimento das esquerdas latino-americanas orienta-se no sentido da resistência ao neoliberalismo, culminando com eleições parlamentares que levaram ao poder governos de esquerda e centro-esquerda em países da região, a exemplo de Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela. Nos anos 2000, esses *setores progressistas* chegam ao poder com discursos anti-imperialistas e em defesa do desenvolvimento nacional e da autonomia dos estados nacionais, após décadas de injunção dos organismos financeiros internacionais em favor das políticas de ajuste estrutural.

Esta perspectiva é denominada de novo-desenvolvimentismo e tem suas bases de fundamentação, embora sob outras determinações, no chamado nacio-

<sup>4</sup> James Wolfensohn assume a presidência do Banco em junho de 1995 e reafirma o compromisso da instituição em relação às metas de crescimento econômico e combate à pobreza.

nal-desenvolvimentismo, que orientou a economia dos países subdesenvolvidos, no período de 1940 até a década de 1970 do século passado, sob a orientação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)<sup>5</sup>.

Vale ressaltar que no final dos anos 80 do século XX, com a emergência do neoliberalismo, a CEPAL ajusta o seu discurso da década de 1970 em compasso com as prerrogativas do mercado, da crescente financeirização da economia e da necessária redução do Estado. É nessa conjuntura que emerge o neodesenvolvimentismo, caracterizado como “uma estratégia de desenvolvimento alternativo aos modelos em vigência na América do Sul, (...) cujo principal objetivo é delinear um projeto nacional de crescimento econômico combinado com uma melhora substancial nos padrões distributivos do país” (Castelo 2010:194).

Os defensores do neodesenvolvimentismo sustentam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes não conseguiram resolver questões centrais dos países periféricos. Seus adeptos consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade. Em linhas gerais, defendem o investimento em políticas sociais e educacionais como fatores estratégicos no sentido da inclusão social, da melhoria na distribuição de renda e da redução das desigualdades causadas pela globalização do mercado (Sicsú, Paula e Michel, 2005).

Ademais, em contrapartida à destrutividade e à exploração dos recursos naturais (petróleo, gás etc.), propõe-se, em quase toda a América Latina, a apropriação da renda proveniente da exploração destes recursos para financiar o Estado e seus programas sociais, a legitimar a produção destrutiva da natureza através de discursos que a justificam sob os argumentos da criação de postos de trabalho e do combate à pobreza.

Esse raciocínio, entretanto, não se restringe à compensação da exploração do subsolo; a rigor, fundamenta a direção política dos governos de esquerda e centro-esquerda que abraçaram a hipótese do crescimento econômico com expansão de políticas sociais compensatórias em toda a América Latina como um projeto de superação das históricas desigualdades sociais.

Todavia, a realidade não aponta possibilidades de êxito nesse processo, apesar de ter havido redução da pobreza. Constata-se na América Latina que mais de 40% de sua população é pobre e entre 15% a 20% são indigentes; as desigualdades sociais aumentaram; porém, o que muda é a criação de outros meios de enfrentamento da pobreza, com políticas de inclusão, por cotas, ou de mínimos sociais.

<sup>5</sup> O diagnóstico cepalino indicava, para os países subdesenvolvidos, a adoção de políticas de diversificação econômica, basicamente via industrialização, como meio para que o mercado interno passasse a ser o motor da acumulação e do crescimento, em lugar da demanda externa de produtos primários. No entanto, não bastava somente a ação do mercado; seria importante a intervenção do Estado, no planejamento, na indução, no financiamento e como investidor direto, para que o processo de industrialização se efetivasse (Mota, Amaral e Peruzzo, 2010).

Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal, 2010), no Relatório Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat), os 20% latino-americanos mais ricos concentram 56,9% da riqueza da região. Os 20% mais pobres, por sua vez, recebem apenas 3,5% da renda, o que faz dessa região uma das mais desiguais do mundo. Ainda esta mesma fonte informa que, no Brasil, os 10% mais ricos concentram 50,6% da renda, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 0,8%; na Argentina, os 10% mais ricos concentram 41,7% da renda, e os 10% mais pobres, 1,1%; na Venezuela, os 10% mais ricos têm 36,8% da renda, e os 10% mais pobres, 0,9%; na Colômbia, os 10% mais ricos têm 49,1% da renda, e os 10% mais pobres, 0,9%.

Adicionalmente, Katz (2009) informa que a América Latina suporta um abismo de desigualdades sociais, superior ao de qualquer outra zona do planeta. A diferença que separa os 10% mais ricos dos 10% mais pobres alcança 157 vezes na Bolívia, 57 vezes no Brasil, 76 vezes no Paraguai, 67 vezes na Colômbia, 46 vezes no Equador e 39 vezes no Chile. O caso brasileiro é mais significativo pela dimensão e pelo poderio econômico do país. Ali, os 10% mais ricos possuem quase 75% da riqueza total, enquanto os 90% mais pobres ficam somente com 25%.

O que chama atenção é o fato de que não estejam a se efetivar reformas substantivas que revertam o *desmonte neoliberal das políticas*. O que o cenário continental mostra é a expansão de políticas de exceção, de ingressos, em substituição ao direito ao trabalho, como exposto no quadro nº 1.

**Quadro 1 – Programas de transferência de rendas na América Latina**

País	Programa	Ano
Nicarágua	Red de Protección Social	2000
Costa Rica	Superémonos Avancemos	2000 2006
Colômbia	Familia en Acción Red Juntos Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	2001 2007 2005
Brasil	Bolsa Escola Bolsa Família	2001 2003
Argentina	Jefes de Hogar Familias por la Inclusión Asignación Universal por Hijo	2002 2005 2009
Chile	Chile Solidário	2002
Peru	Programa Juntos	2005
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	2005

País	Programa	Ano
Paraguai	Tekoporã	2005
Uruguai	Ingreso Ciudadano	2005
República Dominicana	Programa Solidaridad	2005
Panamá	Red de Oportunidades	2005
Bolívia	Bono Escolar “Juancito Pinto”	2006
	Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy de Padilla”	2009

Fonte: CEPAL, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), Santiago de Chile, junio de 2011. Nota: elaboração Peruzzo, Amaral e Mota, 2012.

Inegavelmente, estas políticas permitem o aumento do consumo das famílias pobres, porém não interferem na origem das desigualdades. Note-se que as políticas sociais mais estruturadoras, como a saúde, as reformas/aposentadorias, a educação, dentre outras que os governos neoliberais transformaram em serviços mercantis, são objeto de uma forte reação da direita continental, historicamente patrimonialista, oligárquica e antirreformista, ante qualquer iniciativa de universalização. Qualquer ação que permita democratizar o acesso a bens e serviços públicos, assim como instituir mecanismos de controle no âmbito da sociedade, é suficiente para desencadear a ofensividade da direita, contra o que eles identificam de *populismo radical*. Todavia, as políticas focais são apoiadas e vêm sendo objeto de parcerias entre os setores público e privado.

Estas considerações não obscurecem a existência de novas respostas políticas aos vinte anos do neoliberalismo no subcontinente, porém elas não superaram a herança neoliberal com a destruição dos direitos e das políticas que, junto com as ideias pós-modernas e a cooptação dos movimentos sociais, têm afetado as ideologias classistas em favor de outra concertação de classes.

Do meu ponto de vista, está em curso um processo de *repolitização regressiva* da política, que se faz com os argumentos antineoliberais e anti-imperialistas, mas em defesa do nacional-capitalismo, cuja principal mediação não são reformas sociais com impacto na redistribuição da renda, mas políticas focais de alívio à pobreza. A intervenção social dos governos progressistas tem sido marcada pela criação de programas compensatórios de enfrentamento da pobreza, como demonstra o quadro nº 1, notadamente a partir dos anos 2000.

Sob essa perspectiva, aloja-se a despolitização das lutas e do caráter classista das desigualdades sociais, que passam a ser entendidas ora como exclusão, ora como evidência da desfiliação em relação à proteção estatal, ambas confluindo na defesa de estratégias de inclusão e inserção, a permitir que o existente se transforme em ideal, e a sitiar, assim, a construção de projetos sociais emancipatórios.

## Conclusão

É incontestável o crescimento econômico e a redução da pobreza no subcontinente latino-americano, particularmente no Brasil. Todavia, as evidências recentes revelam um ambiente no qual as classes dominantes operam uma “renovação” da sua estratégia de poder (hegemonia) e incorporam, via mecanismos políticos, parte das reivindicações e lutas populares, a dar andamento à formação de uma cultura na qual o crescimento econômico se faz com o combate à pobreza. Ao tempo que criam mecanismos de intervenção sobre as situações emergenciais de pobreza, sem configurar direitos universais nem instituí-las como política pública, senão como programa de governo, dinamizam o mercado interno, precarizam o trabalho, expandem o crédito ao consumidor e promovem espaços de mercantilização dos serviços sociais na esfera da educação, da saúde e da segurança social, além de produzir *verdadeiras usinas* de trabalho precário de que são exemplares, no caso do Brasil, as obras da Copa do Mundo, do Complexo Industrial e Portuário de Suape, em Pernambuco, e as hidroelétricas situadas no norte do país.

A tendência atual das políticas públicas é a da privatização e mercantilização dos serviços públicos nos setores saúde, previdência (reformas) e educação, e a expansão da assistência social, particularmente dos programas de renda mínima de sobrevivência. Nesta perspectiva, os investimentos em programas assistenciais focalizados e condicionados se fazem em oposição aos gastos com políticas sociais universais e estão longe de indicar um novo modelo de desenvolvimento social para o Brasil e demais países latinoamericanos, mas têm sido úteis na dinamização dos mercados internos, na legitimidade social da classe dominante e na administração dos conflitos sociais.

Inegavelmente, o Estado trabalha em duas posições: *mercantilização* e *assistencialização* da política pública, embora divulgue mundialmente que está a desenvolver um Estado social. Na contraface, os fundos públicos confluem para a valorização do capital, na medida em que a dívida pública tem sido uma fonte da sua valorização (Behring, 2012). Uma parcela cada vez maior dos impostos arrecadados de forma regressiva é destinada ao pagamento de juros a grandes grupos financeiros e fundos de investimento e de pensão. Nesse sentido, as supressões do acesso a bens e serviços sociais públicos se convertem em demandas para negócios privados, cujo acesso é mediado pela compra realizada com parte dos salários dos trabalhadores.

Na dialética da dependência, Marini (2005) afirma que o capitalismo desenvolve duas grandes formas de exploração: o aumento da força produtiva do trabalho e a exploração do trabalhador. No primeiro caso, o aumento da produtividade do trabalho, logo, mais mercadorias produzidas no mesmo tempo de trabalho e com o mesmo gasto de energia. No caso da exploração do trabalhador, estão o aumento da jornada, a maior intensidade do trabalho e a redução do fundo de consumo do trabalhador. As expropriações de direitos em

paralelo à oferta de serviços privados antes considerados um direito de cidadania, podem ser consideradas como formas de superexploração do trabalho (Graneman, 2005; Fontes, 2010). Uma parcela do salário destina-se à compra de serviços sociais – como saúde, previdência complementar e educação, dentre outros.

Trata-se do processo de contrarreforma do Estado (Behring, 2003), expressão que nomeia a particularidade da “reforma social” brasileira, visto que somente em 1988 são constitucionalmente reconhecidos os direitos sociais, especialmente os da seguridade social, não obstante, na década de 90, iniciarem-se mudanças que desmontam aquelas políticas.

Note-se que o Brasil sedia o maior programa de transferência de rendas da América Latina, o qual atende 26,4% das famílias da população, com um gasto de 0,47% do PIB, enquanto a dívida pública é de R\$ 1,514 trilhão, o equivalente a 35,7% do PIB; já os juros da dívida pública consumiram em 2011, 5,72% do PIB. No orçamento geral da União de 2011, foram utilizados 45% dos recursos do orçamento somente para pagamento dos juros da dívida. Por outro lado, foram destinados apenas 4,07% para a Saúde, 2,99% para a educação, 2,85% para a assistência social, conforme estudos da auditoria cidadã da dívida (Boschetti, 2012). E mais, segundo o Relatório de Atividades da Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC, 2011), órgão responsável pela supervisão dos fundos de pensão no país, existem 338 Entidades Fechadas de Previdência Complementar (Fundos de Pensão) com 3 milhões de participantes, movimentando ativos da ordem de R\$ 603 bilhões. Dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) (2011) revelam que existiam no Brasil, em 2010, 1.619 operadoras de planos de saúde com registro na Agência e um total de 46,6 milhões de beneficiários de planos privados de assistência médica.

Estes dados evidenciam que a pequena redução da pobreza, ainda que importante, não significa redução da desigualdade, nem expressiva melhoria nas condições de vida da população brasileira. Assim, o festejado crescimento econômico e a redução da pobreza escondem a drástica e persistente desigualdade entre ricos e pobres, as imensas distâncias entre o menor e o maior salário vigentes, o reduzido acesso às políticas sociais, a precarização do trabalho e a sangria de recursos para alimentar o pagamento dos juros da dívida pública.

No plano intelectual, subjaz a esta tendência uma concepção de *questão social* que se afasta da relação entre o processo de pauperização relativa dos trabalhadores e o de acumulação capitalista, para ser identificada como pobreza, enquanto fenômeno social. Desse modo, o tratamento da questão social como pobreza se torna compatível com as novas exigências do capitalismo do século XXI, com o intuito de culturalizar a sociedade, ao considerar que reduzir a pobreza é enfrentar a desigualdade, sem reformas universalizantes e com políticas focais.

É nesse sentido que advogo conclusivamente o seguinte: o que está posto no horizonte é uma nova reforma cultural social e moral por parte das classes dominantes, numa invisível aliança entre as necessidades do grande capital e as políticas focalizadas na pobreza, ao tempo que se impõe a superexploração dos trabalhadores médio-assalariados.

## Referências

- BEHRING, Elaine R. (2003), *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*, São Paulo: Cortez.
- BEHRING, Elaine R. (2003), *Rotação do Capital e Crise: Fundamentos para compreender o fundo público e a política social*, in Evilasio Salvador et al. (org), *Financeirização, Fundo Público e Política Social*, São Paulo: Cortez.
- BRAGA, Ruy (1996), *A Restauração do Capital. Um estudo sobre a crise contemporânea*, São Paulo: Xamã.
- BOSCHETTI, Ivanete (2011), “Os custos da crise para a política social”, in Ivanete Boschetti et al. (org.), *Capitalismo em crise. Política social e direitos*, São Paulo: Cortez.
- BOSCHETTI, Ivanete (2012), “América Latina, Política Social e Pobreza: novo modelo de desenvolvimento?” in Salvador et al. (org), *Financeirização, Fundo Público e Política Social*, São Paulo: Cortez.
- CASTELO BRANCO, Rodrigo (2010), “O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano”, in Castelo Branco (Org.), *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*, Rio de Janeiro: Pão e Rosas: 191-211.
- CHESNAIS, François (1996), *A Mundialização do Capital*, São Paulo: Xamã, 1996.
- GONÇALVES, Reinaldo (2008), “Blindagem do Brasil à crise externa é de «papel crepom»”, in *Correio da Cidadania*. Entrevista concedida a Valeria Nader. Disponível em: <http://tinyurl.com/d8oo4f3>.
- GRANEMANN, Sara (2005), *Para uma interpretação Marxista da 'Previdência Privada'*. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.
- HARVEY, David (2005), *O novo imperialismo*, São Paulo: Loyola.
- MARINI, Ruy Mauro (2005), “Dialética da dependência”, in R. Traspadini e J. P. Stedile, J. P. (org.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*, São Paulo: Expressão Popular: 181-194.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich (1998), *Manifesto do partido comunista* (Prólogo de José Paulo Netto), São Paulo: Cortez.
- MOTA, Ana Elizabete (1995), *Cultura da Crise e Seguridade Social. Um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*, São Paulo: Cortez.
- MOTA, Ana Elizabete (2006), “Seguridade Social Brasileira: Desenvolvimento Histórico e Tendências Recentes”, *In Serviço Social e Saúde*, São Paulo: Cortez.
- MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Angela e PERUZZO, Juliana (2012), “O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América latina”, *In Mota, A. E. (org.) Desenvolvimentismo e Construção de Hegemonia*, São Paulo: Cortez.

- MOTA, Ana Elizabete (2013), *A precarização do trabalho na indústria do vestuário: apontamentos sobre a realidade brasileira e a portuguesa*, SOCIUS Working Papers n.º 4. Disponível em: [http://pascal.iseg.utl.pt/socius/publicacoes/wp/wp\\_04\\_2013.pdf](http://pascal.iseg.utl.pt/socius/publicacoes/wp/wp_04_2013.pdf).
- POLANYI, Karl (2000), *A Grande Transformação: as origens da nossa época*, Rio de Janeiro: Campus.
- SEN, Amartya (2000), *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Companhia das Letras.
- SICSÚ, João; PAULA, Luís Fernando e MICHEL, Renaut (org.) (2005), *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

### Documentos em suporte eletrônico

- BRASIL, Relatório de atividades (2011), Brasília: PREVIC, 2011. [Online], disponível em: [http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1\\_121005-161831-326.pdf](http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/1_121005-161831-326.pdf) [Consultado em outubro 2012].
- BRASIL. Ministério da Saúde (2011), Agência Nacional de Saúde Suplementar. Brasília, [Online], disponível em: [http://bvsm.sau.gov.br/bvs/periodicos/caderno\\_informacao\\_suplementar\\_set2011.pdf](http://bvsm.sau.gov.br/bvs/periodicos/caderno_informacao_suplementar_set2011.pdf) [Consultado em novembro de 2012].
- CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe (2010), *Relatório do Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU-Habitat)*. [Online], disponível em: <http://www.cepal.org/>. [Consultado em novembro de 2012].
- CEPAL (2011), “Programas de Transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. CEPAL/ ASDI (Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo). Santiago de Chile. [Online], disponível em: <http://tinyurl.com/cwy57cm> [Consultado em novembro de 2012].
- CEPAL (2009), “Relatório preliminar das economias da América Latina e Caribe”. Disponível em: <http://www.cepal.org/>. [Consultado em novembro de 2012].
- IBGE Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (2012), [Online], Disponível em: <http://www.ibge.gov.br> . [Consultado em: novembro de 2012].



## **Estados insulares, agendas políticas e políticas públicas: Os casos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe<sup>1</sup>**

Aires Bruzaca de Meneses\*, Fernando Bessa Ribeiro\*\* e Artur Cristóvão\*\*\*

### **Resumo:**

Cabo Verde e São Tomé e Príncipe são dois pequenos Estados insulares de colonização portuguesa. Desde a independência, em 1975, que procuram as melhores soluções para superarem os múltiplos problemas económicos e sociais com que se confrontam. Este artigo examina a agenda política e as políticas públicas engendradas nestes dois países africanos, procurando demonstrar que a compreensão das diferenças, sucessos e, sobretudo, fracassos, não pode ser desligada do contexto histórico, dos constrangimentos externos e das dinâmicas sociopolíticas internas.

### **Palavras-chave:**

Estados insulares, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, políticas públicas, dependência, desenvolvimento.

\* Economista, (bruzaca@portugalmail.pt)

\*\* Professor na Escola de Ciências Humanas e Sociais Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e Centro de Investigação em Ciências Sociais da Universidade do Minho, (fbessa@utad.pt)

\*\*\* Professor na Escola de Ciências Humanas e Sociais Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro e Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (acristov@utad.pt)

<sup>1</sup> O artigo tem por base dois capítulos da dissertação de doutoramento do primeiro autor, defendida em novembro de 2012 na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, sob a orientação dos outros coautores. Respeitando a garantia de confidencialidade assegurada a todos os informantes durante o trabalho de campo levado a cabo pelo primeiro autor, os entrevistados, todos eles ocupando posições relevantes no aparelho de Estado e/ou na sociedade local, são apenas indicados pela sigla cv ou stp, conforme se trate de alguém de, respetivamente Cabo Verde ou São Tomé e Príncipe, n.º da entrevista e profissão. Existem ainda dois testemunhos de entrevistados estrangeiros, assinalados pela sigla oi, n.º da entrevista, nacionalidade e profissão.

## 0. Introdução

Colonizados por Portugal, independentes desde 1975, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe são dois Pequenos Estados Insulares (PEI), cujos trajetos históricos, composição de classes e dinâmicas sociais endógenas e condições ecológicas diferem substancialmente. A análise das políticas públicas desenhadas e colocadas em prática nestes dois países deve considerar estes aspetos, essenciais para se aceder à compreensão das causas que explicam as diferenças, sucessos e, sobretudo, fracassos. Trata-se de proceder à apresentação e discussão da evolução das políticas públicas pós-independência nestes dois Estados insulares africanos, com percursos marcados por dois períodos políticos bem distintos: (i) o primeiro, da independência a finais dos anos 80 do século passado, é caracterizado pela forte presença do Estado na economia e no “comando” da agenda política e das políticas públicas, claramente “emergencial” em Cabo Verde, mais “revolucionário” em São Tomé e Príncipe; (ii) o segundo, em vigor, resulta de uma mudança político-ideológica profunda, reorientando os dois Estados para a democracia parlamentar e a integração plena, ainda que subordinada, na economia capitalista global. De uma forma ou de outra, com dificuldades, erros e desvios, o que estes países perseguiram (e perseguem) é aquilo que Wallerstein justamente assinala em *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*, quando reflete sobre as causas da opção pelo mercado em detrimento da opção pelo Estado em África e um pouco por toda a periferia: “o que eles esperam conseguir é aquele eldorado fugidivo chamado ‘desenvolvimento’” (2002: 71). Isto é, como parece bem evidente para os casos de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, o que está em causa é a luta contra a pobreza e a construção de políticas públicas que possam contribuir para a melhoria das condições de vida das populações destes dois Estados, sejam elas realizadas através do Estado, do mercado ou mesmo pelas organizações da sociedade civil.

O artigo começa pelo enquadramento teórico e político-económico dos PEI, apresentando o conceito e refletindo sobre a sua inscrição no contexto global. Como se procura demonstrar, trata-se de um conjunto de países localizados em distintas regiões do globo que, não obstante as numerosas especificidades, partilham elementos comuns que permitem explicar as razões dos seus problemas e dificuldades, em boa medida relacionados com os constrangimentos estruturais impostos pelo sistema mundial e a sua economia-mundo capitalista. Feito este exercício, o texto prossegue com a análise do trajeto pós-independência das políticas públicas em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, procurando mostrar as semelhanças e as diferenças de um processo carregado de lutas e problemas. O objetivo é identificar e compreender as causas explicativas do relativo sucesso de Cabo Verde, improvável aos olhos de muitos aquando da independência, em contraponto com o manifesto fracasso de São Tomé e Príncipe que parecia possuir, quando a presença colonial portuguesa terminou em 1975, melhores

condições para ser bem-sucedido na luta pelo desenvolvimento e a melhoria das condições materiais de existência.

A fechar a introdução, uma nota para os procedimentos metodológicos utilizados na investigação que suporta o artigo. Tratando-se de um estudo de carácter sociológico e histórico, recorrendo também aos contributos teóricos da ciência política e da economia, a metodologia assentou na combinação de distintas técnicas, a saber: entrevistas semi-estruturadas, diálogos informais com registo em caderno de campo e pesquisa em arquivos e outros recursos documentais, permitindo deste modo proceder à triangulação da informação e dados obtidos no contexto, sublinhe-se, de uma investigação plurilocalizada. Privilegiando-se os discursos de atores sociais que ocupam (ou ocuparam) lugares relevantes nos aparelhos estatais ou na investigação, entre os entrevistados em ambos os países contam-se antigos membros do governo, quadros superiores e assessores que, no presente ou no passado, desempenham (ou desempenharam) tarefas relevantes no campo das políticas públicas, quer como decisores, quer como investigadores ou técnicos.

## 1. Os PEI e a agenda política

Os PEI são Estados soberanos localizados em ilhas, podendo formar arquipélagos. Embora não exista uma definição consensual, admite-se que são “Estados que [...] possuem uma população inferior a 1,5 milhões de habitantes” (Bass e Dalal-Clayton 1995: 8).<sup>2</sup> Apesar de localizados em diferentes regiões – África, Caraíbas e Pacífico, Sul da Ásia, Oceânia – e da sua grande amplitude em termos de dimensão geográfica, podendo atingir até 11.000 Km<sup>2</sup> (Taglioni 2006: 5), estes Estados apresentam características comuns e confrontam-se com problemas económicos, ambientais e sociais semelhantes, a maioria dos quais de natureza estrutural e que, em boa medida, escapam ao seu controlo. De acordo com o relatório conjunto Commonwealth/BM ([www.worldbank.org/smallstates](http://www.worldbank.org/smallstates)), quase três dezenas de países compartilham as seguintes características: (i) insularidade; (ii) forte exposição a desastres naturais e aos efeitos produzidos pelas mudanças climáticas; (iii) limitada capacidade institucional; (iv) economias abertas e pouco diversificadas; (v) dificuldades de acesso ao capital externo. Estas características comuns derivam, sobretudo, “da elevada exposição a fatores externos por parte das suas economias [...], e das suas reduzidas capacidades em se ajustarem a circunstâncias externas em evolução [...]” (Pereira & Galán 2009: 84). Ou seja, os PEI estão confrontados com sérios problemas de vulnerabilidade socioeconómica, de insularidade e de dependência em relação ao exterior, ditados não só pela sua débil capacidade económica endógena mas também pelo modelo de desenvolvimento imposto pela comunidade internacional.

<sup>2</sup> O limite de 1,5 milhões foi adotado também pelo Banco Mundial (BM) para definir as pequenas economias insulares (Taglioni 2006: 5).

A insularidade é também um conceito que extravasa o campo geográfico, convocando noções como “periferia”, “isolamento” e “provincianismo”. Está associada a características como “a pequena dimensão, o forte sentimento de identidade local ou insular e o caráter periférico” (Baldacchino *apud* King 2010: 32). Ainda que o isolamento, quando considerado pela ótica geográfica, seja manifesto para muitos destes Estados, o mesmo não se pode aplicar de forma mecânica ao apontado provincianismo. Devido aos fluxos migratórios e turísticos, muitos habitantes destes países-ilhas são particularmente cosmopolitas e voltados para o exterior. Estes autores defendem igualmente que a perifericidade é uma condição relativa e em permanente mutação, na medida em que “é possível a rápida transformação de um dado espaço periférico em pólos de desenvolvimento de turismo, serviços financeiros ou em centros de investigação de alto nível” (King 2010: 32). Porém, a insularidade, associada à pequenez, não deixa de se constituir em fator constrangedor e de produção de desvantagens, mormente económicas, sociais e ambientais, para o processo de desenvolvimento dos PEI. Deste modo, a insularidade condiciona, em larga medida, o perfil do Estado insular.

Os problemas socioeconómicos e ambientais com que se confrontam os cerca de oito milhões de habitantes dos PEI são sobejamente conhecidos. Numerosas são também as declarações e as posições assumidas a nível nacional, regional e internacional sobre as suas múltiplas vulnerabilidades e a procura de soluções. Como aponta Taglioni (2010: 3), “as conclusões de grupos de especialistas da Organização das Nações Unidas (ONU) são recorrentes: as ilhas constituem um grupo mais vulnerável que outros grupos de países em desenvolvimento”. Devido a esta situação, a comunidade internacional tem assumido nas últimas décadas um papel dinâmico no sentido de encontrar soluções sustentadas para os PEI. Taglioni (2010: 3) destaca as seguintes: (i) a Cimeira do Rio em 1992, que teve como consequência a Conferência de Barbados em 1994, da qual resultou o plano de ação para o desenvolvimento sustentável dos países insulares; (ii) a Cimeira de Maurícias em 2005, na qual se avaliou o cumprimento do plano de ação de Barbados; (iii) a mesa redonda dos países doadores dos PEI sob a égide do BM; (iv) as múltiplas atividades do grupo de trabalho conjunto Commonwealth/BM, que reafirmaram a vulnerabilidade económica dos pequenos Estados em desenvolvimento e particularmente os PEI; (v) as posições da ONU para a Alimentação e Agricultura (FAO) sobre a agricultura, as pescas e a aquacultura; (vi) as posições da ONU para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), que conduziram à criação da *International Scientific Council for Island Development* (Insula), do programa *Man and Biosphere* (MAB) e da *International Journal of Island Affairs*, uma revista científica sobre os problemas e desafios dos PEI; (vii) a criação pela ONU da rede de internet para os PEI (*SIDSnet*).

A maioria dos PEI encontra-se situada em zonas geográficas do planeta onde são recorrentes os fenómenos meteorológicos extremos, como é exemplo o *tsunami* que arrasou, em dezembro de 2004, uma grande parte das zonas costeiras do Oceano Índico. Logo, as catástrofes naturais constituem um dos maiores desafios colocados aos PEI nos seus processos de desenvolvimento. Por sua vez, as secas prolongadas, a escassez de água potável e as doenças endémicas agem também como choques endógenos que afetam a maioria dos PEI e põem em causa os esforços de consolidação das estruturas económicas, ambientais e sociais necessárias ao seu desenvolvimento. O efeito combinado destes fenómenos naturais com outras características específicas dos PEI, nomeadamente a distância em relação aos principais centros internacionais, a pequena dimensão territorial, aliada ao reduzido número de habitantes e de estruturas económicas, sociais e institucionais, constituem para estes Estados aquilo que Brito intitulou de “*síndrome dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento*” (2005: 2).

A insularidade é, por tudo isso, um fator determinante no destino dos PEI. Se é certo que, em determinadas circunstâncias, ela pode não constituir uma desvantagem, devido a fatores favoráveis ditados pela situação geoestratégica particular, recursos naturais, liderança política e recursos humanos qualificados (cf. Baldacchino 2008 e King 2010), em regra ela funciona como um escolho severo, sobretudo nos casos em que prevalece a economia de plantação e uma geografia marcada por ilhas distanciadas entre si e dos principais centros internacionais. Por isso, Caillods sugere que “os pequenos Estados arquipelágicos são os territórios onde é possível observar os casos extremos dos efeitos da [...] insularidade e dispersão espacial e demográfica e alerta contra a tentação de propor soluções idênticas para todos [...]” (*apud* Tolentino 2006: 38). A insularidade traduz-se, quase sempre, numa forte dependência em relação ao exterior, acrescida de custos elevados, cujos principais centros geradores são o transporte (marítimo e aéreo), a energia, as telecomunicações e os mecanismos internos de distribuição de bens e serviços.<sup>3</sup> Em suma, a insularidade, acompanhada de fatores como recursos naturais limitados e reduzida dimensão da população, coloca sérios problemas de economia de escala a estes países, além dos custos adicionais relacionados com a separação e o afastamento entre as ilhas que compõem o arquipélago, quando tal se verifica. Como defendeu Jalan, “a pequena dimensão da população ou de emprego pode atuar como um gargalo fundamental na sustentação do crescimento da produtividade do trabalho num pequeno país” (1982: 3). Porém, e prosseguindo com Jalan, “a dimensão é [também]

<sup>3</sup> São vários os exemplos, apontados por King (2010) e outros teóricos de estudos insulares (Bass & Dalal-Clayton 1995, Briguglio 1995, Baldacchino 2010), que justificam a presença de tais fatores de constrangimentos, a saber: (i) o caráter limitado do mercado local de bens e serviços; (ii) a reduzida diversificação de produção local em consequência da escassez dos recursos; (iii) o elevado custo associado ao transporte (custos de insularidade) tanto das importações como das exportações; (iv) a vulnerabilidade face aos preços praticados nos mercados mundiais; (v) o elevado risco de perda de colheitas em resultado da exposição a catástrofes naturais; (vi) as limitações estruturais do mercado local de trabalho, cuja lista não é definitiva.

um conceito relativo, porque alguns países podem ser considerados pequenos apenas porque outros são maiores” (1982: 42). A questão é saber, sublinha o autor, se o tamanho da nação como um todo é particularmente relevante na compreensão e análise do comportamento dos seus agentes económicos.

Do ponto de vista histórico, os PEI são, na sua grande maioria, um produto do sistema colonial. Segundo King,

desempenharam um papel de subordinados no contexto colonial: o de abastecerem a metrópole de um conjunto pouco diversificado de matérias-primas. Os produtos de plantação típicos ao longo da história foram o açúcar, o algodão, o café, o chá, as especiarias e os minérios preciosos. Esta hiperespecialização persiste nos nossos dias sob a forma de outras monoculturas: os hidrocarbonetos, o turismo ou até as finanças *offshore* (2010: 43).

Os PEI são, pelas razões apontadas, estruturalmente vulneráveis a nível económico, social e ambiental.<sup>4</sup> Em termos de vulnerabilidade social, os PEI confrontam-se com preocupações de ordem demográfica, tais como: (i) reduzida dimensão da população ativa, com impactos negativos no crescimento do setor privado; (ii) problemas de migrações; (iii) êxodo rural, com a concomitante superlotação dos seus centros urbanos e seus impactos sociais e ambientais negativos; (iv) incapacidade de resposta às necessidades de educação, saúde e emprego; (v) graves problemas de segurança alimentar, forçando a importação maciça de alimentos; (vi) crescimento demográfico elevado, colocando sob pressão os sistemas de educação, saúde e habitação.

Sendo evidentes as dificuldades, importa, todavia, relativizá-las e lê-las a diferentes escalas, nomeadamente a nível global. Como sugerem Easterly & Kraay, “os PEI em média apresentam níveis de produtividade mais elevados, taxas de mortalidade infantil mais baixas e maiores níveis educacionais, quando comparados com países subdesenvolvidos de maior dimensão” (1999: 5). Quanto às vulnerabilidades ambientais, Pereira & Galán admitem que as mesmas “assumem especial relevância para as ilhas e arquipélagos, quando estes detêm plena consciência de que os seus ecossistemas únicos e biodiversidade são extremamente sensíveis ao desvio ambiental” (2009: 90). Por sua vez, Kaly *et al.* (2002: 7) apontam que os maiores desafios dos PEI são colocados pelas catástrofes naturais a que muitos deles estão sujeitos de forma recorrente, reduzida sensibilidade ecológica aos efeitos das atividades humanas no território, a que se

<sup>4</sup> Witter *et al.* definem o conceito de vulnerabilidade económica “como a propensão de uma economia para o dano causado por fatores externos, e consideram que, sob certas circunstâncias, esta vulnerabilidade pode ameaçar a viabilidade económica” (*apud* Pereira & Galán 2009: 89). Em termos específicos, Warriner & Milne sublinharam que “a vulnerabilidade económica continua a ser uma característica estrutural [sobretudo] das ilhas de plantação, não só por causa da sua escassa diversificação produtiva e da sua dependência face aos preços praticados nos mercados mundiais de matéria-prima como também devido à concentração dos meios de produção nas mãos de ‘plantocracias locais’ ou de empresas multinacionais” (*apud* King 2010: 43).

juntam os problemas ambientais externos, com destaque para os riscos produzidos pela mudança climática a nível global. Estas situações têm concorrido para que não haja respostas sustentadas à síndrome dos PEI, o que tem feito com que o almejado desenvolvimento sustentável traçado para os PEI na Conferência de Barbados, em 1994, há quase duas décadas, ou os Objetivos de Milénio para o Desenvolvimento (OMD) continuem uma aspiração ainda bem distante, face à persistência da crise internacional que atinge o sistema capitalista global.<sup>5</sup> As consequências da insularidade, da pequenez territorial, assim como a suscetibilidade às catástrofes naturais, a capacidade limitada das instituições nacionais, a reduzida diversificação da economia, assim como o afastamento em relação aos grandes centros de comércio internacional, têm colocado sérios problemas às economias dos PEI. A propósito, Briguglio *et al.* observaram que,

não obstante a grande variação que existe entre os pequenos Estados, na generalidade, as taxas médias de crescimento do PIB dos PEI diminuíram em relação às dos Estados maiores com rendimentos baixos e médios; a instabilidade dos rendimentos e das exportações continua a ser de vulto; a importância do setor de serviços (especialmente o turismo) cresceu, enquanto a da agricultura e das exportações de mercadorias decresceu; as remessas e o investimento direto estrangeiro continuam a ser mais importantes para os PEI do que para os seus homólogos de maior dimensão; o encargo da dívida aumentou, especialmente nos PEI das Caraíbas (2005: 5).

Como resultado desta situação, estes autores afirmaram que os PEI se confrontam com novos desafios, tais como: (i) a perda de preferências pelas exportações tradicionais e a necessidade de diversificação das suas atividades económicas; (ii) a subida dos encargos da dívida; (iii) a degradação ambiental; (iv) o desemprego; (v) a segurança e a criminalidade; (vi) a pandemia do VIH/sida. Conquanto não se proceda a uma hierarquização destes problemas, há que relevar os relacionados com o ambiente: “com uma menor participação na mudança climática a nível global e na subida do nível do mar, são, porém, estes países que mais sofrem com os seus efeitos perversos” (Chowdhury 2005: 21). Perante este cenário, estes desafios constituem, hoje, as grandes preocupações dos PEI, cuja solução pressupõe um esforço conjunto da parte destes Estados.

A dependência atravessa de forma profunda os PEI. Ela manifesta-se, especialmente, pela relação desenvolvimento-subdesenvolvimento, observável através das condicionantes históricas-estruturais que concorrem para a definição da situação de dependência. Entre estas, destacam-se: (i) a redução dos preços dos produtos exportados pelas economias dependentes em relação ao preço dos

<sup>5</sup> Em 2000, a ONU, ao analisar os maiores constrangimentos mundiais ao desenvolvimento, estabeleceu oito ODM, a serem atingidos num prazo de 25 anos, a saber: (i) erradicar a pobreza extrema e a fome; (ii) alcançar a educação primária universal; (iii) promover a igualdade de género e capacitar as mulheres; (iv) reduzir a mortalidade infantil; (v) melhorar a saúde materna; (vi) combater o VIH/sida, a malária, a tuberculose e outras doenças; (vii) assegurar a sustentabilidade ambiental; (viii) desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (ODM 2011). Os 8 ODM integram 18 metas e cerca de 40 indicadores.

produtos industriais ou com maior valor agregado, importado dos países centrais (deterioração dos termos de troca); (ii) a remessa dos excedentes dos países dependentes para os países avançados, sob a forma de juros, lucros e amortizações, dividendos e *royalties*; (iii) a instabilidade dos mercados financeiros internacionais, geralmente manifestada em altas taxas de juros no fornecimento de créditos aos países dependentes (Carcanholo & Silva 2009: 9).

Estes três condicionantes constituem os marcos fundamentais que presidem às relações entre as economias nacionais dos países subdesenvolvidos e dos países centrais. Em muitos casos, estas relações são materializadas na base de relações de dependência estabelecidas entre grupos sociais dos países centrais e dos PEI. Estas dependências podem ser interpretadas através da vertente nacional-dependente da teoria da dependência, desenvolvida por Bresser-Pereira (2008). Na realidade, muitos destes países “foram colónias [de plantação] desde o século XVI, tornaram-se formalmente independentes em termos políticos, mas continuam a apresentar vários graus de dependência em relação ao centro” (Bresser-Pereira 2008: 12). As suas elites, marcadamente rentistas, procuram articular-se com as elites dos países ocidentais e servem em muitas situações os interesses hegemónicos destes, nomeadamente através da submissão aos ditames das instituições internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Trata-se de uma relação que, enraizada profundamente no processo de desenvolvimento do capitalismo, se traduz em desvantagens socioeconómicas para os PEI, prejudicando o progresso e o bem-estar das suas populações. Deste modo, o carácter de desenvolvimento capitalista tornou os PEI dependentes, de uma forma geral, dos fluxos financeiros externos, designadamente sob a forma de ajuda ao desenvolvimento, de uma relação comercial muito deficiente e desvantajosa, traduzida em sistemáticas ruturas de *stock* de importação e da monocultura de exportação de produtos tradicionais ou de recursos e de tecnologias importadas.

Face a este quadro muito desfavorável, será que os PEI estarão condenados a uma posição de submissão aos países centrais e suas políticas? Do ponto de vista da defesa dos seus interesses nacionais, três aspetos devem ser colocados em evidência: (i) a exiguidade do mercado; (ii) a fragilidade do poder de compra das populações; (iii) a grande dificuldade de diversificação da economia. Estes aspetos não deixam de impor limites a estratégias de desenvolvimento socioeconómico não-dependente. Se é admissível que estes constrangimentos podem ser parcialmente superados graças ao recurso a uma estratégia de integração nos grandes mercados industrializados, não é possível descartar a possibilidade desta estratégia manter a dependência dos PEI. Até porque esta via de crescimento não está isenta de riscos. São eles: (i) a instabilidade dos preços internacionais das *commodities*; (ii) a capacidade de intervenção muito reduzida na regulação dos problemas internacionais; (iii) a forte especialização de mercados-ris e serviços de exportação; (iv) a insuficiente capacidade de diversificação dos

produtos exportáveis; (v) os riscos recorrentes de instabilidade das exportações. Em consequência, qualquer estratégia de desenvolvimento terá de adquirir um caráter nitidamente voluntarista e assumir a forma de um programa económico fortemente administrado. Conforme justifica Barbosa,

a pequenez de um país dificulta a exploração de vantagens de economias de escala, fundamentalmente por causa do espaço limitado para a promoção de especializações, dificulta o surgimento de uma administração eficiente, provoca a emigração dos seus quadros e elevados custos nos serviços públicos, tendo em conta a pequena população alvo (2002: 16).

Como consequência das suas vulnerabilidades específicas, a larga maioria dos PEI confronta-se com problemas específicos de subdesenvolvimento e dificuldades socioeconómicas. Tratam-se, particularmente, de situações como: (i) ausência de recursos humanos em quantidade e qualidade para dar resposta adequada aos problemas de desenvolvimento; (ii) fraca capacidade do setor empresarial; (iii) ausência de economia de escala; (iv) falta de recursos financeiros adequados para lidar com os problemas do subdesenvolvimento. Face a esta situação, as agendas políticas da maioria dos PEI são dominadas por projetos e programas normalmente delineados pelas instituições internacionais que operam no campo do desenvolvimento e ajuda aos países periféricos. A uniformidade de critérios na preparação dos programas de luta contra a pobreza que se observa em quase todos os PEI (e nos países subdesenvolvidos de uma forma geral) é um exemplo manifesto da subordinação dos PEI aos ditames dos países ocidentais e às suas políticas neoliberais. Com efeito, as instituições de *Bretton Woods* desempenham um papel-chave não somente no delinear como, em muitos casos, na implementação das agendas políticas e das políticas públicas dos PEI. As resoluções da Conferência de Barbados sobre o desenvolvimento sustentável dos PEI, em 1994, e a programação das metas sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) adotados pela ONU em 2000 não deixam de ser uma consequência direta e parte integrante da subordinação aos países centrais e seus interesses. No processo de formulação destes programas, os PEI, países recetores da Ajuda Pública para o Desenvolvimento (APD), na sua maioria com níveis de governação frágeis e instituições políticas e administrativas deficientes, foram relegados a um papel secundário.

## **2. Aprender a ser independente: a construção de agendas políticas e de políticas públicas em Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe na primeira década pós-colonialismo**

À data da independência, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe debatiam-se com os problemas comuns à generalidade dos outros Estados africanos saídos de

longo período de dominação colonial: pobreza, saúde e educação debilitadas, situação económica e financeira depauperada, administração pública deficiente e infraestruturas degradadas. Face a isto, não tinham outra alternativa que não fosse o estabelecimento de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento a “partir do nada” (Davidson 1988: 153).

Em Cabo Verde, os primeiros dirigentes do país chegaram a ter sérias dúvidas sobre as suas capacidades em darem conta das responsabilidades assumidas. Esta inquietude agravou-se com a seca que teve lugar em 1977, dois anos depois da independência, marcada pela ausência de chuva em todas as ilhas, aliás uma situação recorrente neste arquipélago da África ocidental (cf. Lopes 2002 e Couto 2001). Lopes sublinha que 91% da população economicamente ativa dependia na sua maioria da agricultura, assegurando o rendimento sobretudo através da realização de trabalhos sazonais. A indústria resumia-se a três ou quatro padarias obsoletas, uma fábrica de tabacos e duas unidades de pesca falidas. Enfim,

o arquipélago ascendia à independência com uma população estimada em 280 mil habitantes, uma economia completamente arruinada, cabendo ao setor terciário – comércio, serviços públicos e privados – um predomínio absoluto, aparecendo o Estado como o principal empregador (Lopes 2002: 470).

Em São Tomé e Príncipe a situação não era melhor. Com uma agricultura dominada pela monocultura do cacau, marcada por uma produtividade muito escassa, o país tinha de importar os principais alimentos necessários à dieta humana, como cereais e gorduras vegetais (cf. Menezes 2003: 31). Foi, pois, nestas condições que ambos os países iniciaram o seu trajeto pós-colonial. O primeiro governo de Cabo Verde independente centrou a sua agenda política prioritariamente na necessidade de “combater o desemprego através da reconversão do trabalho precário em atividades económicas socialmente benéficas [e na garantia] do abastecimento à população” (Lopes 2002: 470). Prosseguindo com este autor, o objetivo principal era evitar que a população morresse de fome. Cabo Verde pode ser considerado, neste âmbito, como um país que sobreviveu, entre 1975 e 1990, através de programas de emergência com medidas muito concretas:

um dos primeiros passos importantes dados por Cabo Verde consistiu na criação da Empa,<sup>6</sup> uma empresa de direito público com autonomia administrativa e financeira [já extinta], e que tinha a seu cargo, entre outras funções, a tarefa de comercializar [parte das ajudas doadas] em géneros alimentares destinadas à

<sup>6</sup> Trata-se da Empresa Pública de Abastecimento, já extinta, que tinha, entre outras atribuições, a responsabilidade pela importação, distribuição e comercialização dos produtos essenciais à economia do Estado, nomeadamente alimentares, a exportação de produtos nacionais e garantir preços justos no mercado interno ao produtor e ao consumidor.

segurança alimentar em Cabo Verde, cujo resultado das vendas, através de um fundo de desenvolvimento, serviu para financiar os programas de emergência tais como construção de estradas, reflorestação e pagamento de subsídios em várias frentes de trabalho a nível nacional (cv3, economista, técnico aduaneiro).

Tratou-se de uma ação de política pública concreta e perfeitamente enquadrável na então situação de penúria que grassava em Cabo Verde. As atividades de caráter social, materializadas através da reciclagem das ajudas alimentares da comunidade internacional, podem ser consideradas como o primeiro grande passo na materialização da agenda política de Cabo Verde no período pós-independência, articulada com a promoção dos vínculos de solidariedade entre os cabo-verdianos, incluindo com os que se encontravam na diáspora:

o estabelecimento de relações saudáveis com as várias comunidades, quer internas – entre as ilhas –, quer externas – comunidades emigradas espalhadas pelo mundo –, foi outra ação política do Estado de Cabo Verde que funcionou como prova de coesão existente em torno da nação cabo-verdiana, através da manifestação de um forte sentimento de pertença e de uma solidariedade que não tem apenas o valor psicológico, mas também uma tradução económica justificada pelas remessas, tanto oficiais, como através de mecanismos informais existentes entre as diversas comunidades e as ilhas, constituindo deste modo uma componente segura e permanente da economia cabo-verdiana (cv1, investigador).

Deste modo, com o apoio financeiro da comunidade internacional e parte de recursos financeiros provenientes das remessas dos emigrantes, Cabo Verde inicia um processo dinâmico e estruturado de formação de capital humano e de constituição de instituições e empresas públicas, procurando responder a um cenário muito difícil:

Com uma taxa de analfabetismo superior a 60%, uma grande carência de infra-estruturas escolares, dois liceus para 10 ilhas, escolas do ensino básico muito distantes umas das outras, inexistência de escolas no interior das ilhas, com a presença de muitas famílias monoparentais, com apenas uma escola técnica para dez ilhas, ausência total do ensino profissional e superior e com a agravante da insularidade, fome e seca, a situação de ausência de bem-estar dos cabo-verdianos não podia ser mais desoladora (cv6, deputada).

Este processo permitiu a revitalização do tecido económico e social cabo-verdiano, assim como o lançamento das bases para a construção do novo Estado. Ocupando o desenvolvimento da educação um lugar incontornável (v. Cardoso 2007), procurou-se ampliar, apesar de todas as insuficiências, o papel do funcionalismo público já existente no tempo colonial, como justamente assinala A. Pereira (2003: 53-54). Conquanto não se tenha descurado outros campos, como a saúde, a educação foi considerada como o elemento mais precioso

de todo o processo de edificação socioeconómica do Estado em Cabo Verde, tendo o país aproveitado os recursos humanos existentes e os meios colocados à sua disposição pela comunidade internacional nessa altura. Dito por outras palavras,

Cabo Verde fez, desde o início da construção do Estado independente, uma aposta clara e desmesurada na educação. A partir daí pode-se explicar todo o resto. Esta aposta produziu uma camada de dirigentes bem formados. É óbvio que o ponto de partida de Cabo Verde, a independência, já nessa altura, era diferente em relação a São Tomé e Príncipe. Se é verdade que, nessa altura, Cabo Verde era um país potencialmente com muito menos recursos que São Tomé e Príncipe, por outro lado, em termos daquilo que importa à nação, já naquela altura, e mesmo em relação a todos os outros PALOP, era o país mais rico em termos de recursos humanos. É isso que faz um país e essa é uma grande diferença entre estes dois Estados. Os recursos humanos constituem um recurso que o Estado de Cabo Verde nunca deixou de potencializar e aproveitar da forma mais racional possível (oi1, português, diplomata e professor universitário).

Cabo Verde revelou também capacidade para agendar e elaborar políticas públicas capazes de fazer face aos problemas de desenvolvimento económico. Isso não seria possível sem um quadro mínimo de recursos humanos endógeno, sem o financiamento da comunidade internacional através da APD, de empréstimos concessionais e sem as remessas dos seus emigrantes espalhados pelo mundo. Foi com estes meios que Cabo Verde obteve os recursos para investimentos nos setores de desenvolvimento rural e pescas, transportes e comunicações, administração pública e turismo. Este último setor ganhou projeção a partir da década de 1980, acabando por se tornar no mais dinâmico da economia cabo-verdiana, assumindo-se nos anos subsequentes como “o vetor estratégico da inserção ativa na economia mundial e como uma fonte potencial de acumulação de recursos” (cv3, economista, técnico aduaneiro). A materialização, relativamente eficiente, destas opções, faz hoje toda a diferença em relação a São Tomé e Príncipe, pois permitiu criar as condições para um progressivo e sustentado crescimento da economia em Cabo Verde. Traduzidas em políticas públicas bem-sucedidas, estas opções contribuíram para a mudança da imagem de “país inviável” que a comunidade internacional fazia de Cabo Verde.

A agenda política do novo Estado são-tomense tinha também subjacente a luta contra o sub-desenvolvimento mas não foi definida nem executada com a proficiência verificada em Cabo Verde. Seja por razões exógenas, seja por razões endógenas, o que fez a diferença foram as realidades específicas e o ponto de partida dos dois territórios insulares na construção dos seus Estados independentes. Na realidade, os dois Estados, não obstante algumas similitudes, não operam sob as mesmas condições sociopolíticas, económicas e culturais. Com uma situação agrícola bem diferente, em São Tomé e Príncipe as antigas

roças foram nacionalizadas escassos meses após a independência. Tratou-se de uma medida enquadrada no modelo nacional de orientação socialista baseado no princípio de que a terra é um recurso fundamental, propriedade do povo e sobretudo das populações que nela vivem (cf. Seibert 2001). Porém, estas empresas estavam sujeitas às regras do funcionamento do sistema capitalista, continuando a produzir para abastecer os principais mercados produtores de chocolate, todos localizados nos países centrais, nomeadamente na Europa. Embora as fragilidades dos novos gestores sejam indiscutíveis (Cardoso 2007), elas não são suficientes para explicar cabalmente o seu declínio e fracasso. Em termos técnicos, estas unidades encontravam-se em situação de falência, com as finanças depauperadas e as infraestruturas técnicas obsoletas. A política do novo Estado foi inspirada no princípio da gestão estatal do setor produtivo, basicamente centrado no cacau, com o objetivo de produzir mais, criar riqueza e, a partir daí, promover o desenvolvimento sustentável do país. Porém, a sua frágil capacidade, sobretudo a ausência de quadros com competência suficiente para a gestão dos escassos recursos disponíveis, a inexistência de uma administração pública eficiente e a depauperada situação financeira e técnica das empresas, aliada a fatores exógenos, nomeadamente a volatilidade de preços de exportação do cacau no mercado internacional, e o aumento exponencial dos preços de importação de muitos dos fatores que entram na cadeia de produção dos produtos exportáveis goraram todas as expectativas.

Para stp1 (diplomata), São Tomé e Príncipe iniciou o processo de construção do Estado dominado por “um grande vazio na definição de objetivos de desenvolvimento”. Justificando as razões da sua expressão, afirmou que “não havia capacidade de gestão adequada e por isso as insuficiências se multiplicaram”. Na sua perspectiva, “o poder instituído na altura foi preenchendo os diferentes setores do Estado com agentes do Partido-Estado, sem capacidade técnica e incapazes de gerirem empresas e organizações públicas complexas”, em contraponto com o que se passava em Cabo Verde, em que, como reitera cv8 (economista, consultor sénior),

na altura da independência a maioria dos governantes cabo-verdianos eram quadros com formação média ou superior. Portanto havia alguma massa crítica e capacidade técnica instalada. Entre os que fizeram a luta armada, a sua representação no aparelho do governo era insignificante.

De igual modo, stp2 (consultor), caracterizando a situação de partida do processo de implementação de políticas públicas em São Tomé e Príncipe, afirmou que “ao contrário de Cabo Verde, São Tomé e Príncipe não estava convencido que a sua maior riqueza era o capital humano”. Mais, e conquanto se possa reconhecer a importância do fator político na escolha dos responsáveis pelas empresas públicas – atendendo a que havia que romper com a propriedade

privada e as lógicas e interesses a ela associados –, o que acabou por prevalecer foi o fator clientelar, fundado na proximidade familiar, partidária ou outra, sem tomar em consideração a competência técnica, relações estas que estão, como justamente assinala Seibert (2001: 485) profundamente enraizadas na sociedade local, remontando as suas origens às raízes da colonização.<sup>7</sup> Ou seja, em São Tomé e Príncipe a regulação estatal parece assentar, segundo o definido por Médard (2000), numa estratégia política baseada na distribuição de bens públicos divisíveis, isto é, empregos, património, serviços e proteção em troca do apoio político. Os recursos controlados pela elite dirigente devem, em grande parte, ser alocados na sua rede de parentela e de clientes sob pena de, não o fazendo, fragilizar o seu próprio poder. Estamos, pois, perante relações sociais de tipo patrimonial solidamente enraizadas nas práticas sociais, dependendo esta neopatrimonialização do Estado do funcionamento duma rede densa e complexa de relações de patrocínio-clientelismo, em que cada cliente se serve dos recursos disponibilizados pelo patrono para criar a sua própria clientela (Thomson 2000: 111).<sup>8</sup> Por outras palavras, não existia na elite dirigente uma lógica moderna de governo da coisa pública, no sentido weberiano [Cf. Weber 1993 (1922)], essencial para a formação de um “eu coletivo” (Aguiar 2009: 7) que permitisse desenhar um modelo de desenvolvimento assente nas realidades específicas do país. Daí a ausência de parâmetros, referências e mesmo de metas viáveis para a melhoria das condições de vida dos cidadãos santomenses, que acabaram por conduzir o país a um funcionamento completamente aleatório, atabalhoado e apático. A incapacidade de materializar ações concretas visando atingir objetivos definidos, tendo em vista a construção de um Estado auto-sustentável, faz com que São Tomé e Príncipe possa ser considerado como um caso paradigmático de “não-ação” (Parreira 2009: 13).

<sup>7</sup> O conceito de clientelismo, bem conhecido da antropologia e da sociologia rurais, articula-se com o seu contraponto, o do patrocínio, “mecanismo de vinculação e coerção psicossocial e, por vezes, física, no qual se verifica a servilidade e a dependência do cliente face a uma outra pessoa social e/ou politicamente influente denominada patrono” (Silva 1988: 54). É uma relação assimétrica, na qual o patrono concede favores e presta alguns serviços em troca do apoio do cliente. Em termos político-administrativo, o patrocínio assume a forma de caciquismo, sendo o cacique um intermediário entre os segmentos sociais locais e o Estado que os engloba, dela retirando benefícios pessoais. Em troca dos votos, indispensáveis à reprodução e legitimação das instituições políticas, presta um conjunto de serviços – os “favores” – à população (Sobral & Almeida 1982, Silva 1993).

<sup>8</sup> Na sua densa teorização sobre o patrimonialismo, Weber [1993 (1922): 753ss] traz à existência os seus mecanismos de funcionamento. No seu entender, a organização política patrimonial ancora-se num conjunto alargado e muito vasto – um “caos” no dizer do autor – de privilégios e obrigações subjetivos que ligam o chefe, o funcionário e o dominado, dando lugar a uma ação comunitária que nada tem a ver com as categorias modernas de direito público e que tão-pouco tem a ver com o modo de funcionamento do Estado no sentido que atualmente lhe é dado. O próprio poder é visto como um privilégio, sendo os recursos geridos e distribuídos numa base de proximidade e confiança pessoais que unem o chefe aos que dele dependem. Sobretudo na sua versão patriarcal, a legitimidade do patrimonialismo depende da satisfação dos que são súbditos por via da distribuição de propriedade e outros benefícios, sempre feitos, sublinhe-se, segundo critérios de proximidade relacional ou outros que não se enquadram nos pressupostos modernos de atuação do Estado.

Perante este contexto, e como justamente afirma stp3 (politólogo, antigo membro do governo santomense), “qualquer reflexão sobre as políticas públicas em São Tomé e Príncipe não pode ser feita fora do contexto da sua própria história”. Na sua perspectiva, a mudança do paradigma do Estado colonial para o Estado pós-colonial na prática não provocou uma descontinuidade de ações, no que se refere a atitudes e comportamentos, o que quer dizer que o Estado pós-colonial em São Tomé e Príncipe continuou a ter muitas características do Estado colonial. Significa o mesmo que dizer que houve uma mudança de atores políticos, passando os são-tomenses a ocuparem o lugar deixado pelos portugueses, mas aqueles não tiveram conhecimento nem capacidade suficiente para procederem a uma mudança qualitativa do aparelho do Estado que permitisse eleger políticas públicas que fossem capazes de romper com a pobreza e a fragilidade das estruturas económicas. De certo modo, verificou-se em São Tomé e Príncipe o mesmo fenómeno observado por Ribeiro (2010: 130) em Moçambique.<sup>9</sup> Longe de ser uma estrutura débil, o edifício político-administrativo erguido pelos portugueses estava solidamente enraizado. Assim, o aparelho de Estado santomense foi construído a partir do que existia, aproveitando a sua estrutura material, se bem que evacuada dos seus anteriores agentes, rapidamente substituídos pelo corpo de funcionários recrutado pelo novo poder político de entre os poucos trabalhadores escolarizados disponíveis, incluindo técnicos e elementos mais politizados para ocuparem os lugares de direção e chefia nos diversos níveis da cadeia hierárquica. Mas não só, à semelhança do verificado em Moçambique, o Estado pós-colonial adotou uma máquina autoritária e repressiva, tendo inibido a participação ativa da sociedade no seu próprio desenvolvimento. Este Estado acabaria por caminhar rapidamente para o seu próprio fracasso, face às reivindicações da sociedade. Descredibilizado e sem rumo, o Estado, menos de uma década após a independência, viu a sua legitimidade questionada, não encontrando apoio bastante nas diversas camadas sociais para o modelo político instituído.

Em síntese, em São Tomé e Príncipe faltou na fase inicial da independência uma liderança esclarecida. Não obstante as declarações de intenções e a elaboração oficial de políticas públicas, estas acabaram por não serem implementadas com a necessária eficiência. Quando se faz o balanço conclui-se pela ausência de resultados. Estavam assim criadas as condições necessárias para uma mudança substantiva do modelo de orientação governativa.

<sup>9</sup> Como aponta Ribeiro (2010: 130), para o caso moçambicano, apesar do voluntarismo, as estruturas, a começar pelo carácter “colonial” da economia (Worsley 1964: 241), e os hábitos não se removem por um ato jurídico ou pela mera enunciação da vontade dos dirigentes. Aliás, é necessário enfatizar que as forças progressistas não são imunes à incorporação das estruturas e das disposições que as dominam, fazendo estas sentir-se sob a proposta de uma ordem moral que não deixa, no limite, de incorporar a velha ordem conservadora (cf. Bourdieu 1999).

### 3. Democracia parlamentar e mercado: mudança política e as políticas públicas em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe

Cumprida a primeira década de independência ocorre, tanto em Cabo Verde como em São Tomé e Príncipe, uma mudança radical em termos de organização política do regime que implicou uma redefinição da agenda política e das políticas públicas, sem que, porém, se tenha verificado uma alteração substancial em termos de resultados. De facto, enquanto em Cabo Verde a boa governação continuou a influenciar as políticas públicas, em São Tomé e Príncipe a mudança de sistema político não produziu um melhor desempenho.

A opção pela economia de mercado em Cabo Verde não afetou a implementação de políticas públicas vinculadas à formação técnica para a liderança do processo de desenvolvimento, à observância dos contratos internacionais e à promoção de programas de desenvolvimento ambiciosos. Um dos entrevistados (cv8, economista, consultor sénior) interpreta a materialização de políticas públicas em Cabo Verde, após a fase de realização de políticas de emergência, a dois níveis: (i) ao nível macro, composto por aquelas políticas propiciadoras de um ambiente favorável à aplicação de políticas sectoriais, nomeadamente a manutenção das contas externas sob vigilância permanente das autoridades públicas e controlo do défice público; (ii) ao nível micro, composto pelas políticas sectoriais. A realização com eficácia destas políticas tem sido crucial para a sustentabilidade de Cabo Verde. Na sua visão,

A manutenção das contas externas sob permanente vigilância das autoridades, num país pequeno e insular como Cabo Verde, onde o impacto externo é propenso a desestabilização e em que qualquer pequeno desequilíbrio externo é suficientemente forte para provocar grandes perturbações à economia interna, conduziu as autoridades cabo-verdianas a estarem atentas a duas coisas: ter as contas externas sob vigilância permanente porque a sua evolução positiva é o garante da satisfação dos compromissos externos (pagamento da dívida externa, pagamento das importações, repatriamento dos recursos financeiros quando alguma atividade interna o requer); adoção de um apertado controlo sobre o défice, porque um défice exagerado impede que haja controlo sobre a inflação e impede o acesso ao crédito bancário, condições necessárias à expansão das atividades económicas (cv8, economista, consultor sénior).

Por outro lado, o país tem procurado desenvolver uma força de trabalho com qualificação e perfil adequados às suas necessidades e dinamizado a aquisição de competências por parte do empresariado nacional. Prosseguindo com cv8 (economista, consultor sénior), existe um consenso nacional em torno dos principais eixos de políticas públicas, o que faz com que, seja qual for o governo em função, a governação cabo-verdiana orientar-se-á através dos mesmos eixos na definição dos programas de dinamização económica e social do país. Com efeito, o Estado cabo-verdiano tem procurado: (i) o desenvolvimento do setor

dos serviços, sendo de destacar o turismo; (ii) a manutenção da agricultura como garantia básica da segurança alimentar e emprego; (iii) o desenvolvimento da indústria de processamento de pescado.

O setor de turismo é, evidentemente, aquele que ganhou maior expressão após independência em Cabo Verde.<sup>10</sup> Com um investimento que já ultrapassa os 20% do PIB, poderá atingir 50% do PIB no período de 10 a 15 anos, se houver uma evolução favorável, sublinha cv8 (economista, consultor sénior). O serviço de *shipping* – serviços de carga e transporte marítimo – é outro setor que tem envolvido não só a construção de infraestruturas com capacidade operativa para manuseamento de cargas dos mais diversos tipos, como tem concentrado investimentos para, no futuro, conferir a cada ilha do arquipélago um porto com capacidade de transbordo e estabelecimento de ligações entre ilhas através de *ferryboats* modernos. Ainda no setor de prestação de serviços, Cabo Verde vem investindo no apoio à navegação aérea internacional e nas tecnologias de informação. Na área das novas tecnologias, está a organizar um moderno sistema de base de dados integrado para a administração pública. Já no domínio agrícola Cabo Verde tem procurado diversificar os investimentos, mormente em sistemas de poupança de água, em técnicas de produção mais avançadas e com maior rendimento, sem descurar a transformação e a comercialização. O investimento na apresentação do produto, no seu transporte, na sua conservação e na sua certificação de qualidade tem permitido que entre o agricultor e o mercado se estabeleça paulatinamente um conjunto de intermediários que têm beneficiado com esta postura e têm contribuído para a incorporação de valor acrescentado ao produto. A indústria do processamento de pescado constitui outro dos setores que vem sendo implementado em Cabo Verde com sucesso. A perspetiva de Cabo Verde tem consistido em instituir uma indústria de processamento através de importação de matéria-prima, uma vez que o país não é suficientemente rico em pescado, não tem grande experiência de captura e nem possui uma frota pesqueira que sirva de base para uma captura em grande escala. Apesar da sua vasta zona económica exclusiva, com 734.265 Km<sup>2</sup>, e 1.020 Km de linha de costa, o potencial de recursos haliêuticos é estimado em apenas 36.000 a 44.000 toneladas. Todavia, a atividade pesqueira desempenha um importante papel social em Cabo Verde, contribuindo para o emprego e para a segurança alimentar (v. [www.indp.cv](http://www.indp.cv)).

Apesar de este cenário conter muitos elementos favoráveis, importa não ignorar os constrangimentos que condicionam Cabo Verde. Como afirma cv8 (economista, consultor sénior), “Cabo Verde possui um conjunto de fatores que condicionam o seu processo do desenvolvimento”. Entre os mais impor-

<sup>10</sup> Entre outros documentos disponibilizados pelo Instituto de Estatística de Cabo Verde, v. <http://www.ine.cv/actualise/dadostat/files/64fc95ae-6380-43f9-afcf2556e7432f2aevolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20procura%20turistica%20em%20cabo%20verde%20segundo%20ano,%202000%20a%202011.pdf>.

tantes, aponta: (i) a descontinuidade geográfica; (ii) ausência de água potável; (iii) ausência de cultura de desenvolvimento. A descontinuidade geográfica em Cabo Verde, com maior peso do que em São Tomé e Príncipe, faz com que as infraestruturas básicas imprescindíveis ao desenvolvimento do país tenham custos muito elevados. A ausência de água potável em muitas zonas do país repercute-se de forma negativa em todos os setores socioeconómicos e faz com que as soluções para o problema sejam muito custosas.

Por contraponto, em São Tomé e Príncipe permaneceu a crónica instabilidade social e política – marcada por eventos graves, como tentativas de golpe de Estado, a última das quais em fevereiro de 2009 –, a que se junta a incapacidade de se combater de modo eficiente a apropriação privada de bens e recursos do Estado.<sup>11</sup> Assim, em São Tomé e Príncipe há ainda um longo percurso a percorrer na criação de condições básicas que sustentem um processo de formulação de políticas públicas, cuja implementação seja eficaz e capaz de proporcionar resultados e impactos positivos na sociedade. Acerca desta situação,

em São Tomé e Príncipe foi produzido todo um conjunto de documentos de política. Porém, o problema é que nenhuma das grandes iniciativas de políticas públicas que deveriam ser materializadas teve início, meio e fim. As coisas foram sempre ficando pelo meio e, desta forma, o que se constata hoje é que os conflitos políticos e institucionais não permitiram que qualquer política ou estratégia tivesse consequência. Portanto, o que tem que ser tomado como risco e um problema a resolver são estas querelas institucionais e só desta maneira poder-se-á encontrar mecanismos que permitam materializar de forma eficiente as políticas públicas e proceder ao seu balanço de forma consistente. Se tudo cai no início ou no meio torna-se difícil equacionar devidamente se os objetivos foram ou não alcançados porque nada foi feito como inicialmente projetado. As políticas públicas não têm sido assumidas e apropriadas e, além de mais, muitas delas foram programadas de costas viradas para a população. O que é preciso é que o país e suas instituições funcionem de forma regular com planos e programas e no fim de cada mandato possa ser avaliado o desempenho de cada instituição (stp5, professor universitário).

A sistemática instabilidade política e social tem impedido a realização de políticas públicas consistentes. Procurando ilustrar as consequências daqui decorrentes, afirma que

<sup>11</sup> Entre outros casos bem conhecidos, destacam-se: (i) a falência da Caixa Nacional de Poupança e Crédito provocada pela fraude, desorganização e violação das regras bancárias; (ii) a tentativa de fraude com falsos títulos de tesouro no valor de 500 milhões de dólares norte-americanos, que levou à demissão do governador e do administrador do Banco Central em março de 1999; (iii) os desvios de fundos de contrapartida do Gabinete de Gestão das Ajudas, com o envolvimento de proeminentes figuras políticas, tendo conduzido à prisão os membros da Direção dessa instituição pública; (iv) o desvio de cinco milhões de francos franceses numa conta à ordem do Banco Nacional de São Tomé e Príncipe para o Banque Nationale de Paris, do qual resultou a prisão um alto funcionário da instituição financeira santomense (cf. Seibert, in <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/7018.pdf>).

nos períodos de menor instabilidade são definidos os grandes eixos de políticas públicas, tais como GOP [Grandes Opções do Plano], planos anuais, planos e estratégias sectoriais, mas que acabam por não ser devidamente implementadas com sucesso devido a ausência de estabilidade governativa. Além disso, não existe uma boa articulação entre as grandes orientações estratégicas, os planos anuais e os respetivos OGE [Orçamento Geral do Estado] nacionais em São Tomé e Príncipe (oi2, português, consultor internacional).

Os OGE, entendidos como o instrumento fundamental das políticas públicas no seu conjunto, definindo as prioridades, quer para as despesas correntes, quer para as despesas de capital, cujos recursos disponíveis podem ser internos – receitas, impostos e outras cobranças não tributáveis – e receitas externas – donativos, empréstimos e APD disponibilizados pelos parceiros de desenvolvimento –, enfrentam, deste modo, e de forma permanente, dificuldades na sua implementação. Os dados estatísticos – muito abundantes e fiáveis para Cabo Verde, mais escassos e menos rigorosos para São Tomé e Príncipe – validam, a seu modo, os discursos destes atores sociais. Medidas as políticas públicas pela ótica da pobreza, reconhece-se de forma inequívoca as diferenças entre estes países.

Conquanto em Cabo Verde persistam bolsas dramáticas (v. Nascimento 2009), a percentagem da população a viver em pobreza extrema diminuiu de 49% em 1988-89 para 37% em 2001-02, para 27% em 2007 e para 24% em 2010. O BM sublinha que esta é uma importante conquista que só foi possível devido ao rápido crescimento da renda *per capita*<sup>12</sup>. Este país da África ocidental é hoje, em certa medida, o resultado de uma visão concebida no início da independência, alicerçada numa agenda política cuidada e que permitiu a materialização de políticas públicas à medida da realidade específica do arquipélago. Ainda que os números possam esconder muito e necessitem sempre de interpretação avisada e crítica, são incontroversos os ganhos que Cabo Verde obteve nos seus índices sociais de desenvolvimento, permitindo assim um cumprimento satisfatório dos ODM. Como se escreve no relatório de progresso, publicado em 2010, “se a tendência da evolução dos dados do país referentes à realização dos ODM persistir, as probabilidades de realização de grande parte das metas dos ODM no horizonte pré-estabelecido são grandes” (Disponível em: <http://www.un.cv/files/MDGReportCV.pdf>).<sup>13</sup>

Já para São Tomé e Príncipe, apesar da referida escassez de dados estatísticos devidamente organizados e atualizados não permitir uma análise circunstanciada e fiável da situação, é indiscutível admitir que o Estado tem sido

<sup>12</sup> Ver <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CAPEVERDEEXTN/0,menuPK:349633~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:349623,00.html>.

<sup>13</sup> Ver também <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CAPEVERDEEXTN/0,menuPK:349633~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:349623,00.html>.

incapaz de reduzir a pobreza. Como vem expresso nas Perspetivas Económicas para São Tomé e Príncipe no relatório da OCDE/BAD 2011<sup>14</sup>

a pobreza, estimada em cerca de 54%, em 2009, continua muito difundida em áreas rurais e na periferia das zonas urbanas. A busca de oportunidades de emprego promove a migração urbana, o que coloca uma pressão crescente sobre as infraestruturas da capital e alimenta o setor informal, estimado em 63% da economia.

Em São Tomé e Príncipe, a pobreza manifesta-se com acuidade nas comunidades dos pescadores e de agricultores, particularmente nas pessoas idosas, crianças abandonadas e mulheres chefes de família. O aumento do número de crianças abandonadas, meninos de rua, o aumento galopante dos preços de bens de primeira necessidade, o crescente fenómeno da prostituição, a utilização desastrosa dos recursos naturais e humanos, a má qualidade das habitações são somente alguns sinais claros da multidimensionalidade da pobreza. Dados referentes a 2009 indicam que a percentagem da população com múltiplas carências atingiu 34,5% com uma intensidade de privação a rondar os 44,7%. A população vulnerável à pobreza atingiu 24,3% e a população em pobreza grave ronda os 10,7%. A proporção de pessoas com privações de serviços ambientais é também alta, sendo que 29,6% precisam de saneamento melhorado e 31,3% de combustíveis modernos. A percentagem da população a viver com menos de 1,25 dólares por dia atingiu 28,6% em 2009 (v. Relatório de Desenvolvimento Humano 2011).

#### **4. Considerações finais**

Após vários séculos de colonização, a prioridade de Cabo Verde e São Tomé e Príncipe pós-independência centrou-se na elaboração e concretização de políticas públicas que contribuíssem para minorar e, se possível, superar os múltiplos problemas provocados pela sua posição periférica e historicamente subordinada no quadro do sistema mundial capitalista.

Como vimos e é reconhecido nos discursos dos nossos entrevistados, os resultados são muito desiguais. Cabo Verde, contra muitas expectativas, incluindo as da elite dirigente nos alvares da independência, deu passos significativos nas mais diversas áreas que concorrem para o bem-estar social e o incremento económico, com manifestos reflexos na evolução da sua posição nos principais indicadores internacionais, como exprime o índice de desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, demonstrando desta forma a importância não só do bom desenho de políticas públicas mas também o da sua adequada implementação. A estabilidade

<sup>14</sup> Ver <http://www.africaneconomicoutlook.org/po/in-depth/public-resource-mobilisation-and-aid/>

Quadro 1. Política, economia e políticas públicas em Cabo Verde e S. Tomé (síntese comparativa)

Período	1975-1989	1990-2012
Contexto político	<p>Emergencial, com orientação socialista fraca, partido único, um corpo de funcionários pequeno mas razoavelmente treinado e competente. Estabilidade política, com uma definição rigorosa e aplicação persistente das políticas públicas. Prestígio do Estado.</p> <p>Revolucionário com forte retórica socialista, partido único, extrema carência de quadros e pessoal técnico para assegurar as funções nos aparelhos do Estado. Instabilidade política. Descredibilização do Estado.</p>	<p>Democracia parlamentar. Instabilidade política, com golpes (e tentativas) de golpe de Estado, mantendo-se as forças armadas como um ator (desestabilizador) da maior importância.</p> <p>Democracia parlamentar. Estabilidade política.</p>
Situação económica	<p>Economia muito dependente da produção e exportação de cacau, cujo preço está sujeito a grandes oscilações no mercado internacional. Decadência do modelo produtivo baseado nas roças.</p> <p>Problemas económicos múltiplos, fragilidade do ecossistema. Carências alimentares extremas.</p>	<p>Liberalização da economia, privatização das empresas, diminuição da presença do Estado na economia. Integração dependente na economia-mundo capitalista. Crescimento económico e melhoria significativa dos indicadores de bem-estar e desenvolvimento humanos.</p> <p>Liberalização da economia, privatização das empresas, diminuição da presença do Estado na economia. Integração dependente na economia-mundo capitalista. Persistência da pobreza generalizada, dependência extrema da ajuda internacional, incapacidade de diversificação da economia.</p>
Políticas públicas	<p>Definição clara dos objetivos: educação como eixo fundamental da ação do Estado. Ação “emergencial” a nível da segurança alimentar. Intervenção relevante no campo do desenvolvimento rural, pescas, transportes, comunicações e turismo.</p>	<p>Elaboração de documentos orientadores dos eixos fundamentais das políticas públicas (i.g., GOP e outros planos), sem reflexos em políticas públicas concretas.</p> <p>Manutenção dos objetivos definidos na fase anterior, com destaque para a educação e o turismo.</p>
	Cabo Verde	Cabo Verde
	S. Tomé e Príncipe	S. Tomé e Príncipe

governativa, a capacidade das elites e a existência de técnicos qualificados têm permitido a este país uma melhor absorção dos recursos disponibilizados pela comunidade internacional para o desenvolvimento. Já em São Tomé e Príncipe o trajeto foi bem mais incerto e turbulento, feito de fracassos recorrentes. Por razões variadas e complexas, envolvendo causas externas e internas acima aliás discutidas, nas quais se devem destacar as que se prendem com a composição de classes, a falta de quadros e outros recursos humanos necessários à boa execução das políticas públicas, as práticas clientelares e a inexistência de um sentido moderno de Estado, a todo o tempo jogadas num quadro de instabilidade política aguda devido às lutas pelo controlo das rendas e outros recursos entre as diversas fações que compõem a elite santomense, o país mostrou-se incapaz de dar passos positivos na resolução dos seus principais problemas económicos e sociais, não obstante as intenções e as inúmeras políticas públicas concebidas mas raramente implantadas, fazendo com que se possa olhar para este Estado como um caso evidente de “não-ação” (v. quadro 1).

Em suma, se os resultados em Cabo Verde podem ser considerados satisfatórios, sobretudo quando comparados com os alcançados por São Tomé e Príncipe, é preciso reconhecer que o país está longe de atingir a tão almejada sustentabilidade do seu próprio desenvolvimento. Não obstante a vontade explícita demonstrada pelos governantes na procura de soluções de bem-estar para a sociedade cabo-verdiana, as ações empreendidas ao longo das últimas quase quatro décadas de independência não foram suficientes para reduzir substancialmente a pobreza e desatar os nós que atam o país, tal com acontece em São Tomé e Príncipe, a uma situação de dependência estruturada. Independentemente dos resultados, há que sublinhar que a implementação de políticas públicas nestes dois países insulares não está ausente de riscos e constrangimentos. A base financeira de sustentação das políticas públicas é deficitária, continuando as mesmas muito dependentes da APD.

## Referências bibliográficas

- AGUIAR, João Valente (2009), “A classe social como processo: o conceito de formação da classe trabalhadora”, *Configurações*, 5/6: 75-100.
- BALDACCHINO, Godfrey (2008), *Studying Islands: Some Epistemological and Methodological Challenges to the Pursuit of Islands Studies*, Charlottetown, University of Prince Edward Island.
- BALDACCHINO, Godfrey. (2010), “Imigrantes, turistas e outros e outros: ‘venha visitar, mas não permaneça’ – a ameaça de invasão para as sociedades insulares”, in M. Lucinda Fonseca (coord.), *Aproximando Mundos: Emigração, Imigração e Desenvolvimento em Espaços Insulares (Atas da Conferência Internacional)*, Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento: 63-86.

- BARBOSA, José (2002), *Políticas públicas e estratégia de desenvolvimento para São Tomé e Príncipe*. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa (tese de mestrado).
- BASS, Stephen & Barry Dalal-Clayton (1995), “Small Islands States and Sustainable Development: Strategic Issues and Experience”, *Environmental Planning Issues*, nº 8.
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos (2008), “Desenvolvimento Económico e Revolução Capitalista” (texto para Discussão EESP/FGV 170, in [www.fgvsp.br/economia](http://www.fgvsp.br/economia)).
- BRIGUGLIO, Lino, Bishnodat Persaud e Richard Stern (2005), *Pequenos Estados Insulares. Para uma Estratégia de Desenvolvimento dos Pequenos Estados voltada para o Exterior*. Washington: BM e FMI.
- BOURDIEU, Pierre (1999), *A dominação masculina*, Oeiras: Celta.
- BRITO, R. Brígida (2005), *O Desenvolvimento para além do Petróleo, o exemplo do Turismo em São Tomé e Príncipe*, Aveiro: Universidade de Aveiro.
- CARCANHOLO, Marcelo Dias & Marisa Amaral Silva (2009), “A superexploração do trabalho em economias periféricas dependentes”, *Katálysis*, vol. 12, nº 2: 216-225.
- CARDOSO, Manuela (2007), *Cabo Verde e São Tomé e Príncipe: educação e infraestruturas como fatores de desenvolvimento*, Porto: Afrontamento.
- CHOWDHURY, Anwarul (2005), “Small Islands, Big potential”, *DESA News*, vol. 9, n.º1, (Disponível em: <http://www.un.org/esa/desa/desaNews/desa91.html>).
- COUTO, Carlos Ferreira (2001), *Estratégias familiares de subsistências rurais em Santiago de Cabo Verde*. Lisboa: Instituto da Cooperação Portuguesa.
- DAVIDSON, Basil (1988), *As ilhas afortunadas: um estudo sobre a África em transformação*. Lisboa: Caminho.
- EASTERLY, William e Aart Kraay (1999), *Small States, Small Problems?* Washington, BM – Development Research Group – Macroeconomics and Growth.
- JALAN, Bimal (1982), *Problems and Policies in Small Economies*, Nova Iorque: Croom Helm.
- KALY, Ursula, Craig Pratt e Russel Howorth (2002), “Towards managing environmental vulnerability in Small Island Developing States (SIDS)”, in *Sopac – Miscellaneous Report 461*.
- KING, Russel (2010), “A Geografia, as Ilhas e as Migrações numa era de mobilidade global – in Aproximando Mundos, Emigração, Imigração e Desenvolvimento em espaços insulares”, in M. Lucinda Fonseca (coord.), *Aproximando Mundos: Emigração, Imigração e Desenvolvimento em Espaços Insulares (Atas da Conferência Internacional)*, Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento: 27-62.
- LOPES, José Vicente (2002), *Os bastidores da Independência*, Cidade da Praia: Splen.
- MÉDARD, Jean-François (2000), “Clientélisme politique et corruption”, *Tiers Monde*, XLI (161): 75-87.
- MENEZES, Aires Bruzaca (2003), *Implicações socioeconómicas da exploração do petróleo em São Tomé e Príncipe*, Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa (tese de mestrado).
- MENEZES, Aires Bruzaca (2012), *Estado, políticas públicas e desenvolvimento: Cabo Verde e São Tomé e Príncipe*, Vila Real, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (tese de doutoramento).
- NASCIMENTO, Augusto (2009), “Pobreza..., claro que nós temos...: apontamentos para a análise da consciência institucional em torno da pobreza e da microviolência em contextos cabo-verdianos”, in Udelsmann Rodrigues e A. Bénard da Costa (orgs.) *Pobreza e Paz nos PALOP*, Lisboa: Sextante: 247-274.

- PEREIRA, Aristides (2003), *Uma luta, um partido, dois países: Guiné-Bissau e Cabo Verde*; Lisboa: Círculo de Leitores.
- PEREIRA, Daniela de Almeida e Enrique Martín Galán (2009), *A Vulnerabilidade dos Pequenos Estados em Desenvolvimento: O Caso Particular dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento*, Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- PARREIRA, José Manuel Rocha (2009), *Organizações de Base Comunitária: Que papel no Conceito e Implementação do Desenvolvimento a partir de baixo*, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa (tese de mestrado).
- RIBEIRO, Fernando Bessa (2010), *Entre martelos e lâminas: dinâmicas globais, políticas de produção e fábricas de caju em Moçambique*, Porto: Afrontamento
- SEIBERT, Gerhard (2001), *Camaradas, clientes e compadres: colonialismo, socialismo e democratização em São Tomé e Príncipe*, Lisboa: Vega.
- SILVA, Manuel Carlos (1988), “Camponeses e patronos: o caso de uma aldeia minhota”, *Cadernos de Ciências Sociais*: 7, 51-80.
- SILVA, Manuel Carlos (1993), “Camponeses, mediadores e Estado”, *Análise Social*, vol. XXVIII, 122: 489-521.
- SOBRAL, José Manuel & Pedro Tavares Almeida (1982), “Caciquismo e poder político: reflexões em torno das eleições de 1901”, *Análise Social*, XVIII (72-74): 649-671.
- TAGLIONI, François (2006), “Les petits espaces insulaires face à la variabilité de leur insularité et de leur statut politique”, *Les Annales de Géographie*, n° 652, 664-687.
- TAGLIONI, François (2010), “L’insularisme: une rhétorique bien huilée dans les petits espaces insulaires”, in Olivier Sevin et al. (dir), *Comme un parfum d’île*, Paris: Presse Universitaire Paris-Sorbonne (PUPS): 421-435.
- THOMSON, Alex (2000), *An introduction to African politics*, Londres: Routledge.
- TOLENTINO, André Corsino (2006), *Universidade e Transformação Social nos Pequenos Estados em Desenvolvimento: O Caso de Cabo Verde*. Lisboa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (tese de doutoramento).
- WALLERSTEIN, Immanuel (2002), *Após o liberalismo: em busca da reconstrução do mundo*, Petrópolis: Vozes.
- WEBER, Max [1993 (1922)], *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*, Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.
- WORSLEY, Peter (1964), *The Third World*, Londres: Weidenfeld & Nicolson.

### Documentos em suporte eletrónico

- AFRICAN ECONOMIC (2010), [Online] Disponível em: <http://www.africaneconomicoutlook.org/po/in-depth/public-resource-mobilisation-and-aid/> [consultado em 19 de julho de 2010].
- CABO VERDE, Relatório de Progresso (2011), [Online] Disponível em: <http://www.un.cv/files/MDGReportCV.pdf> [consultado em 12 de outubro de 2011]. <http://www.ine.cv/actualise/dadostat/files/64fc95ae-6380-43f9-afcf2556e7432f2aevolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20procura%20turistica%20em%20cabo%20verde%20segundo%20ano,%202000%20a%202011.pdf> [consultado em 30 de abril de 2013].
- FACULDADE DE LETRAS UNIVERSIDADE DO PORTO (2011), [Online] Disponível em <http://ler.lettras.up.pt/uploads/ficheiros/7018.pdf> [consultado em 3 de outubro de 2011].
- INDP, Instituto Nacional do Desenvolvimento e Pescas (2011), [Online] Disponível em: [www.indp.cv](http://www.indp.cv) [consultado em 12 de outubro de 2011].

RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO: Sustentabilidade e equidade - Um futuro melhor para todos (2011), [Online] Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt/> [consultado em 13 de maio de 2012].

WORLDBANK (2010), [Online] Disponível em : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/CAPEVERDEEXTN/0,menuPK:349633~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:349623,00.html> [consultado em 20 de fevereiro de 2011].

WORLDBANK (2011), [Online] Disponível em : [www.worldbank.org/smallstates](http://www.worldbank.org/smallstates) [consultado em 27 de fevereiro 2011].



## **Democracia, participação cidadã e políticas públicas: uma avaliação a partir das ações de protesto**

Ana Raquel Matos\*

### **Resumo**

O presente trabalho faz uma breve revisão da literatura enquadradora do protesto enquanto forma de ação coletiva na sua relação com a democracia e enuncia os principais pressupostos que sustentam os protestos enquanto espaços de participação cidadã na definição de políticas públicas recorrendo, para tal, a um caso empírico concreto: os protestos que ocorreram a propósito do encerramento de blocos de parto em Portugal, entre 2006 e 2007. Esta abordagem consagra, assim, espaço à reflexão sobre os potenciais impactos que essa forma de ação coletiva pode exercer em processos deliberativos, na vida pública e na própria democracia.

**Palavras-Chave:** Protestos; participação cidadã; deliberação; democracia.

### **Introdução**

Apesar da possibilidade, inerente aos sistemas democráticos, de podermos eleger quem nos represente politicamente, não temos que estar sempre de acordo com os nossos representantes em todas as matérias. O desacordo e a oposição são elementos constituintes do processo político e uma condição necessária ao bom funcionamento da democracia.

Grande parte dos movimentos sociais e das ações de protesto que marcam a atualidade dão conta de um conflito político específico que contesta o voto enquanto espaço demasiado estreito para exercer o direito de participação na vida política e que, por isso, reivindica a transformação da democracia num sistema mais participativo, num espaço plural, sobretudo em relação a processos de decisão sobre a vida coletiva.

\* Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (amatos@ces.uc.pt).

A presente abordagem propõe-se argumentar sobre os protestos enquanto espaços de participação cidadã em processos públicos de decisão, explorando a relevância dessa mobilização através do conflito.

Prover uma análise centrada no protesto na sua relação com a democracia não significa, porém, subscrever a tese sobre a crise da política e da democracia; pelo contrário, o presente artigo propõe-se analisar os protestos, exatamente, enquanto forma alternativa de estar e de fazer política para lá dos limites da democracia representativa, ou seja, uma plataforma de ação que integra o funcionamento regular da política e da democracia e que opera no sentido do seu aprofundamento.

Esta análise, num primeiro momento, apresenta alguns dos elementos teóricos que têm balizado a relação entre ações de protesto e democracia, incluindo as abordagens que questionam a sua legitimidade democrática, bem como os principais argumentos que potenciam a análise das ações de protesto enquanto espaços de participação cidadã com influência na definição de políticas públicas. Num segundo momento, avaliam-se essas questões a partir da análise dos protestos que ocorreram em Portugal, em 2006-2007, a propósito da decisão governamental de encerrar vários blocos de parto no país.

## **1. Movimentos sociais, protestos e participação cidadã na vida política**

Desde 1960 que os movimentos sociais se tornaram elementos inextricáveis das sociedades ocidentais, sobretudo na sua relação com a democracia. A ação coletiva dos movimentos de protesto – que enquadra as possibilidades de interação entre atores politicamente relevantes a partir de ações sustentadas, de base popular, assentes em reivindicações coletivas (Tilly, 2004: 474) – tornou-se uma peça indispensável do processo político, com capacidade para afetar profundamente os seus resultados, direta ou indiretamente. Até então, esse tipo de ação caracterizava-se pela sua suposta irracionalidade, sustentada nos princípios explicativos da psicologia de multidões. Os protestos enquanto forma de ação privilegiada dos movimentos sociais eram, desta forma, encarados como indicadores de anomia social e os seus líderes equiparados a agentes mobilizados por impulsos inconscientes, seguidos por multidões irracionais (Flacks, 2005).

Um importante ponto de viragem nesta abordagem ocorreu em 1965, quando Mancur Olson introduziu nesta análise “A Lógica da Ação Coletiva”. Na sua obra seminal, Olson argumenta que essas formas de ação coletiva remetem a indivíduos egoístas enquadrados em coletivos, cuja ação é definida por motivações racionais<sup>1</sup> (1965: 108), abrindo espaço à discussão dos protestos como atos racionais, significativos, impulsionados pela necessidade de operar

<sup>1</sup> Esta é uma questão-chave que levanta alguns problemas, desde logo porque pressupõe definir o que é “racional” e “irracional” e para quem. Em teorias como a de Olson, por exemplo, “egoísmo” e “interesse” aparecem associados à racionalidade, enquanto a “indignação” à irracionalidade.

uma mudança social benéfica. Desde então que conflitos realizados através do protesto vêm sendo considerados ações intencionais e organizadas, do legítimo foro político, ou seja, um fenômeno normal da vida coletiva (Flacks, 2005: 54; Goodwin *et al.*, 2001: 4; Tilly, 2004).

A literatura sobre este domínio distingue ainda entre “velhos” e “novos” movimentos sociais, distinção que sendo essencialmente teórica é também, naturalmente, problemática, sobretudo por nunca ter sido totalmente clara (Touraine, 2004; Estanque, 2010: 7). Os velhos movimentos sociais, constituídos pelas “velhas” ações coletivas desencadeadas desde finais do século XIX a inícios do século XX, dizem essencialmente respeito à reivindicação por direitos cívicos, políticos e sociais associados a contenciosos de classe e de trabalho. Quanto aos novos movimentos sociais, surgidos na década de 1960, resultam de novos conflitos e reivindicações decorrentes da então emergente sociedade pós-industrial, onde se enquadram os direitos estudantis, feministas, ambientalistas, pacifistas, os direitos sobre orientação sexual, raça, etnia, saúde, bem como o direito à democracia, à informação, ao pluralismo e à participação na vida coletiva (Melluci, 1980; Offe, 1985; Cohen e Arato, 1992).

A passagem dos velhos aos novos movimentos sociais, mais do que uma mudança nas reivindicações que os sustentam, representa uma crítica fundamental à ordem social prevaiente e expressão central do descontentamento em relação ao modelo liberal de democracia. Os novos movimentos sociais assumem, assim, como reivindicação central a mudança a provocar no modo convencional de fazer política (Offe, 1985; Della Porta, 2003a), que deve emergir da criação de *esferas públicas* alternativas onde se debatam políticas, estratégias, mas também novas ideias sobre a democracia e seu funcionamento (Guidry e Sawyer, 2003: 276).

Os novos movimentos sociais defendem, portanto, uma democracia participativa e rejeitam o princípio (exclusivo) da delegação política que fundamenta a democracia representativa (Della Porta e Diani, 1999; Flacks, 2005). Reivindicam uma conceção de democracia a partir de baixo, em que as decisões possam ser tomadas o mais próximo possível da vida dos/as cidadãos/ãs, num movimento de defesa da descentralização política e de consulta alargada dos/as que são afetados/as pelas decisões (Della Porta, 2003a, 2003b: 112; Diani, 2003: 47).

Embora distintos no que os caracteriza, os movimentos sociais e os eventos de protesto são duas faces da mesma moeda. Um movimento social representa esforços coletivos, duradouros (envolvendo uma estrutura organizativa também ela duradoura), que usualmente recorre às ações de protesto como forma privilegiada de exercer pressão para a mudança (Della Porta e Diani, 1999). Enquanto os movimentos sociais ficariam descaracterizados sem referência às ações de protesto, estas são passíveis de ocorrer fora de um movimento social específico, enquanto manifestações “momentâneas” e “espontâneas” de opo-

sição ou de descontentamento social. Neste sentido, os protestos têm vindo a definir-se como “ações não convencionais em que canais indiretos de influência são abertos a partir da ação desempenhada por certos atores coletivos” (Della Porta e Diani, 1999: 192), ou seja, a *arte performativa da política*, cuja proposta é visibilizar os que não conseguem fazer ouvir a sua voz e os seus interesses (Juris, 2008).

Os protestos albergam, no entanto, na sua definição uma variedade de comportamentos que pode ir da queixa mais tímida a atos mais violentos. Representam uma espécie de *comunicação participativa*, sobretudo, quando o diálogo entre atores em oposição parece estar comprometido (Rudolph, 2004: 65). Esses rituais comunicativos são, assim, inseparáveis das ações de protesto, fazendo-as funcionar como fonte de informação nova sobre assuntos controversos (Burstein, 1999: 12). Esta emergência da variedade de conhecimento sobre um dado problema é também ela reveladora do potencial que os protestos exercem no estímulo ao pensamento crítico, reforçando o processo de empoderamento que este tipo de ação comporta na esfera cidadã.

Integrar uma ação de protesto pode, de facto, capacitar os/as cidadãos/ãs para uma ação política transformadora já que, isoladamente, não teriam a mesma capacidade para confrontar o Estado, nem tampouco potenciar consequências no seio de uma sociedade (Rudolph, 2004: 66). Face à intenção de transformar as práticas democráticas, os protestos podem ainda descrever-se como rituais de alta densidade (Juris, 2008), num equivalente possível a momentos de democracia de alta intensidade (Santos, 1998, 2002).

## 2. A relação entre protestos e democracia

Os protestos são ações características tanto de sistemas democráticos como não democráticos. A relação entre movimentos sociais, suas formas de ação e democracia é, portanto, tensa e complexa (Tilly, 2003: 21-23). Assim, mesmo que tantas vezes encarados como elementos incompatíveis, democracia e contenção popular representam dois lados da mesma moeda (McAdam *et al.*, 2001; Della Porta, 2003a, 2003b; Flacks, 2005). Os protestos, esses, compreendem formas subversivas de fazer política assentes na ideia de uma *contra democracia*, um espaço democrático onde se exerce vigilância e controlo sobre as instituições do Estado (Rosanvallon, 2006: 16).

Os sistemas democráticos ocidentais, na generalidade, assimilaram o direito ao protesto, reconhecendo-o legalmente, mas em muitos desses contextos esse direito, na prática, continua a ser reprimido pelos discursos políticos, objeto de repressão policial ou, muitas vezes, criminalizado. Importa por isso referir que um sistema democrático verdadeiramente inclusivo não é hostil a manifestações de protesto; pelo contrário, proporciona espaços de diálogo com essas organizações e reconhece a legitimidade da sua ação como parte do processo

democrático (Burstein, 1999). Não se pode ignorar, no entanto, que, mesmo em sociedades democráticas, os protestos podem facilmente transformar-se em atos de desordem que atingem um patamar da violência que viola o exercício desse direito, em demonstração da linha tênue que separa o protesto enquanto direito democrático de atos criminosos.<sup>2</sup>

Para alguns autores, tanto os protestos “legais” como os protestos marcados pela desobediência representam formas de “poder a partir de baixo”, são manifestações do poder do povo (Piven, 2008: 5; Dupuy, 2002). Para Cohen e Arato (1992), no entanto, o argumento da desobediência civil neste contexto específico de análise serve, exatamente, para demonstrar que as ações de protesto a cargo da esfera cidadã detêm a capacidade de influenciar e moldar a cultura política sem colocar em causa as instituições democráticas. Já Rancière (2004) acrescenta que a verdadeira participação política reside na criação dessa pessoa imprevisível, capaz de ocupar as ruas em protesto, considerando que é deste movimento que nasce a democracia.

Os protestos são, assim, formas de imaginar novas possibilidades de agenciamento e de reforma democrática que combatem as dinâmicas de poder que têm vindo a marginalizar certos grupos populacionais de uma participação mais ativa na vida política. Este *pluralismo contencioso* visa subverter os meios, os mecanismos e as ideologias geradoras de exclusão política em qualquer tipo de regime e projeta os/as cidadãos/ãs como grupos com voz na sua própria governação (Guidry e Sawyer, 2003: 273-274).

Duas ideias centrais devem, portanto, reter-se: a) protestos e democracia reforçam-se mutuamente; b) a legitimidade da democracia não pode ser definida apenas de acordo com o respeito pelos seus processos, mas, acima de tudo, deve ser capaz de incluir, de forma eficiente, a esfera cidadã nos seus processos.

### **3. Os protestos como espaços de participação na vida política: o caso de Portugal**

A questão da participação democrática é, hoje, um dos desafios fundamentais do nosso tempo e um dos principais tópicos das agendas políticas nacionais e internacionais, embora as democracias liberais representativas ainda continuem a proteger os processos públicos de decisão da “intrusão” cidadã através de um processo designado de “dupla delegação” (Callon *et al.*, 2001). De acordo com esse processo, mediante eleições regulares, os/as cidadãos/ãs delegam na esfera política e administrativa, assim como na esfera científica, a legitimidade de tomar decisões em seu nome. São estes mecanismos democráticos, repre-

<sup>2</sup> Esta abordagem não ignora, portanto, o facto de os protestos poderem traduzir-se em atos extremamente violentos e com impactos adversos na sociedade e na democracia (Tilly, 2003, 2004). Na verdade, o conceito de *má sociedade civil* circunscreve tais movimentos em oposição à democracia (Chambers e Kopstein, 2001).

sentativos, que têm vindo a promover o afastamento da política dos interesses dos cidadãos, desencadeando descontentamento e desconfiança por parte da sociedade civil (Cohen e Arato, 1992), mas potenciando, por outro lado, o surgimento de novas formas de envolvimento da esfera cidadã com a política, como os protestos.

Os protestos têm-se, assim, constituído como uma dimensão negligenciada na sua relação com a participação deliberativa. Se pensarmos, por exemplo, em formas organizadas de participar em processos deliberativos como a célebre e intemporal tipologia apresentada por Sherry Arnstein (1969), questionamos onde cabe, afinal, o protesto na “escada de participação”, a qual representa uma tipologia de formas participativas que vai da manipulação a mecanismos efetivos de controlo das decisões por parte dos/as cidadãos/ãs.<sup>3</sup> Para além de conceções formais de participação como a que representa esta tipologia de participação, existem outros processos de democratização das decisões, ou seja, outras relações entre sociedade, política e deliberação, para além das convencionais formas de participar, a que importa prestar atenção (Loeber *et al.*, 2011: 600). Com efeito, as ações de protesto concentram, pelo menos, a mesma energia que os níveis intermédios de consulta representados na tipologia de Arnstein (1969), informando ao mesmo nível (ou até melhor) sobre as necessidades da população e suas reivindicações.

Assim, quando os cidadãos são privados de oportunidades para participar em decisões que os afetam ou quando as oportunidades mais padronizadas de participação não estão disponíveis ou não são adequadas para expressar a sua posição, duas situações podem emergir: 1) o crescente descontentamento com a democracia representativa; 2) a canalização desse descontentamento para oportunidades de ação que pressionem o fechamento da democracia e onde os protestos irrompem como um recurso com potencialidades para influenciar as políticas públicas. Sobre isto, a abordagem da democracia radical na sua relação com os processos deliberativos contribui com o argumento de o conflito e a luta agonística serem peças constituintes da democracia e da própria deliberação (Mouffe, 2000, 2005; Bächtiger *et al.*, 2010).

A participação parece, no entanto, variar de acordo com os contextos nacionais e suas características políticas e culturais, assim como dos arranjos institucionais permitidos nesses contextos democráticos (Loeber *et al.*, 2011: 599). Entre os países da União Europeia, por exemplo, as formas de participação cidadã variam largamente. O mecanismo da consulta pública é, neste contexto, a ferramenta participativa mais utilizada. Já em países como

<sup>3</sup> Segundo Arnstein (1969) diferentes formas de participação cidadã distribuem-se ao longo dos degraus de uma escada de oito degraus, que vão desde a manipulação (situada na base), terapia, informação, pacificação, parceria, poder delegado até ao controlo pelos cidadãos (no topo) dos processos de tomada de decisão. A “escada da participação” torna-se, portanto, ilustrativa dos vários níveis que a arquitetura institucional sobre envolvimento dos cidadãos nas decisões tem assumido, embora nem todos os degraus traduzam formas de participação efetiva.

Portugal, por exemplo, onde as oportunidades de participação direta nas decisões coletivas são raras e onde é evidente a ausência de espaços institucionalizados de participação deliberativa, os protestos emergem como alternativas para influenciar os contextos de decisão (Gonçalves *et al.*, 2007: 114; Nunes, 2007: 67).

O defraudar das expectativas relativas à instauração de um modelo único de democracia participativa em Portugal criadas com a Revolução dos Cravos (1974-1975) e a crescente negligência da importância da participação cidadã em processos de tomada de decisão mais não tem feito do que reforçar a importância que o protesto continua a exercer na história político-social do país (Mendes, 2005; Estanque, 2010; Cerezales, 2011; Fishman, 2011; Matos, 2012).

Em Portugal, a persistência de um Estado autoritário continua, assim, a manifestar-se não só nas relações quotidianas entre Estado e esfera cidadã como em episódios recorrentes de comportamento ilegítimo e de abuso por políticos nas suas relações com os cidadãos, organizações ou movimentos sociais que tentam exercer os seus direitos, incluindo o direito de acesso à informação e o direito de manifestação pública (Nunes, 2007: 67). A maioria dos protestos é, portanto, desvalorizada pelo Governo e o Estado como práticas participativas, os quais são regularmente ignorados ou rotulados de atos perturbadores da ordem pública (Matos, 2012).

O uso frequente do direito ao protesto por parte dos/as cidadãos/ãs constitui-se, em contextos particulares como o português, património cultural e histórico, especialmente em situações em que as pessoas sentem “na pele” os efeitos dos problemas associados à qualidade dos serviços públicos (saúde, educação, segurança, etc.), onde as políticas neoliberais afirmam cada vez com mais nitidez o recuo do Estado na proteção social e agravam a falta de acesso dos/as cidadãos/ãs aos processos de decisão política.

As últimas décadas são bastante ilustrativas neste sentido, revelando uma sociedade portuguesa de onde têm emergido fortes mobilizações coletivas.

#### **4. Os protestos sobre o encerramento de blocos de parto em Portugal como espaços de (potencial) participação deliberativa**

As decisões governamentais na área da saúde, em Portugal, têm-se constituído terreno fértil em protestos, sobretudo porque se apresentam herméticas à participação cidadã.

A análise prossegue, portanto, neste ponto, com o escrutínio de um caso empírico que ilustra os protestos como espaços de participação cidadã com potencial deliberativo: o caso dos protestos ocorridos em Portugal, entre 2006 e 2007, a propósito da decisão de encerrar vários blocos de parto e consignada pelo Despacho ministerial nº7495/2006 (relativo à reestruturação dos serviços

de saúde materno infantil em Portugal).<sup>4</sup> Esta é uma medida que surge no seguimento de reestruturações prévias destes serviços, às quais se vinha reconhecendo o mérito internacional do país no que toca ao seu desempenho na área da saúde materno-infantil. Um dos indicadores apontados como mais relevantes reporta à taxa de mortalidade infantil. Portugal passara, assim, dos últimos lugares no *ranking* mundial para figurar entre os 10 países com as mais baixas taxas de mortalidade infantil (WHO, 2011), em torno de 3,1 ‰ em 2011.

Na base da polémica decisão de encerrar blocos de parto esteve então, um relatório elaborado pela Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal (Portugal, Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal, 2006), que avaliara estes serviços, sugerindo medidas a implementar.<sup>5</sup> Entre elas, recomendava o encerramento das unidades de saúde que realizassem menos de 1500 partos por ano, um rácio indicado nesse documento como “recomendado” pela Organização Mundial de Saúde e capaz de assegurar a segurança e qualidade dos serviços a prestar. Apesar de outras sugestões terem sido avançadas pelo relatório, e das preocupações aí manifestadas em relação à necessária informação e consulta da população afetada e seus representantes políticos, o Governo avançou com um plano de encerramento cronologicamente desenhado para cumprir ao longo de 2006 e 2007, e que veio a cumprir integralmente, baseado no critério dos 1500 partos/ano e negligenciando outras recomendações.

Assim, partindo do rácio 1500 partos/ano, das 50 maternidades dos serviços públicos de saúde: 27 reuniam condições técnicas para manter os blocos de parto em funcionamento e 23 não reuniam, das quais, em 15 ocorriam menos de 1200 partos/ano; em 12 menos de 1000 partos/ano; e em 5 menos de 500 partos/ano. Embora o despacho ministerial aponte para o encerramento concreto de 13 blocos de parto, por questões de fracas acessibilidades aos serviços próximos nuns locais e a potencial sobrelocação de algumas unidades noutras, esse documento acaba por consignar o encerramento de apenas nove blocos de parto no país.<sup>6</sup>

Foram essas nove localidades afetadas que se organizaram em fortes ações de protesto. Uma análise conjunta dessas ações no país permite-nos identificar

<sup>4</sup> Este caso foi analisado com detalhe na tese de doutoramento da autora (financiada pela FCT – Ref<sup>a</sup> SFRH/BD/40971/2007). Os dados que aqui se apresentam derivam de uma abordagem qualitativa elaborada a partir de 27 entrevistas semiestruturadas realizadas com atores privilegiados neste processo, realizadas entre 2008 e 2010, análise documental (relatórios, legislação, protocolos sobre saúde materno-infantil) e análise de imprensa (dos jornais diários *Jornal de Notícias* e *Diário de Notícias* e do seminário *Expresso*), num total de 1114 publicadas entre 2004 e 2010, das quais 497 foram analisadas ao abrigo dos pressupostos da referida tese de doutoramento (Matos, 2012).

<sup>5</sup> Foi esta avaliação que sustentou a decisão. Na base da controvérsia esteve o facto de este relatório ter sido entregue ao ministro da tutela quatro dias antes da assinatura do despacho que consagrou os encerramentos, num claro indicador, de acordo com os opositores à medida, de que a medida estaria já tomada, esperando-se apenas a sua necessária fundamentação técnica.

<sup>6</sup> Amarante, Barcelos, Chaves, Elvas, Figueira da Foz, Lamego, Mirandela, Oliveira de Azeméis e Santo Tirso.

os grandes argumentos que foram apresentados e que sustentaram a adoção dessa forma de ação coletiva.

Esses protestos insurgiram-se, assim, contra a falta de atenção que foi dada às questões geográficas e às especificidades demográficas, onde se inclui a discricionariedade usada pelo Governo na aplicação da medida. Sobre esta última, refira-se que o Governo não respeitou da mesma maneira o critério avançado pela CNSMN para o encerramento dos blocos de parto (1500 partos/ano), visível na decisão de manter em funcionamento, por exemplo, os blocos de parto de Cascais e Vila Franca de Xira, com um número de partos/ano abaixo do rácio indicado, sob o argumento de que iriam sobrecarregar as maternidades de Lisboa. Além disso, embora a avaliação da CNSMN tivesse considerado algumas variáveis regionais na sua análise, tanto essa avaliação como o Governo negligenciaram as desigualdades culturais, económicas e educacionais da população na sua relação com o território. Assim, ausência da participação cidadã na decisão e a sobrevalorização das razões técnicas de que a democracia representativa se socorre resultaram em situações como a que a seguinte citação tão bem ilustra:

Não tenho carta de condução e os meios de transporte são muito caros para vir todos os dias [maternidade alternativa]. Eu não tenho dinheiro para ficar num hotel. Não tenho condições para estar com minha mulher, nem sequer para assistir ao parto do meu filho (entrevista 10).

Os protestos representaram, assim, uma tentativa de combater desigualdades a vários níveis, mas sobretudo desigualdades regionais, expressas em fenómenos como a desertificação do interior do país.

Também o tratamento desigual entre serviços públicos e privados, foi entendido neste contexto específico como um indicador claro da adoção de políticas neoliberais, tendo-se constituído num outro grande argumento que os protestos tentaram visibilizar. O relatório da Entidade Reguladora da Saúde (Portugal, Entidade Reguladora da Saúde, 2007) veio, aliás, a tornar claro esse tratamento desigual, já que das 28 unidades privadas de saúde com bloco de parto a funcionar na altura, apenas duas realizavam mais de 1500 partos ano, cerca de 10%, as quais não foram alvo da mesma avaliação, a partir dos mesmos critérios, nem equacionado qualquer encerramento.

Em sintonia com este argumento, verificou-se ainda que em três localidades onde encerraram serviços públicos estava já projetada a abertura dos mesmos serviços, mas de cariz privado.<sup>7</sup> É neste contexto que esta controvérsia foi amplamente designada pelos opositores à medida como estruturada a partir de “critérios economicistas”: ou seja, uma medida política que conduzida pela racionalização de recursos, mas que colocou a tónica em argumentos basea-

<sup>7</sup> Mais concretamente em Chaves, Mirandela e Santo Tirso.

dos na promoção da qualidade e segurança dos serviços a prestar. Esta é uma situação que fica bem patente – segundo alguns profissionais que também reivindicaram o direito a ser ouvidos no processo de decisão<sup>8</sup> – na clara falta de planeamento e execução desta medida.

Eu ouvi falar do encerramento da maternidade local, mas enquanto comandante [dos bombeiros] eu nunca fui informado. Ouvi falar quando toda a gente ouviu! Nem o hospital, o INEM ou a ARS me informou da medida que estava para ser tomada. No início foi muito confuso. (...) Levámos uma mulher em trabalho de parto, já com rutura do saco das águas, para o hospital daqui e não sabíamos do encerramento e quando lá chegámos: “estes tipos estão loucos! O que é que estão a fazer aqui?!” No início nem o CODU sabia que o nosso hospital não podia fazer partos! (...) Eles fecharam as maternidades sem nunca se preocuparem se havia meios necessários. Porque se uma ambulância está fora como uma grávida durante duas horas e se houver outra emergência não há meios disponíveis. Nós nunca fomos sequer consultados para saber que recursos tínhamos (entrevista 5, 2009).

Mas foi, sobretudo, a falta de transparência deste processo de decisão e a ausência de consulta/informação aos cidadãos e profissionais envolvidos – que tomaram conhecimento da medida pelos meios de comunicação social – que potenciaram fortemente o surgimento destes protestos.

Todos nós, cidadãos, não queremos que a maternidade feche. (...) Se não há condições, melhorem-nas. Não podemos é aceitar de forma leve que encerrem as coisas sem antes nos ouvirem (entrevista 2, 2009).

O próprio parlamento português, aliás, foi oficialmente informado no mesmo dia em que o despacho foi assinado e tornado público.<sup>9</sup> Os eventos de protesto desencadeados são, assim, demonstrativos da prevalência de uma cultura democrática que ainda se caracteriza por um autoritarismo excessivo do Estado, em que a tomada de decisões ocorre num espaço fechado à participação cidadã e assente na ideia de que os representantes eleitos são os exclusivos e legítimos detentores do poder de decidir a vida coletiva.

O maquinista, quando muito, serei eu. Os senhores são passageiros que representam os cidadãos”, sublinhou o titular da Saúde aos deputados do seu partido, falando nas jornadas parlamentares do PS, realizadas em Óbidos (declarações do Ministro da Saúde, António Correio de Campo, publicadas no Diário de Notícias, 25-02-2007).

<sup>8</sup> Obstetras das unidades a encerrar, profissionais ligados ao serviço de transporte de doentes urgentes e alguns médicos de clínica geral e familiar.

<sup>9</sup> De acordo com o art. 12.º (g) da lei n. 27/2002, de 8 de novembro, é da responsabilidade do Ministério da saúde encerrar serviços. Esta não é, portanto, uma matéria sujeita a discussão parlamentar prévia ou sua aprovação.

Desta forma, uma democracia agonística, praticada a partir de ações de protesto, tem o mérito de colocar na agenda política nacional não só a necessidade de implementar uma democracia participativa, como de provocar o debate sobre a legitimidade de quem deve participar nos processos de decisão. Neste caso, estes protestos conseguiram manter a sua presença na imprensa até 2010, embora decrescendo o número de notícias publicadas ao longo do tempo.

### **Considerações finais**

O conflito político, as divergências, os atores que se opõem no plano das decisões políticas e as reivindicações que têm feito história têm vindo a mudar, mas o protesto, esse, tem persistido como o traço mais “natural” e característico dos sistemas políticos democráticos, simbolizando uma interpretação possível do princípio que defende a “soberania do povo”.

Apesar de as ações de protesto continuarem a ser consideradas táticas de persuasão e formas “dramáticas” de perseguir soluções para problemas coletivos, muitas vezes através de procedimentos, cuja legitimidade é questionada, tais ações integram uma valiosa dinâmica de participação política cidadã pela influência informal ou sutil que exercem na tomada de decisões, embora muitas vezes classificadas, à partida, “sem impacto” ou simplesmente negligenciadas enquanto participação.

No caso apresentado, a participação cidadã foi negligenciada antes, durante ou após a decisão, o que motivou o coletivo afetado a recorrer ao protesto como “o” espaço participativo possível face a um contexto hermético de tomada de decisão e à ausência de outras formas de participação regular em processos de decisão.

Protestos como os analisados não se configuram em espaços com garantias estáveis quanto à sua influência na definição de políticas públicas, mas também não se equiparam a espaços vazios de possibilidade quanto à influência que podem exercer nesses processos. Estes protestos não resultaram na concretização do seu objetivo maior – impedir o encerramento dos blocos de parto –, mas demonstraram outras potencialidades. Uma delas foi a vigilância que exerceram sobre a política representativa e seus processos de tomada de decisão, tendo influído na queda do ministro responsável pela decisão analisada e na queda do governo nas eleições seguintes. Outra foi o facto de terem colocado na agenda política a questão da saúde materno-infantil e a potencial influência que exerceram no curso dessas políticas em Portugal. Protestos como estes podem, assim, equiparar-se a verdadeiros mecanismos de consulta dos/as cidadãos/ãs quanto à orientação das políticas públicas, exatamente pelo poder informativo que detêm.

Para concluir, os protestos são dotados de uma plasticidade incomum, sem limites quanto à forma e ao conteúdo. Constituem-se, portanto, como uma das

principais formas de engajamento e participação dos/as cidadãos/ãs na política para além dos canais formais disponibilizados pela democracia representativa; uma declaração pública de compromisso dos/as cidadãos/ãs para com um alargamento e reforço dos modelos vigentes de política democrática. Os protestos documentam uma resposta distintiva ao que tem sido descrito como patologia de representação política e que afeta os regimes democráticos desenhados de acordo com o modelo democrático-liberal dominante. Constituem-se, portanto, num excelente palco para avaliar as relações democráticas de uma dada sociedade, tomando o pulso à abertura e qualidade da participação pública na vida política.

### Referências Bibliográficas

- ARNSTEIN, Sherry (1969), “A Ladder of Participation”, *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4): 216-224.
- BÄCHTIGER, André; NIEMEYER, Simon; NEBLO, Michael; STEENBERGEN, Marco R.; STEINER, Jürg (2010), “Symposium: Toward More Realistic Models of Deliberative Democracy Disentangling Diversity in Deliberative Democracy: Competing Theories, Their Blind Spots and Complementarities”, *The Journal of Political Philosophy*, 18 (1): 32–63.
- BURNSTEIN, Paul (1999), “Social Movements and Public Policy”, in M. Giuni, D. McAdam e C. Tilly (eds.), *How Social Movements Matter*, Minneapolis/Londres: University of Minnesota Press: 3-21.
- CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris: Seuil.
- CEREZALES, Diego Palacios (2011) *Portugal à Coronhada. Protesto Popular e Ordem Pública nos séc. XIX e XX*, Lisboa: Tinta da China.
- CHAMBERS, Simone e KOPSTEIN, Jeffrey (2001), “Bad Civil Society”, *Political Theory*, 29, 6: 837-86.
- COHEN, Jean e ARATO, Andrew (1992), *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: MIT Press.
- DELLA PORTA, Donatella (2003a), *Introdução à Ciência Política*, Lisboa: Editorial Estampa.
- DELLA PORTA, Donatella (2003b) “Social Movements and Democracy at the Turn of the Millennium”, in P. Ibarra (ed.), *Social Movements and Democracy*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan: 105-135.
- DELLA PORTA, Donatella e DIANI, Mario (1999), *Social Movements: An introduction*, Cornwall: Blackwell Publishing.
- DIANI, Mario (2003), “Direct Democracy and Leadership in Social Movement Networks”, in P. Ibarra (ed.), *Social Movements and Democracy*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan: 47-59.
- DUPUY, Jean-Pierre (2002), *Pour une catastrophisme éclair*, Paris: Seuil.
- ESTANQUE, Elísio (2010), “Sindicalismo e movimentos sociais: Ação coletiva e regulação social no contexto europeu e português”, *Revista Lutas Sociais*, 23, PUC\_São Paulo, (disponível em [http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/477\\_EE\\_Lutas%20Sociais\\_Sind%26MSs.pdf](http://www.ces.uc.pt/myces/UserFiles/livros/477_EE_Lutas%20Sociais_Sind%26MSs.pdf)).
- FISHMAN, Robert (2011), “Democratic Practice after the Revolution: The Case of Portugal and Beyond”, *Politics and Society*, XX(X): 1-35.

- FLACKS, Dick (2005), “A questão da relevância nos estudos dos movimentos sociais”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72: 45-66.
- GOÑÇALVES, Maria Eduarda (Coord.); DELICADO, Ana; BASTOS, Cristiana; RAPOSO, Hélder; DOMINGUES, Mafalda (2007), *Os portugueses e os novos riscos*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- GOODWIN, Jeff; JASPER, James; POLLETTA, Francesca (2001), “Why Emotions Matter”, in J. Goodwin, J. Jasper and F. Polletta (eds.), *Passionate Politics. Emotions and Social Movements*, Chigago: The University of Chicago Press: 1-24.
- GUIDRY, John A. e SAWYER, Mark Q. (2003), “Contentious Pluralism: The Public Sphere and Democracy”, *Perspetives on Politics*, 1: 273-289.
- JURIS, Jeffrey (2008), “Performing Politics. Image, Embodiment, and Affective Solidarity during Anticorporate Globalization Protests”, *Ethnography*, 9 (1): 61-97.
- LOEBER, Anne; GRIESSLER, Erich; VERSTEE, Wytiske (2011), “Stop Looking Up the Ladder: Analyzing the Impact of Participatory Technology Assessment from a Process Perspective”, *Science and Public Policy*, 38(8): 599-608.
- MATOS, Ana Raquel (2012), “*Birthing democracy*”: *Between birth policies in Portugal and mothering new forms of democracy in Brazil*, Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra: Universidade de Coimbra.
- MCADAM, Doug; TARROW, Sidney e TILLY, Charles (2001), *Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MELLUCI, Alberto (1980), “The new social movements”, *Social Science Information*, 19: 199-226.
- MENDES, José Manuel (2005), “«Só é vencido quem deixa de lutar»: Protesto e Estado democrático em Portugal”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72: 161-185.
- MOUFFE, Chantal (2000), “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism”, *Reihe Politikwissenschaft/Political Science Series*, 72, (disponível em [http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw\\_72.pdf](http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_72.pdf)).
- MOUFFE, Chantal (2005), *The Democratic Paradox*, Londres: Verso.
- NUNES, João Arriscado (2007), “Governança, Conhecimentos e Participação Pública”, Relatório de Provas em Sociologia apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra: Universidade de Coimbra.
- OFFE, Claus (1985), “New Social Movements: Changing Boundaries of the Political”, *Social Research*, 52: 817-868.
- OLSON, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.
- PIVEN, Frances Fox (2008), “Can power from the below change the world?”, *American Sociological Review*, 73: 1-14.
- PORTUGAL, Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal (2006), *Organização Perinatal Nacional. Programa de Saúde Materna e Neonatal*, Lisboa: Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal.
- PORTUGAL, Entidade Reguladora da Saúde (2007) *Caracterização dos Prestadores de Cuidados de Saúde com Centros de Nascimento*, Lisboa: Entidade Reguladora da Saúde.
- RANCIÈRE, Jacques (2004), *Aux bords du politique*, Paris: Gallimard.
- ROSANVALLON, Pierre (2006), *La contre-démocratie*, Paris: Éditions du Seuil.
- RUDOLPH, Susanne Hoerber (2004), “Is Civil Society the Answer?” in S. Prakash e P. Selle (eds.), *Investigating Social Capital*, Nova Deli/Thousand Oaks/Londres: Sage: 64-87.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998), *Reinventar a democracia*, Lisboa: Gradiva.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.) (2002), *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

TILLY, Charles (2003), "When do (and Don't) Social Movements Promote Democratization?", in P. Ibarra (ed.), *Social Movements and Democracy*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan: 21-45.

TILLY, Charles (2004), "Contentious Choices", *Theory and Society*, 33: 473-481.

TOURAINÉ, Alain (2004), "On the Frontier of Social Movements", *Current Sociology*, 52(4): 717-7125.

WHO (2011), *World Health Statistics*, Geneva: WHO Press.

## **Políticas públicas para o emprego em Portugal: de ação reguladora a potencial emancipatório?**

Carla Valadas\*

### **Resumo:**

Neste artigo, propomo-nos analisar as mudanças que têm vindo a afetar as políticas públicas que, no domínio do emprego, têm sido desenvolvidas em Portugal ao longo da última década e meia. O texto que apresentamos constrói-se em torno de duas questões centrais: Num momento em que assistimos ao aumento sem precedentes do desemprego e à generalização das formas de emprego precárias, que configuração e quais as potencialidades reguladoras e emancipatórias das políticas de emprego prosseguidas pelo Estado português? Admitindo que o emprego é, por excelência, o fator de integração dos indivíduos na sociedade, em que medida a intervenção do Estado na promoção de emprego e no combate ao desemprego contribui para reduzir as desigualdades sociais e promover o bem-estar social?

**Palavras-chave:** Desemprego, Desigualdades Sociais, Empregabilidade, Estado-Providência, Políticas Ativas

Desde o início do novo milénio temos assistido, em Portugal, a um aumento contínuo da taxa de desemprego e a uma precarização das relações e condições de trabalho. O desemprego massivo, tanto de longa duração (DLD), como o desemprego jovem constituem-se em desafio para os governantes portugueses que, em particular desde o início do novo milénio<sup>1</sup>, têm desenvolvido um conjunto

\* Professora na Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Coimbra e na Escola Superior de Educação e Ciências Sociais, Instituto Politécnico de Leiria (csvaladas@gmail.com)

<sup>1</sup> Recorde-se que, apesar de a taxa de desemprego ter atingido níveis muito elevados, sobretudo, desde o ano de 2009, a subida do número de indivíduos desempregados foi constante e progressiva desde 2002. Para uma análise exaustiva da evolução do mercado de trabalho, da trajetória do desemprego em Portugal, das suas especificidades e implicações do ponto de vista das políticas públicas dirigidas aos desempregados, consultar dois trabalhos recentes da autora (Valadas 2012, 2011).

de políticas destinadas a minorar os impactos negativos do desemprego, mas, sobretudo, a incentivar a (re)entrada no mercado de trabalho de grupos sociais em situação de maior vulnerabilidade (e.g. os DLD, os jovens). Estas medidas inserem-se numa estratégia definida a nível europeu, no final dos anos noventa do século passado, designada Estratégia Europeia de Emprego (EEE). Na nossa perspetiva, a EEE representa uma nova abordagem do que deve ser o papel do Estado e transporta consigo um modelo de funcionamento e organização dos mercados de trabalho a nível europeu com contornos muito específicos.

Brevemente, recordamos que a EEE foi delineada num contexto político e económico em que o desemprego constituía uma preocupação em muitos Estados-membros, e em que as preocupações sociais se associavam aos objetivos primordiais do projeto de construção europeia, ancorados na promoção de um maior crescimento económico e no reforço da competitividade<sup>2</sup>. De entre um conjunto de orientações, comuns aos diversos países, que estes escolhiam adotar e adaptar em função das suas características internas, pretendia-se incentivar a participação dos trabalhadores no mercado de trabalho, promovendo a sua empregabilidade através de uma abordagem preventiva e “ativa”<sup>3</sup> em detrimento das (tradiccionais) “políticas passivas” (e.g. compensações em caso de desemprego; pensões de reforma antecipadas). Como recordam, entre outros autores, Ferrera e Sacchi (2005) colocar a ênfase na prevenção e nas políticas ativas<sup>4</sup> de emprego – que a EEE ajudou a disseminar – e inspira-se em paradigmas e valores dominantes nas políticas anglo-saxónicas e do Norte da Europa<sup>5</sup>. A centralidade atribuída a estas políticas representa um dos mais importantes desenvolvimentos no que diz respeito ao funcionamento dos mercados de trabalho e às políticas de bem-estar europeias desde meados dos anos noventa (Mailand, 2005).

A noção de ativação pode ser compreendida a partir de múltiplas dimensões que se entrecruzam. Seguindo de perto o esquema analítico proposto por Amparo Serrano Pascual (2003), estamos, simultaneamente, perante um método que pressupõe uma forma específica de encorajar os indivíduos a trabalhar/inserindo-se no mercado de trabalho, ao qual se associam objetivos específicos. De entre estes destaca-se o aumento da taxa de atividade e o combate à exclusão social associada, designadamente, ao DLD. Pode também a ideia de “ativação” estar ligada a um projeto (europeu) que consiste, neste caso, em

<sup>2</sup> Isto levou à integração, em 2000, da EEE num plano político ambicioso conhecido como a Agenda de Lisboa, à qual se associa o ideal de construção da sociedade tecnologicamente mais avançada do mundo, com mais e melhores empregos e com mais coesão social.

<sup>3</sup> Para uma sistematização de ideias a respeito da introdução e disseminação do conceito e dos princípios teóricos subjacentes às políticas ativas de emprego, consultar Barbier (2005).

<sup>4</sup> Para além destes dois aspetos, os autores destacam a preocupação em torno do funcionamento (mais) eficiente dos serviços públicos de emprego.

<sup>5</sup> Na perspetiva de Jacques Freyssinet (2007), as políticas ativas contemporâneas refletem, ainda que em proporções desiguais, duas tradições históricas distintas, uma influenciada pelo modelo sueco, suportada, designadamente, “pelos sindicatos da Europa ocidental quando reivindicam políticas ativas de emprego” e a outra de influência anglo-saxónica, ligada à disseminação da lógica do *workfare* (Freyssinet, 2007: 25).

adaptar os sistemas nacionais aos desafios associados aos novos modos de produção, em que deverá ancorar-se um modelo de sociedade assente no conhecimento. Finalmente, estamos também perante uma ideologia que transporta consigo alterações na conceção e representação da cidadania, do desemprego, da perceção do risco e que simboliza, por detrás de todos estes fatores, uma nova forma de pensar e implementar as funções do Estado, enquanto garante do bem-estar social.

Centremo-nos nas mudanças associadas a uma nova forma de conceber os direitos sociais e a um novo modo de intervenção do Estado. Em sociedades marcadas pela incerteza e pelo risco, torna-se necessário dotar os indivíduos dos instrumentos necessários para a gestão dos riscos. O Estado deve assegurar os mecanismos que permitam uma adaptação rápida aos novos desafios com que os indivíduos são confrontados, inevitavelmente, ao longo da sua vida. Ou seja, sobre estes passa a recair a responsabilidade pelo seu próprio sucesso no que toca a sua integração no mercado de trabalho. Parafraseando Bourdieu, o indivíduo passa a ser considerado “o único responsável pela sua própria desgraça”, cabendo-lhe procurar a “*self help*” (Bourdieu, 1998: 10). A individualização do risco implica que o desemprego seja concebido como uma situação perante a qual o indivíduo é responsável. Este tipo de ideias integram uma abordagem das políticas sociais influenciada pelos ideais e teorias liberais<sup>6</sup> que, desde há algum tempo, atravessam a generalidade dos sistemas de bem-estar social europeus. Apesar das diferenças que podemos encontrar na sua aplicação em resultado dos diferentes contextos nacionais, isto é, das respetivas condições institucionais, tradições históricas e legais, temos vindo a assistir, sobretudo desde a década de noventa do século passado, à transferência das responsabilidades do Estado no domínio da proteção social para o setor privado e também para as famílias e a sociedade civil, num sentido mais amplo.

Estas orientações foram, na nossa perspetiva, claramente incorporadas na EEE. Porém, ao longo da sua implementação, podemos delimitar diferentes fases. Uma primeira fase, entre os anos de 1997 e 2003 foi marcada pela definição de metas políticas ambiciosas (e.g. alcançar o pleno emprego; promover a qualidade do emprego), numa altura em que, pela primeira vez na história da UE, o (des)emprego passou a ser encarado como um tema de interesse comum na agenda política dos vários Estados-membros. Foi sobretudo durante este período que a ênfase nas políticas ativas de emprego e a prevenção do desemprego, em particular dos jovens e dos adultos, se evidenciaram como os dois domínios de intervenção privilegiados. Numa segunda fase, assistimos a uma perda de especificidade e detalhe na formulação dos objetivos e prioridades ao nível das políticas de emprego e também a uma menor capacidade de monitori-

<sup>6</sup> A propósito das diferentes formas de entendermos as ideias e teorias, bem como a respetiva aplicação aos diferentes contextos nacionais, Iver Moller (2012) constitui uma referência bibliográfica importante.

zação e coordenação das mesmas por parte da CE<sup>7</sup>. Este período é determinado em larga medida pelo processo que conduziu à revisão da Estratégia de Lisboa no ano de 2005. A partir de 2008, os efeitos negativos decorrentes da crise económica e financeira que atingiu os países da UE e também os EUA e a que estiveram associadas, entre outras consequências, a desaceleração do crescimento económico, o aumento massivo do desemprego e o aumento dos défices públicos nacionais, revelaram a capacidade reduzida de os países da UE enfrentarem uma conjuntura económica internacionalmente adversa. Desde essa altura, a consolidação de regimes políticos de centro direita na generalidade dos países europeus, o agravamento das condições financeiras e económicas de muitos países, alguns dos quais – como é o caso de Portugal – tiveram, inclusivamente, de receber auxílio financeiro externo por parte de organizações internacionais (e.g. CE, FMI e BCE), determinou que as políticas de emprego, nomeadamente, passassem a ser delineadas sob um clima de austeridade. Este novo contexto obriga à redução das despesas sociais do Estado e determina a reconstituição do papel exercido pelo Estado, cujas responsabilidades e funções regulatórias no domínio da proteção social e enquanto garante do bem-estar enfraquecem. Para além das especificidades que, como vimos, marcam estes diferentes períodos, consideramos que, mesmo no período (inicial) de maior crescimento económico, em que a maioria dos países da UE não apresentava taxas de desemprego elevadas, a prioridade em torno da flexibilização dos mercados de trabalho europeus surgia claramente destacada. O princípio de tornar os mercados de trabalho e, em particular, a mão de obra mais flexível, maleável, adaptável era encarada como um desígnio central de modo a alcançar os objetivos económicos (e.g. controle dos défices públicos e baixos níveis de inflação) privilegiados no âmbito da consolidação do mercado único. Neste sentido, consideramos que, apesar das “boas intenções” que alguns Estados-membros, ou, mais concretamente, alguns protagonistas políticos como é o caso de Jacques Delors, procuraram realçar de forma mais vinculada num certo momento da trajetória da EEE e/ou da própria UE, a dimensão social do projeto europeu permaneceu sempre numa posição subordinada (Valadas, 2012: 187). O poder emancipatório que poderíamos atribuir às políticas de emprego, por via, nomeadamente, de uma abordagem mais “ativa”, participada, envolvida, responsabilizadora não só acabaria por não se concretizar como podemos, inclusive, questionar se terá sido algum dia efetivamente partilhado e transposto para as diferentes realidades nacionais.

Vejamos, no ponto seguinte, em que medida as políticas de emprego recentemente adotadas pelo Estado português transportam consigo as orientações decorrentes da EEE e incorporam, de uma forma mais abrangente, os pressupostos e os ideais liberais que perpassam, nos nossos dias, a generalidade

<sup>7</sup> Recordamos que, desde 2003, os PNE dos vários países foram integrados no PNR, o que determinou que os Estados-membros passassem a ter ainda mais autonomia para fixarem as prioridades das suas agendas políticas.

das políticas sociais europeias. No âmbito do presente artigo, olhamos com especial atenção para as implicações daí decorrentes no que toca a produção de novas formas de desigualdade. Consideramos que existem duas direções possíveis para podermos apreender as alterações na ação regulatória exercida pelo Estado no domínio das políticas de emprego. A primeira decorre de uma análise exaustiva da legislação existente, no sentido de apreendermos quais os objetivos das políticas e as alterações recentes ao nível dos princípios ideológicos e das prioridades da ação política. A segunda via consiste em examinar o modo como as (novas) orientações e prioridades da agenda política são transpostas para as práticas administrativas e/ou o funcionamento dos serviços, i.e. para o modo como as políticas são implementadas. Apesar de o desenvolvimento exaustivo e detalhado destas linhas de análise não caber nos objetivos deste texto<sup>8</sup>, em seguida apresentamos algumas reflexões que resultam do entrecruzamento de ideias que decorre de uma análise ao nível dos princípios e das orientações políticas e também de alterações significativas ao nível das práticas administrativas e dos procedimentos (e.g. por parte do Serviço Público de Emprego) que têm vindo a ser adotadas no caso português.

## 1. Mudanças nos objetivos e no conteúdo das políticas

Em Portugal, as políticas ativas de emprego são um elemento relativamente recente, em comparação com outros países da UE<sup>9</sup>. A implementação da EEE veio influenciar o discurso oficial e político em torno da necessidade de reforçar as políticas ativas de emprego. Está em causa a adoção de uma forma de intervenção com contornos distintos dos que vigoravam no passado<sup>10</sup> que coloca a ênfase no indivíduo e na promoção da sua empregabilidade<sup>11</sup>. Este tipo de estratégia implica pôr em prática medidas destinadas a reforçar os incentivos para que os indivíduos se insiram<sup>12</sup> rapidamente no mercado de trabalho e visa

<sup>8</sup> A combinação de ambas as vias metodológicas foi levada a cabo num trabalho de investigação recente conduzido pela autora no âmbito da sua tese de doutoramento em Sociologia (Valadas, 2012).

<sup>9</sup> De entre as iniciativas, anteriores à EEE, que combinavam medidas compensatórias com um certo grau de ativação, destacam-se os programas ocupacionais, existentes desde 1985 que visavam “através do envolvimento dos desempregados em atividades de utilidade social, valorizar as suas competências, mitigar os efeitos sociais negativos do desemprego e aumentar as suas possibilidades de reinserção no mercado de trabalho” (Portaria 192/96 de 30 de maio). Sobre esta questão, ver, entre outros, Centeno (2003) e Hespanha (2007).

<sup>10</sup> De entre estes salientam-se a responsabilidade coletiva perante os riscos (e.g. de desemprego, doença) que o indivíduo enfrenta e que compete ao Estado, em certa medida, controlar, gerir, planificar.

<sup>11</sup> Falamos, propositadamente, em “empregabilidade” e não em “emprego”. O conceito de “empregabilidade” tem vindo a assumir um lugar de destaque no contexto da reforma das políticas do mercado de trabalho na UE e foi usado muito em particular no contexto da EEE. Tem subjacente a ideia de que os indivíduos são responsáveis pelo desenvolvimento das suas competências e pela manutenção e criação do seu próprio emprego.

<sup>12</sup> A propósito da centralidade renovada atribuída ao conceito de “inserção” nas políticas sociais, cf. Hespanha (2008).

também reforçar as medidas destinadas a promover a aprendizagem ao longo da vida, com o objetivo de melhorar os níveis de formação e qualificação dos trabalhadores.

Para que estes objetivos possam ser concretizados, é necessário alterar a forma de proceder dos Serviços Públicos de Emprego (SPE). Em Portugal, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) desempenha um papel decisivo na implementação de um conjunto de políticas públicas (e.g. programas de estágio que visam promover a inserção de jovens no mercado de trabalho; Programas Ocupacionais) que têm um impacto determinante na gestão e no controlo dos movimentos de emprego. O IEFP tem também um papel importante no domínio da formação profissional. O modo de funcionamento desta instituição alterou-se em função das novas prioridades das políticas de emprego nacionais<sup>13</sup>, com implicações ao nível da própria organização interna dos serviços, com reflexos no tipo de atendimento prestado aos desempregados e/ou trabalhadores à procura de um novo emprego. No âmbito de um processo de modernização e revisão das práticas em que tem lugar a substituição de um “perfil” eminentemente passivo dos desempregados, de meros recetores de pedidos de emprego e/ou de beneficiários de prestações de desemprego, para um “perfil” mais ativo, os SPE são chamados a implementar uma abordagem preventiva, empreendedora e ativa. Ou seja, cabe-lhes dirigir a sua atuação e as suas prioridades para a prevenção, desde logo, de uma eventual situação de desemprego, assegurando que os indivíduos sejam “equipados” com as competências e/ou habilitações que lhes permitam encontrar um emprego alternativo (Gallie, 2004). Os SPE devem prosseguir uma estratégia personalizada e de proximidade que contribua para corresponsabilizar os indivíduos (e.g. desempregados) num processo permanente de (re)adequação das suas capacidades e recursos (e.g. qualificações) às necessidades do mercado de trabalho.

Estamos perante uma nova dinâmica, cujo enfoque é a pró-atividade dos próprios candidatos a um (novo) emprego. Ora, numa altura em que assistimos a um aumento massivo do desemprego, esta nova forma de abordagem e intervenção junto dos desempregados pressupõe uma pressão acrescida sobre o SPE. Numa conjuntura particularmente desfavorável<sup>14</sup>, em que as respostas deveriam ser mais eficazes, reconhece-se que os Centros de Emprego, em concreto, lidam com limitações acrescidas relacionadas com a falta de recursos humanos e uma real incapacidade em encontrar formas inovadoras de responder às necessidades

<sup>13</sup> Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2012, disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2012/03/05000/0105901061.pdf> [consultado em: 10-12-12].

<sup>14</sup> Ao aumento, sem precedentes do desemprego, associa-se um aumento generalizado dos contratos precários e a ausência muito significativa de ofertas de emprego, tendo em conta a fortíssima contração no emprego no setor público e em certos ramos de atividade do setor privado, como é o caso do setor da construção e obras públicas.

do mercado de trabalho<sup>15</sup>. Deste modo, realçam-se as descoincidências entre o aumento muito significativo das necessidades sociais e a efetiva capacidade de resposta por parte dos serviços do Estado. As fragilidades que os caracterizam, em lugar de serem ultrapassadas, são antes instrumentalizadas e colocadas ao serviço de orientações políticas e económicas marcadas pela contenção de custos e pela privatização dos próprios serviços, no limite pela desresponsabilização (das suas obrigações) e residualização da intervenção do Estado no domínio da proteção social.

As marcas deste modelo liberal, orientado pelas lógicas da ativação, da flexibilização, da individualização, estendem-se também à legislação existente<sup>16</sup>. Neste domínio, temos vindo a assistir a restrições nos critérios de elegibilidade, a diminuições nas comparticipações financeiras em caso de despedimento e também nos montantes e duração dos subsídios de desemprego. Sublinhe-se que estas restrições afetam, com especial intensidade, certos grupos sociais em situação de maior fragilidade, como é o caso dos jovens, das mulheres, dos trabalhadores mais idosos, dos imigrantes, dos deficientes e os que se encontram numa condição, frequentemente transversal a todos, os trabalhadores com vínculos laborais precários.

Do que dissemos acima, resulta a ideia de que, para além do *slogan* político<sup>17</sup> que persegue o ideal de que é imprescindível colocar mais pessoas no mercado de trabalho, criando mais e melhores empregos, assistimos, de facto, a uma fragilização da intervenção do Estado no domínio da proteção social. Está em causa um novo modo de intervenção do Estado orientado para a salvaguarda dos interesses económicos e a promoção da competitividade, em detrimento das preocupações em torno da coesão social e da promoção do bem-estar social.

## 2. O carácter mais profundo e a extensão das desigualdades sociais

Numa sociedade como é a sociedade portuguesa, profundamente marcada por défices de qualificação e produtividade bastante consideráveis, a prossecução de medidas que permitam aos trabalhadores melhorar a sua capacidade de adaptação a uma sociedade cada vez mais tecnológica e caracterizada por mudanças

<sup>15</sup> Pensamos, por exemplo, nas possibilidades de criação de empregos no âmbito da “economia social”, tendo em conta as necessidades sociais acrescidas que derivam do envelhecimento da sociedade portuguesa.

<sup>16</sup> A propósito das alterações e restrições nos benefícios sociais concedidos aos desempregados, cf. Silva e Pereira (2012) e Valadas (2012).

<sup>17</sup> Chamamos-lhe assim, porque sendo esta a ideia propagandeada e difundida numa determinada fase da EEE, a sua concretização em Portugal lida, desde logo, com obstáculos relacionados com o funcionamento das instituições (e.g. ausência de trabalho em parceria, burocracia excessiva, baixa produtividade e dificuldade em gerir a discricionariedade por parte dos funcionários) e com a escassez de recursos financeiros, na medida em que a aposta na formação e na qualificação dos recursos humanos é onerosa e os seus efeitos dilatados no tempo. Dito de outro modo, estamos perante um bom exemplo da distância entre as ideias, os princípios e as orientações, definidos em termos teóricos, formais, e as práticas concretas, informais.

rápidas, constitui um desafio, mas representa também um conjunto de oportunidades com um forte poder emancipatório. Em termos concretos, estas têm sido aproveitadas diferentemente por pessoas ligadas a diferentes setores de atividade, com diferentes vínculos laborais e níveis de qualificação. Por um lado, temos exemplos de sucesso (mesmo em setores mais tradicionais como é o caso do têxtil e do calçado) no que toca a capacidade de criação de conhecimento e inovação, liderados por um conjunto restrito de trabalhadores-empresários que conjugam de forma eficaz saber, criatividade, risco e abertura. Por outro lado, temos uma multiplicidade de situações em que o poder emancipatório de muitos programas e medidas (e.g. destinados a melhorar as qualificações e a estimular a empregabilidade e até a autoestima dos trabalhadores) não é mobilizado, nem ajuda a fortalecer o acesso à (plena) cidadania. Em suma, estamos perante o reforço da dualização/segmentação do mercado de trabalho que marca, desde há muito, o dia a dia das empresas e de muitos trabalhadores portugueses.

Como demonstrámos num trabalho de investigação recente (Valadas, 2012), tem vindo a agravar-se o fosso entre aqueles – uma minoria – que têm acesso a condições de aprendizagem, formação, trabalho (em alguns casos flexíveis) generosas e que lhes proporcionam um elevado nível de segurança e bem-estar e o grupo, alargado, dos indivíduos, cujos níveis de formação e qualificação são baixos e incipientes e cujos trajetos profissionais são marcados pela precariedade (e.g. remuneratória, laboral) e incerteza. Estas diferenças resultam de “distribuições desiguais de recursos ou do controle desigual de meios de ação” de entre os quais se destaca, designadamente, o trabalho qualificado e organizado e também as instituições de vinculação social como é caso das redes de parentesco (Costa, 2012: 12). Socorrendo-se do esquema analítico proposto por Charles Tilly (2005) para abordar e enquadrar o tema das desigualdades globais, António Firmino da Costa (2012) identifica alguns mecanismos que, na nossa perspetiva, são particularmente relevantes para entendermos os diferentes níveis de acesso e alguns dos fatores centrais que estão na base das desigualdades que acima abordámos. Referimo-nos em concreto à posse, acesso e controle desiguais de capital financeiro e de informação, dos media e do conhecimento científico-tecnológico. Estes determinam que, para alguns grupos de indivíduos (a larga maioria dos trabalhadores portugueses como defendemos neste artigo) o surgimento e o aproveitamento de novas oportunidades e o ultrapassar de certas “barreiras” sociais se tornem bastante limitadores.

Na sociedade portuguesa, persistem e agravam-se as condições económicas (e.g. distribuição desigual de rendimentos), culturais, educacionais contrastantes de que partem os indivíduos<sup>18</sup>. De igual modo, as diferentes posições e/ou

<sup>18</sup> Aproximamo-nos da ideia de reprodução das desigualdades sociais cara a Pierre Bourdieu, em que a escola, designadamente, é vista como uma instituição reprodutora e legitimadora da cultura dominante (Bourdieu e Passeron, 1970). Sublinhe-se que esta forma de olhar as desigualdades sociais e, no fundo,

categorias sociais que estes conseguem alcançar e aproveitar ao longo do seu percurso pessoal e profissional têm-se agravado e reforçado. Para tal contribui, entre outros fatores, um modo de intervenção do Estado no domínio da proteção social e na regulação do mercado de trabalho que de forma cada vez mais evidente é marcado pela contenção de custos, pelo reforço da flexibilização e individualização dos riscos sociais (e.g. de desemprego, doença), pelo ideal de construção de uma sociedade “ativa”. Estes princípios orientadores da ação do Estado têm repercussões sobre a generalidade dos indivíduos mas é sobretudo junto dos trabalhadores mais jovens e/ou em situação de maior fragilidade social e económica (e.g. desempregados, famílias monoparentais, imigrantes) que os seus efeitos são vividos de forma mais profunda. A condição perante o trabalho (e.g. empregado, desempregado, inativo) mas também os contornos específicos da participação no mercado de trabalho são determinantes para podermos compreender os impactos da segmentação do mercado de trabalho e os riscos de pobreza e exclusão social.

### **3. Considerações Finais**

Neste texto, procurámos demonstrar algumas das mudanças recentes que podemos detetar nas políticas que o Estado português desenvolve no domínio do emprego, em resultado, designadamente, da respetiva interação e articulação com as políticas de emprego desenvolvidas por outras organizações internacionais como é o caso da UE. De entre essas mudanças, assistimos à adoção de medidas mais restritivas no domínio da proteção social, que sendo fortemente condicionadas por restrições de ordem económica e financeira resultam também de escolhas políticas concretas. Estas traduzem-se numa diminuição dos gastos com a proteção social (e.g. com as políticas passivas de emprego) por parte do Estado. Complementarmente, propaga-se uma ideologia política e um modelo económico eminentemente assentes na ideia de que cabe ao indivíduo perseguir a sua realização pessoal e profissional. No âmbito das políticas de emprego o objetivo já não é criar mais empregos, mas antes melhorar as oportunidades (de emprego) individuais, através de um mercado de trabalho que funcione bem. A ideia central consiste em prevenir bloqueios, por exemplo evitando a desadequação no que concerne a formação, removendo os desincentivos ao trabalho e a rigidez dos contratos de trabalho. Através da realização de reformas estruturais do mercado de trabalho espera-se contribuir para o crescimento do PIB que se poderá enfim traduzir na criação de mais empregos. Em Portugal, a adoção deste tipo de orientações tem produzido efeitos significativos, apesar da sua existência mais curta, que se não forem devidamente contrabalança-

de distinguir, numa análise mais fina e qualitativa, os próprios sujeitos das aprendizagens, diverge de uma tendência recente no sentido da quantificação dos resultados, da condução das próprias políticas em função de imperativos estatísticos.

dos por mecanismos de proteção social mais robustos e distribuídos de forma equitativa podem configurar novas e preocupantes formas de rutura dos laços sociais. Num contexto económico, político e também social em que o Estado (representado pelas instâncias governamentais que maioritariamente formulam e executam as políticas económicas e sociais) chama a si a tarefa de promover a empregabilidade (e não o emprego) para todos, e sobretudo opta por não proporcionar condições de integração no mercado de trabalho que permitam aos indivíduos satisfazer as suas necessidades (mais) básicas, nem tão pouco alcançar a sua realização social e profissional<sup>19</sup>, emergem (novas) patologias e reforçam-se as condições de anomia de que há mais de um século atrás eram denunciadas por Émile Durkheim (1893).

### Bibliografia:

- BARBIER, J.-C. (2005), “The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?”, in J. Zeitlin, P. Pochet e L. Magnusson (eds.), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelas, P.I.E. – Peter Lang S.A.: 415-445.
- BOURDIEU, P. (1998), “Hoje a precariedade está em toda a parte”, in P. Bourdieu (ed.), *Contrafogos*, Oeiras, Celta Editora: 113-120.
- BOURDIEU, P. e Passeron, J. (1970), *La Reproduction. Éléments pour une théorie du système d'éducation*, Paris: Ed. de Minuit.
- CENTENO, L. (coord.), *Avaliação do Impacto da Estratégia Europeia de Emprego em Portugal – Políticas Ativas para a Empregabilidade*, Lisboa: CIDES/DEPP.
- COSTA, A. F. (2012), *Desigualdades Sociais Contemporâneas*, Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- DURKHEIM, E. (2007), *De La Division Du Travail Social*, Paris: P.U.F.
- FERRERA, M. e SACCHI, S. (2005), “The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities. The Italian Experience”, in J. Zeitlin e P. Pochet (eds.), *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels, P.I.E. – Peter Lang S.A.: 137-172.
- FREYSSINET, J. (2007), *El desafío de las políticas del empleo en el siglo XXI: La experiencia reciente de los países de Europa occidental*, Buenos Aires, Ceil-Piette Conicet.
- GALLIE, D. (2004), “Unemployment, Marginalization Risks and Welfare Policy”, in D. Gallie (ed.), *Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*, Oxford, Oxford University Press: 1-33.
- HESPAÑHA, P. (2008), “Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios”, *Revista de Ciências Sociais*, 39 (1): 5-15.
- HESPAÑHA, P. (2007), “The Activation Trend in the Portuguese Social Policy”, in A. S. Pascual e L. Magnusson (eds.), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelas, P.I.E. – Peter Lang s.d.: 207-240.

<sup>19</sup> No fundo, de garantir as condições de emancipação que poderiam ser exploradas graças aos avanços científicos, à circulação da informação à escala mundial, etc..

- MAILAND, M. (2005), “The Involvement of Social Partners in Active Labour Market Policy – do the patterns fit the expectations from regimes Theories?”, in T. Bredgaard e F. Larsen (eds.), *Employment policy from different angles*, Copenhaga, DJOF Publishing Copenhagen: 135-151.
- SERRANO PASCUAL, A. (2003), “Towards convergence of European activation policies?”, in D. Foden e L. Magnusson (eds.), *Five years’ experience of the Luxembourg employment strategy*, Bruxelas: ETUI: 141-162.
- SILVA e PEREIRA (2012), “As Políticas de Proteção no Desemprego em Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70: 133-150.
- TILLY, C. (2005), “Historical perspectives on inequality”, in M. Romero e E. Margolis (orgs.), *The Blackwell Companion to Social Inequalities*, Malden: Blackwell: 15-30.
- VALADAS, C. (2012), *A Europeização das Políticas de Emprego. Impactos e Implicações no Caso Português*. Dissertação de Doutoramento, Universidade de Coimbra, Portugal.
- VALADAS, C. (2011), “New challenges to a changing labour market and welfare system. The Portuguese recent experience”. *Sociologia On-line*. 2 (disponível em: [http://revista.aps.pt/cms/files/artigos\\_pdf/ART4dc4180e7a121.pdf](http://revista.aps.pt/cms/files/artigos_pdf/ART4dc4180e7a121.pdf)).



## **(Des)emprego e empreendedorismo: repensar as políticas públicas**

Nélia Nobre\*

### **Resumo**

Na conjuntura atual de desemprego o empreendedorismo é tido como uma medida recorrente das políticas ativas de emprego. Pretende-se com este artigo contribuir para o retratamento das políticas de apoio ao empreendedorismo em casos de necessidade e de oportunidade, tendo em conta o papel das redes no processo. Esta reflexão resulta da análise de 24 casos de desempregados/as que criaram o seu próprio emprego. Foram realizadas entrevistas semidiretivas, analisadas sob os princípios da análise de conteúdo. Os resultados mostram que as políticas são um estímulo à criação do próprio emprego pelo capital financeiro que representam, o papel das redes é subaproveitado e que os conceitos de necessidade e oportunidade não são estáticos.

**Palavras-chave:** desemprego, empreendedorismo de necessidade, empreendedorismo de oportunidade, redes sociais

### **Introdução**

Os discursos do empreendedorismo são retomados como uma estratégia para fazer face aos efeitos perversos do desemprego persistente, estrutural e de aparente irreversibilidade, que tem tomado conta das agendas políticas. Neste sentido as políticas de apoio ao empreendedorismo são vistas como medidas cada vez mais recorrentes das políticas ativas de emprego. Partindo da análise documental dessas políticas é notório que não há distinção entre necessidade e oportunidade. Como estão estas medidas a ser vivenciadas e percebidas pelos indivíduos? Quais as especificidades de quem empreende por necessidade

\* Universidade do Minho (nobrenelia@gmail.com)

e por oportunidade? Que outros recursos os indivíduos mobilizam para colmatar lacunas? São as primeiras questões levantadas neste quadro.

Este artigo parte dos resultados de uma pesquisa onde se procurou conhecer como os recursos, formais e informais, são mobilizados para o empreendedorismo, em casos de necessidade e de oportunidade (Nobre, 2011). O estudo desenvolveu-se em torno de três níveis de análise: a nível macro as políticas de apoio ao empreendedorismo numa conjuntura atual de desemprego; a nível micro os indivíduos como destinatários dessas medidas e, a nível *meso*, as instituições que fazem a ponte de ligação entre ambos os níveis.

Este artigo pretende contribuir para o retratamento das políticas de apoio ao empreendedorismo, numa conjuntura atual de desemprego. Como Ferreira (2007) refere, conhecer as especificidades do real contribui para uma melhor delimitação das práticas. Por outro lado, as novas exigências e necessidades da economia levam a repensar os próprios conceitos e abordagens (Gündoğdu, 2012).

Num primeiro momento é feita uma conceptualização dos conceitos de empreendedorismo, focando a sua relação com o desemprego e as redes sociais. Em seguida são apresentados os principais resultados e, por fim, as conclusões e reflexões saídas desta análise.

## 1. Conceptualizações

### 1.1. Empreendedorismo: definições em torno do conceito

A palavra empreendedorismo deriva de *entrepreneur*, da economia francesa, significando alguém que toma a seu cargo uma determinada atividade, estimulando o progresso económico por encontrar uma melhor forma de fazer. Cantillon, no século XVIII, introduziu a noção de alguém que toma decisões para obter recursos, assumindo riscos. Smith refere como alguém que reage a mudanças económicas, transformando a procura em oferta. Schumpeter aponta o empreendedorismo como um processo de criação destruidora revolucionador dos padrões de produção (*in* Dees, 2001; Sarkar, 2009).

Hatten (2009) distingue empreendedorismo de gestão de pequenos negócios, referindo que o primeiro implica uma *startup* e o seu processo, enquanto o pequeno negócio se reporta a um longo período, independentemente de ter iniciado uma empresa. A pessoa empreendedora é aquela que cria um negócio, pela identificação de oportunidades, criando uma organização para a colocar em prática (Bygrave e Zacharakí, 2011) e difere da inventora, pois integra recursos e transforma a invenção num negócio viável, com proatividade, inovação e assumindo riscos (Barringer, 2010). Sarkar (2009) apresenta uma tipologia de perfil: motivação, tomada de riscos, valores, assertividade, persistência, responsabilidade, autoconfiança, independência emocional e a capacidade de adaptação.

Gündoğdu (2012) refere que os conceitos de empreendedorismo, inovação e intrapreendedorismo têm-se dissipado, sendo ténues as suas limitações e alcances. Embora relacionados, implicam questões diferentes. Por isso, apresenta um conceito para abarcar as especificidades de cada um: *innopreneurship*. Os valores necessários para o empreendedorismo são necessários para esta conceptualização. O *innopreneur* é um *entrepreneur* não sendo o inverso igualmente válido, pela orientação para a inovação e para o *intrapreneurship*, ie, para parcerias. O objetivo é transformar o *entrepreneur* num *innopreneur*.

Esta proposta revela a perda do núcleo original do empreendedorismo: a inovação. Partindo do conceito original, Dees (2001) aponta a noção de empreendedorismo social. Reporta-se a soluções de inovação para problemas sociais, gerando mudança social, e não apenas o lucro privado. Para empreendedores/as sociais a missão social é central, devendo deslocar recursos para criar mais-valia social, reconhecer e seguir oportunidades, atuando com recursos limitados.

A discussão do conceito é vasta. A definição que importa para os objetivos presentes é o empreendedorismo, enquanto criação do próprio emprego apresentada por Batista e Thurik (2007) por referência ao negócio próprio como forma de autoemprego, de fazer face ao desemprego e potenciar o crescimento económico. Estamos perante um quadro de pequenos negócios e não tanto de um empreendedorismo que *ultrapassa fronteiras* ao constituir bens de exportação ou uma filial noutra país, ao que Hisrich (2013) chama de *international entrepreneurship*.

Como as definições sugerem, o empreendedorismo foca a questão da oportunidade, noção avançada por Drucker<sup>1</sup> que tem inspirado as visões contemporâneas (Dees, 2001). Porém, a atividade empreendedora pode ser impulsionada pela necessidade dada a: "...ausência de outras oportunidades de obtenção de rendimento (nomeadamente, o trabalho dependente) que leva os indivíduos à criação de uma empresa, dado considerarem não possuir melhores alternativas" (GEM<sup>2</sup>, 2010: 26).

Também Portela *et al.* (2008: 31) fazem a distinção entre indivíduos que "irão detetar [*sic*] precocemente uma oportunidade de negócio potencialmente lucrativa e acreditar que alcançarão maiores níveis de utilidade e rendimento caso se tornem empresários". São indivíduos dirigidos para o autoemprego, protagonistas de empreendedorismo de oportunidade, de tradição *Shumpeteriana*. Por outro lado, os agentes de empreendedorismo de necessidade procuram uma alternativa a empregos inadequados, ou mesmo à inexistência deles: "há quem se veja arrastado pelas circunstâncias e ouse criar uma empresa, não por identificar sagazmente a designada janela de oportunidade de negócio, mas por instigante necessidade" (*idem, ibidem*).

<sup>1</sup> Parte da definição de Say: empreendedorismo como criação de valor ao transferir recursos de uma área de baixa produtividade para outra de maior rendimento

<sup>2</sup> *Global Entrepreneurship Monitor*

### 1.2. Desemprego e empreendedorismo

O desemprego é apresentado pelo INE<sup>3</sup> como indivíduos (15-74 anos) simultaneamente nestas situações de trabalho remunerado ou não: não ter trabalho, procurar ativamente emprego e estar disponível para trabalhar. Segundo dados do EUROSTAT (2012),<sup>4</sup> a taxa de desemprego em Portugal era de 15,7%. A média da Europa dos 27 era de 10,6%, numa tabela liderada pela Espanha, com uma taxa de 25,8% por oposição à Áustria com 4,4%. Os EUA tinham, à data, uma taxa de 7,8% e o Japão de 4,2%.

O desemprego tem tomado conta das agendas políticas e o empreendedorismo tem sido visto como uma forma de crescimento económico e de criação de emprego (Batista e Thurik, 2007). Estes autores relacionam as duas noções: o desemprego leva ao aumento da atividade empreendedora (*refugee effect*) e, por outro lado, o empreendedorismo leva à diminuição do desemprego (*entrepreneurial effect*). Como referem, a literatura sugere que as políticas públicas diminuem o desemprego pelo empreendedorismo mas não promovem, necessariamente, o crescimento económico. Encorajam desempregados/as a serem empreendedores/as.

GEM (2010: 29) evidencia o atual papel económico do empreendedorismo: “a interligação entre empreendedorismo e inovação assume especial interesse, na medida em que as iniciativas de negócio relacionadas com a inovação se revelam cada vez mais importantes para o crescimento económico”. A relação é também evidenciada no Plano Nacional de Emprego (GEP<sup>5</sup>, 2010: 47), focando os grupos vulneráveis no mercado:

Para a criação de emprego e correlativo combate ao desemprego, são ainda essenciais os apoios específicos ao empreendedorismo, designadamente os destinados à criação de novas empresas por parte de desempregados, jovens à procura do primeiro emprego e outros públicos em situação de desfavorecimento face ao mercado de trabalho, bem como o apoio à criação do próprio emprego por beneficiários de prestações de desemprego.

Pode com isto afirma-se que o empreendedorismo, na conjuntura atual, é encarado como uma estratégia para fazer face às sequelas do desemprego. As políticas desempenham a sua função nesta matéria, porém são uma parte de um complexo processo. Ao longo da sua trajetória os indivíduos coletam contactos e recursos que podem potenciar a atividade empreendedora nuns casos e noutros não. Vejamos contributos do papel das redes.

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estatística.

<sup>4</sup> Dados disponibilizados a 31 de outubro de 2012.

<sup>5</sup> Gabinete de Estudos e Planeamento.

### 1.3. Redes e empreendedorismo

O conceito de rede social é associado a Barnes, em 1954, por alusão ao conjunto de relações entre pessoas ou grupos. É uma abordagem da estrutura social dos indivíduos no contexto envolvente (Mercklé, 2004). As redes relacionais são uma forma de capital, o capital social. Portugal (2007) diz que o conceito generalizou-se, após 1990, em domínios que transcendem as ciências sociais. Uma definição consensual é controversa. No presente artigo interessa a relação do capital social com o empreendedorismo. Consideremos a definição de Sousa (2008: 30), que aponta o empreendedorismo como uma atividade económica socialmente localizada: "...um ativo [*sic*] que pode ser acumulado e gera benefícios, que podem ter uma natureza muito diversa (aumento da eficiência, redução dos custos de transação, [*sic*] etc).

A pessoa empreendedora estabelece pontes conectando recursos, o que requer habilidade. É, por si, criador/a de redes, pois, ao identificar oportunidades, mobiliza recursos para colmatar lacunas; desbloqueia rotas preenchendo discontinuidades nas redes. Gera assim novas rotas e expande o mercado, conectando recursos aparentemente não compatíveis (Vale, Wilkinson e Amâncio, 2008).

Kontien e Ojala (2011) reconhecem a importância das redes pessoais para identificar oportunidades de internacionalização do empreendedorismo. A família responde de forma reativa às oportunidades que surgem por acaso, ao invés de ser proativa. A confiabilidade é importante na consolidação das relações, porém valoriza a pertinência dos laços fracos para o desenvolvimento das atividades (*idem*).

Esta posição vai ao encontro de Granovetter (2000), referindo a força dos laços fracos, pois permite aos indivíduos aceder a outros nichos de informação que não possíveis de alcançar no seu núcleo próximo, permitindo evitar redundâncias da informação. Greve (1995) refere a importância da confiança nos laços como uma forma de sustentabilidade e difusão do negócio.

Sousa (2008) faz um levantamento da importância das redes no empreendedorismo: têm uma importância central no processo inicial de implementação do empreendimento; a rede pode afetar o modo e a identificação de oportunidades; permite aceder aos recursos (humanos, financeiros), e a informações privilegiadas. São importantes na fase inicial pois suportam, aconselham e edificam a confiança. Porém, as redes não são estáticas e o indivíduo terá de mobilizá-las de acordo com a fase do negócio. A autora refere que, à medida que o negócio se expande, os laços interpessoais perdem relevância em relação às redes interorganizacionais. Em fases avançadas do negócio existem mais contactos indiretos e as redes tornam-se mais amplas (Greve, 1995; Vale e Guimarães, 2010).

## 2. Considerações metodológicas

Os resultados obtidos derivam da análise de entrevistas semidiretivas a indivíduos que recorreram aos apoios institucionais do Centro de Emprego (CE) de Coimbra para criar o seu próprio emprego e, eventualmente, o de outras pessoas. Foram entrevistados 28 indivíduos, em 25 entrevistas que representam 24 casos. A abertura institucional do CE permitiu o acesso aos casos mas também a rotinas institucionais, durante o período de trabalho de campo (março, abril e maio de 2011).

Todos os casos se encontravam ativos no momento da entrevista e tinham no máximo 3 anos de existência. As idades variam entre os 28 e 55 anos, sendo a média de 40. As áreas de atividade são diversificadas não havendo um padrão. Das 28 pessoas entrevistadas, 18 tinham formação ao nível do ensino superior, em áreas diversificadas. Todos os nomes são fictícios.

As medidas de apoio reportam-se a Iniciativas Locais de Emprego (ILE's) e à Criação do Próprio Emprego (CPE's). As ILE's visam apoiar projetos de criação de empresas que geram novos postos de trabalho com o objetivo de dinamizar as economias locais. Destinam-se a desempregados/as involuntários/as e jovens à procura do 1º emprego. O segundo programa prevê a criação de empresas de pequena dimensão que contemplem a criação de postos de trabalho e a dinamização das economias locais. Destina-se a desempregados/as há mais de 9 meses, que nunca tenham exercido qualquer atividade; jovens (18-35 anos) à procura do 1º emprego; trabalhadores/as independentes com rendimento inferior à retribuição mínima garantida.

Um desafio metodológico colocado foi distinguir entre necessidade e oportunidade. A literatura aponta a noção risco *vs* subsistência. No terreno esta proposta verificou-se rígida e pouco operacional para caracterizar os negócios, pela ambiguidade dos discursos. Por outro lado, tratando-se de empresas de desempregados/as, a necessidade é o denominador comum. Porém, pretendeu-se identificar a oportunidade nestas situações de modo a verificar como o desemprego constituiu uma rampa de lançamento para o empreendedorismo. Vejamos exemplos elucidativos da operacionalização desta diferenciação:

Eu no espaço de um ano investi cinco mil euros em publicidade. (*Alexandra*, roupa)  
 Se uma pessoa não tiver 100% de certeza que é isto que quer, se não tiver força de vontade e achar “pronto vou passar por um monte de dificuldades mas é mesmo isto que eu quero”, então não vale a pena. (*Mara e Arnaldo*, *design*)  
 [O site] É uma das coisas que temos que oportunamente que fazer, efetivamente. (*Januário*, climatização)

Estes excertos são exemplos que evidenciam uma intencionalidade de querer fazer da empresa um projeto de vida. Identificaram formas de evoluir esse projeto, como rentabilizar recursos, captação de clientes/fornecedores, pensar

novas formas de fazer. Nesta situação foram identificados 13 casos de oportunidade. Por oposição, nos restantes 11 está patente não só a falta de alternativas e a necessidade de subsistência mas também a evidência de um desligamento e receio de investir nesta atividade. A postura é regressiva, que em alguns casos é justificada pelas adversidades da conjuntura atual:

Quanto a esta atividade eu vou-lhe ser muito franco: neste momento face à situação, como isto está a funcionar, eu vou ponderar muito seriamente em eventualmente arranjar, por exemplo, um grupo. (*Rodrigo, geladaria*)

Para mim chega, para mim chega... (*Cristiano, bricolage*)

Tenho um bocado de receio estar-me a aventurar estar a fazer esses grandes projetos e depois não ter capacidade de conseguir pagar. Ir devagarinho. (*Cláudia, take-away*)

Tenho um bocado de aversão gosto muito de ter os pés assentes na terra. (*Carolina, contabilidade*).

A diferenciação foi centrada na voz dos indivíduos captando as suas perceções da atividade, a vivência dos seus percursos, motivações e apoios. Apenas com uma análise devida do momento da entrevista, do seu discurso, e ainda pelo estabelecimento de comparações entre os casos foi possível compreender a situação de necessidade e de oportunidade. Esta distinção importa para compreender os resultados que se expõem em seguida.

### 3. Resultados

#### 3.1. Os apoios institucionais

Para quem empreende por necessidade há uma tendência a (sobre)valorizar os apoios, tanto a nível financeiro como técnico. Sem esse apoio não teria sido possível de todo avançar com a ideia de negócio. *Isabel* expressa a satisfação do apoio técnico e financeiro: *tive tudo de mão beijada*. *Cláudia* demonstra afinidade ao falar do apoio recebido, chegando a emocionar-se:

Fartei-me de chorar de alegria! Nunca tive nada de bom a não ser isto! Foi, foi, foi uma coisa... eu não tenho palavras para descrever foi uma sensação única que... eu nunca tinha tido nada, não é? Parece que foi Deus, não sei, agarrei-me a ela [à técnica] a chorar e disse “realmente Deus existe!” porque é daquelas sensações quando a gente sente assim... pronto, em baixo. Foi muito bom. (*Cláudia, take-away*).

Para *Cândida* significou melhorias significativas no seu estado de saúde mental e no ambiente familiar. Para os casos de necessidade não teria sido possível avançar com a ideia de um negócio próprio devido ao défice de capital inicial:

Teria que fazer aquele investimento, teria que o pagar todo do meu bolso, não é, e assim tive um apoio. Eu acho que para uma pessoa começar, hoje em dia, é muito importante. Principalmente com a situação que cada vez está mais o país, que os bancos para emprestarem alguma coisa... (*Tina*, contabilidade).

Para quem empreende por oportunidade o financiamento é visto como uma forma de rentabilizar recursos. *Ruben* refere: *todos os apoios que fossem possíveis canalizar para a criação da empresa eu tentei obtê-los. Hélder* tinha algum capital mas ao saber desta possibilidade procurou o CE. O financiamento nestes casos é visto como um direito, como um potenciador da atividade:

Eu nunca entendi aquilo como um apoio porque no fundo foi um subsídio, ou foi um pagamento integral dos subsídios que estavam em... que teria direito até ao final do período em que estava [desempregado]. Portanto, se foi ao encontro às necessidades que nós tivemos para arrancar com o negócio, não. Muito longe disso, mas é sempre um apoio (...) nem achei pouco nem achei muito, ok, era aquilo que eu tinha direito. Vou dar início a uma atividade nova, tenho direito então vou ter o usufruto. (*Nelson*, imobiliária).

Já o apoio técnico é alvo de fortes críticas relativas ao funcionamento, o que não acontece em casos de necessidade:

O apoio é mesmo na altura, é quando as pessoas estão desesperadas, a falta de informação, quando uma pessoa tenta fazer uma pergunta... aí sim, deveríamos ter um apoio mais humano (*Alexandra*, roupa).

O problema não está nas políticas, está nas pessoas que protagonizam (*Leandro*, consultadoria).

O apoio e os esclarecimentos que nos são dados para apresentarmos um projeto deste género não vão de encontro às necessidades do cidadão normal, comum (*Nelson*, imobiliária).

Os discursos permitem concordar com *Thurik et al.* (2008): os apoios institucionais são um estímulo ao empreendedorismo pelo capital inicial que representam. Em casos de necessidade não teria sido possível avançar e em casos de oportunidade são vistos como uma forma de rentabilizar recursos. Empreendedores/as tendem a ter um certo *encanto* face aos apoios, enquanto os segundos tendem a ter uma postura mais crítica, incidente na dimensão técnica e não tanto no financiamento.

### **3.2. O (sub)aproveitamento das redes**

As políticas têm o seu papel; no entanto são uma parte do todo, pois o sucesso das atividades não depende meramente desta vertente. A literatura aponta que

cabe ao indivíduo recorrer e mobilizar estrategicamente as suas redes para rentabilizar a sua atividade económica socialmente localizada.

A frase de *Tânia* ilustra os casos analisados: *uma pessoa nunca está sozinha*. Em 21 dos 24 casos, os indivíduos identificam pelo menos uma ou outra pessoa de suporte. *Madalena* refere que, se precisar, sabe que pode recorrer à família. Para além da confiança (Greve, 1995; Granovetter, 2000; Kontien e Ojala, 2011), as redes têm um importante papel de divulgação da empresa e de apoio emocional:

Temos um grupo de amigos e de familiares, maridos mulheres e tudo mais, que ajudam, isso é sempre bom. Uma pessoa não se sente sozinha. E mesmo o apoio psicológico. Pronto, nós temos a página da internet, temos um blog, temos uma página no *facebook*. E muitas vezes, a maior parte dos comentários que lá temos são da família! Também é incentivador (*Tânia*, construção).

Na prática, quem me apoiou mais foi o meu irmão, basicamente... a minha esposa é um apoio psicológico (*Ruben*, produção de *software*).

- O meu sócio é meu irmão. Isso também tem muita influência, é a confiança.
- É o ajudarmo-nos um ao outro, mais solidariedade familiar do que propriamente outro que não me conhece de lado nenhum.
- Nós conseguimos chegar a um acordo, sem qualquer desconfiança um do outro e pronto (*Patrício e Amílcar*, arquitetura).

Vale e Guimarães (2010) referem a importância de ambientes empresariais, ou seja, conhecer pessoas numa situação semelhante constitui uma mais-valia para a atividade, pela troca de experiências. Pode afirmar-se que os indivíduos não conhecem pessoas nessas situações ou, conhecendo, os contactos e a troca de informações não são frequentes:

*Há pouco falou-me numa pessoa que conhecia que também tinha recorrido aos apoios do CE. Tem perceção como é o caso dessa pessoa?*

Sei que é uma empresa de construção ou qualquer coisa, ou de engenharia. Mas não sei bem, não sei como é que, o que é... não faço ideia.

*Mas acha que eles têm as mesmas dificuldades...*

Não faço ideia. Não faço ideia por acaso não... em relação a esse aspeto não falámos (*Tânia*, construção).

Em empresas com mais do que indivíduo o recurso às redes é residual. O/a sócio/a é a rede pelos conhecimentos diferentes e complementares, ao que Oliveira (2008) chama de coletivos híbridos. Este surge como um indiciador de pontos fortes das empresas. *Januário*, *Leandro* e *Nelson* não identificam qualquer apoio, são atividades centradas e dependentes do indivíduo e na pessoa que está ao lado na empresa:

Nós trabalhamos numa área muito específica (...) nem tínhamos a quem recorrer para ter os devidos apoios a não ser aquilo que nós conhecíamos do *metier*, não é? Porque é muito específica. *Januário*, climatização

Os resultados permitem concordar com Oliveira (2008): as redes em Portugal são *pequenas* apesar da sua *grandeza*. O seu papel é subaproveitado. Os contactos são ocasionais, não havendo uma mobilização estratégica das redes para colmatar lacunas. Greve (1995) e Vale e Guimarães (2010) lembram: em fases iniciais, as redes não são tão amplas. À medida que o negócio avança, os contactos indiretos aumentam. Este pode ser um motivo justificativo do fraco recurso às redes, dado que as empresas tinham no máximo 3 anos de existência.

### **3.3. Desemprego: a alavanca para o empreendedorismo**

Para finalizar, a literatura evidencia as políticas como estímulo ao empreendedorismo. Os discursos mostram que perante uma situação de desemprego indesejada a primeira opção que ocorre é procurar emprego por conta de outrem:

Inicialmente não tinha esta ideia, nem me passava pela cabeça sequer ter o meu próprio negócio (...) Eu ia estar um ano e meio no desemprego, provavelmente. E comecei a pensar que não ia aguentar um ano e meio à procura. Enviava imensos currículos e não me chamavam para nada, absolutamente. E depois comecei a pensar que se calhar a hipótese era abrir algo dentro deste género (*Isabel*, material ortopédico).

O empreendedorismo é fruto da dificuldade de ingressar no mercado de trabalho ou da insatisfação perante o que ele oferece. *Ruben*, após ter sondado opções considerou que ter um trabalho próprio seria mais adequado às suas expectativas:

Cheguei à conclusão é que tinha formação a mais, experiência a mais, para aquilo que o mercado de trabalho estava na altura a contratar pessoas... para ganhar nem um terço daquilo que eu ganhava! E eu achei que tanto investimento em tempo e em formação não fazia sentido estar a desperdiçar e começar a ganhar muito menos daquilo que eu ganhava. E então surgiu a hipótese de criar a minha própria empresa (*Ruben*, produção de *software*).

*Cristiano*, *Júlio* e *Renato* referem a idade e o baixo nível de escolaridade como entraves que acentuam a dificuldade de reingressar no mercado de trabalho. *Sou velho para me arranjar emprego, sou novo para ser reformado*, diz *Cristiano*. Para além destes fatores, *Cláudia* refere variadas vezes os *três filhos pequeninos* como um estímulo para criar do seu próprio emprego. A família

é um aspeto apontado pelas mulheres entrevistadas que levou a *optarem* pelo empreendedorismo, pela flexibilidade que este proporciona:

Tinha tido um filho, queria ter mais e portanto tudo se juntou. O apoio que queria dar à família e estando em casa, trabalhando por conta própria é-me permitido isso, não é? Porque tenho uma flexibilidade de horário que não teria trabalhando para terceiros. Juntaram-se algumas circunstâncias, que de fato era a opção mais viável. *Soraia*, tradução

No caso dos irmãos *Amílcar* e *Patrício* a insatisfação com o mercado de trabalho é central na entrevista. Os seus discursos são intensos ao falarem de assédio moral e selva num mercado de trabalho competitivo e sem reconhecimento. Não obstante todo esse descontentamento, a ideia de um negócio próprio e em conjunto surge após o insucesso e dificuldade de ter um emprego por conta de outrem.

*Alexandra* é a única exceção. Tinha uma vida profissional estável e bem-sucedida em Lisboa. Decide ir para Coimbra, por motivos familiares e por uma proposta de trabalho. O seu contrato foi anulado nos primeiros 15 dias e, abruptamente, vê-se sem nada. De imediato procurou criar o seu próprio emprego. Todos os restantes casos referem que mediante uma situação de desemprego a primeira opção que ocorre é procurar emprego por conta de outrem, não obstante o descontentamento face à situação do mercado de trabalho.

Retomando *Thurik et al.* (2008) podemos acrescentar que o desemprego está ligado ao empreendedorismo por ser uma condição *sine qua non* de acesso aos apoios institucionais. Está ligado também porque o influência, na medida em que a condição leva a ver no empreendedorismo a alternativa (mais) plausível de fazer face à situação de desemprego indesejada. Porém pode concluir-se que não é a causa direta pois a primeira opção que ocorre é procurar trabalho por conta de outrem. O empreendedorismo surge pela dificuldade de encontrar emprego.

### **3.4. Necessidade e oportunidade: contributos para a afinação dos conceitos**

Em determinados casos dicotomizar necessidade-oportunidade tornou-se uma tarefa ambígua pela evidência de ambas as características em diferentes fases do negócio. Uma análise mais profunda, detalhada e comparativa permitiu distinguir os casos. Foram exatamente estas situações que suscitaram uma reflexão dos conceitos. Vejamos os dois casos.

A falta de alternativas no mercado de trabalho levou *Tânia* à criação da empresa. É um percurso inicial marcado pela necessidade, que se alia à do seu cunhado, também desempregado. Aquando a entrevista, ele saiu da empresa que ficará apenas a cargo de *Tânia*. Esta saída é um ponto de viragem na tra-

jetória da empreendedora que passa a encarar o negócio como seu, como um projeto que pretende fazer vingar, contrariamente ao receio inicial de avançar sozinha com algo próprio.

Por oposição, *Marco* e *Rodrigo* identificaram uma oportunidade de negócio, numa feira de *franchising*. A introdução de um produto inovador bem como os estudos de mercado feitos indiciavam que o negócio tinha os requisitos de sucesso. Apesar da fase próspera, os empreendedores mostram um desligamento face ao negócio pois ele não correspondeu às previsões e expectativas.

Pode identificar-se pontos de viragem nestas trajetórias numa conjuntura atual de incerteza. Esses casos incitam que os conceitos não são estáticos: se num momento inicial os indivíduos empreendem por necessidade ou por oportunidade não significa que mantenham essa postura. Há fatores internos ou externos que fazem alternar as orientações iniciais. Necessidade e oportunidade podem existir separadamente ao longo do tempo. A conjuntura atual é indiciadora deste tipo de posição, pois, como os/as entrevistados/as afirmam, é cada vez mais difícil estabelecer previsões. A postura empreendedora é alvo de mutações ao longo de várias fases e o empreendedorismo deve ser vista como um processo e não como um momento (GEM, 2010). Por este motivo e pela evidência empírica é necessário um aprofundamento desta matéria, de modo a compreender as trajetórias empreendedoras e a estabelecer critérios de avaliação para medir e classificar os casos de necessidade e oportunidade.

#### 4. Considerações Finais

Este artigo teve por objetivo contribuir para o retratamento das políticas de apoio ao empreendedorismo, na atual conjuntura de desemprego. Procurou-se entender a efetividade das políticas em casos de necessidade e oportunidade, com o ideal de que conhecer o real contribui para uma melhor delineação das práticas.

Verificou-se que os apoios institucionais são um estímulo ao empreendedorismo pelo capital inicial que representam. Em casos de necessidade não teria sido possível avançar com um negócio e em casos de oportunidade foram uma forma de potenciar os recursos de partida. Relativamente às redes, o seu papel é subaproveitado, os contactos são ocasionais, não havendo uma mobilização estratégica para colmatar lacunas ou rentabilizar recursos. Perante o desemprego a primeira opção que ocorre é procurar emprego por conta de outrem, não obstante o descontentamento face à situação do mercado de trabalho. As políticas incitam assim desempregados/as a serem empreendedores/as.

Alguns casos analisados colocaram particular dificuldade de distinção necessidade-oportunidade, pela ambiguidade de discursos e situações. Esses casos incitam que os conceitos não são estatísticos pois há fatores, internos ou externos ao indivíduo, que fazem alterar as trajetórias empreendedoras. Os

casos analisados mostram que é necessário um aprofundamento nesta matéria, de modo a compreender as trajetórias empreendedoras e a estabelecer critérios de avaliação para medir e classificar necessidade e oportunidade.

A literatura mostra que o empreendedorismo tem sido alvo de diferentes abordagens. Porém, é notório que continua fortemente ligado à vertente económica. Os discursos centram-se na valorização da dimensão financeira, subvalorizando fatores contextuais e as redes. Também documentos como o GEP (2010), o GEM (2010) e as próprias políticas evidenciam esta vertente. Na conjuntura atual, o empreendedorismo é tido como uma medida cada vez mais recorrente das políticas ativas de emprego, como uma estratégia de fazer face ao desemprego. Estas mutações, nos conceitos e práticas, indiciam a necessidade de novas conceptualizações, como Gündoğdu (2012) aponta, para melhor definir intervenções (Ferreira, 2007).

O cruzamento de divergências que Oliveira (2008) chama de coletivos híbridos parecem ressaltar como um ponto forte destes casos, pois cruzam diferentes saberes e recursos. Por exemplo, pessoas que não estão em situação de elegibilidade face aos programas com pessoas que estando têm lacunas a outros níveis. Estas diferenças são complementares e indiciam pontos fortes para o desenvolvimento das atividades empreendedoras. No entanto, os casos analisados têm no máximo três anos de existência, o que pode ser um curto espaço de tempo para avaliar os seus impactos.

O estudo reporta-se a uma zona geográfica restrita, num espaço de tempo, a indivíduos desempregados, cujas empresas eram recentes e em funcionamento. Os resultados podem estar marcados pelas dinâmicas locais, nomeadamente do mercado local de emprego. Para o aprofundamento destas questões será enriquecedor diversificar estes elementos e estudá-los longitudinalmente.

## Bibliografia

- BATISTA, Rui e THURIK, Roy (2007), "The relationship between entrepreneurship and unemployment: is Portugal an outlier?" *Technological Forecasting & Social Change*, 74 (1): 75-79.
- BARRINGER, Bruce (2010), *Entrepreneurship – successfully launching new ventures*, Boston: Pearson.
- BYGRAVE, William e ZACHARAKIS, Andrew (2011), *Entrepreneurship*, Hoboken: Wiley.
- FERREIRA, Virgínia (2007), "Conclusões comentadas, expostas na Conferência de peritos em Igualdade de Género, Empregabilidade e Empreendedorismo", *Presidência Portuguesa da União Europeia*, Lisboa, 3 e 4 de outubro de 2007.
- GRANOVETTER, Mark (2000), *Le Marché autrement – les réseaux dans l'économie*, Paris: Desclée de Brouwer.
- GREVE, Arent (1995), "Networks and Entrepreneurship", *Scandinavian Journal of Management, Elsevier Science*, 11 (1) 1-24.
- HATTEN, Timothy (2009), *Small Business Management – Entrepreneurship and Beyond*, S.I, South-Western.

- HISRICH, Robert (2013), *International Entrepreneurship*, Los Angeles: SAGE.
- KONTIEN, Tanja e OJALA, Arto (2011), “Network ties in the international opportunity recognition of family SME’s”, *International Business Review*, 20: 440-453.
- MERCKLÉ, Pierre (2004), *Sociologie des réseaux sociaux*, Paris: La Découverte.
- NOBRE, Nélia (2011), *A mobilização de recursos para o empreendedorismo: o contraste nos casos de necessidade e de oportunidade*, dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Coimbra.
- OLIVEIRA, Luísa (2008), *Sociologia da Inovação*, Lisboa, Celta.
- PORTELA, José (coord.), HESPANHA, Pedro, NOGUEIRA, Cláudia, TEIXEIRA, Mário, BATISTA, Alberto (2008), *O micro empreendedorismo em Portugal*, Lisboa: Greca.
- PORTUGAL, Sílvia (2007), “Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica”, *Oficina do CES*, 271: 1-35.
- SARKAR, Soumodip (2009), *Empreendedorismo e Inovação*, Lisboa: Escolar Editora.
- SOUSA, Cristina (2008), “Redes Sociais e Empreendedorismo”, WP n° 2008/68, *Dinâmia*, Centro de Estudos Sobre a Mudança Socioeconómica, ISCTE.
- THURIK, Roy; CARREE, Martin; STEL, André; AUDRESTSCH, David (2008), “Does self-employment reduce unemployment?” *Journal of businnes Venturing*. SciencDirect, 23: 673-686.
- VALE, Gláucia e GUIMARÃES, Liliane (2010), “Redes Sociais na Criação e na Mortalidade de Empresas”, *Revista de Administração de Empresas*, 50 (3): 325-337.

### Documentos em suporte eletrónico

- DEES, J. Gregory (2001), “The meaning of social entrepreneurship”. [Online] Disponível em [www.caseatduke.org](http://www.caseatduke.org). [Consultado a 3 de dezembro de 2012].
- EUROSTAT (2012), *Eurostat news release euro indicators. Euro Area unemployment rate at 11,6%*. [Online] Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> [Consultado a 18 de dezembro de 2012].
- GEM (2010), *GEM Portugal 2010 – Estudo sobre o Empreendedorismo*, [Online] Disponível em: [www.gemconsortium.org](http://www.gemconsortium.org), [Consultado a 18 de dezembro de 2012].
- GEP (2010), *Plano Nacional de Emprego (2008-2010)*, [Online] Disponível em: [www.gep.msss.gov.pt](http://www.gep.msss.gov.pt) [Consultado a 28 de novembro de 2012].
- GÜNDOĞDU, Mehmet (2012), “Rethinking Entrepreneurship, Intrapreneurship, and Innovation: a Multi-Concept Perspective”, *Procedia*, 41, 296-303., [Online] Disponível em: [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com) [Consultado a 18 de dezembro de 2012].
- VALE, Gláucia, WILKINSON John e AMÂNCIO Robson (2008), “Empreendedorismo, Inovação e Redes – uma nova abordagem”, *Revista de Administração de Empresas*, 7 (1). [Online] Disponível em: <http://rae.fgv.br>, [Consultado a 14 de junho de 2011].
- INE (2012), [Online] Disponível em: <http://www.ine.pt> [Consultado a 18 de dezembro de 2012].
- INCENTIVOS (2012), [Online] Disponível em: <http://www.incentivos.com.pt> [Consultado a 18 de dezembro de 2012].
- PORTAL DOS INCENTIVOS (2012), [Online] Disponível em: <http://www.portaldosincentivos.pt> [Consultado a 18 de dezembro de 2012].

## **As políticas de educação pré-escolar e as parcerias entre o Estado e o terceiro setor**

Emília Vilarinho<sup>u</sup>

### **Resumo**

Neste artigo pretendemos analisar, criticamente, o processo de definição e implementação do novo projeto político para a Educação Pré-Escolar, iniciado com a publicação da sua Lei-Quadro (Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro). Destacaremos, em particular, as parcerias entre o Estado e o *Terceiro Setor* na expansão da oferta educativa e na aplicação do novo modelo de serviços. Identificaremos a emergência de novos papéis assumidos pelo Estado, a sua nova forma de atuação e o novo *padrão de governação* deste nível de educação. Por fim, discutiremos os efeitos produzidos por estas alterações na promoção do direito das crianças a uma educação de qualidade.

**Palavras-Chave:** Educação Pré-Escolar, Estado, Terceiro Setor, Parcerias, Terceira Via

### **Introdução**

Nas últimas três décadas, a Educação Pré-Escolar em Portugal tem sido objeto de múltiplas redefinições no que concerne à sua conceção, às funções sociais e à organização da rede de jardins de infância. Em 1997, a publicação da Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar (Lei n.º 5/97, de 10 de fevereiro) marca o início de um novo ciclo de reestruturação deste nível de educação. Esta Lei-Quadro e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, que a regulamenta, são definidos e publicados num quadro de uma conjuntura nacional e internacional em que são visíveis as crescentes influências dos processos de globalização e trans-

\* Professora do Departamento de Ciências Sociais da Educação, Instituto de Educação, Universidade do Minho (evilarinho@ie.uminho.pt).

nacionalização, com repercussões nas políticas educativas, e onde as reformas e orientações de índole neoliberal e de cariz próximo da *terceira via* revalorizam, em sentidos vários, os apelos e as medidas direcionadas para uma maior participação do mercado, da sociedade civil e do *terceiro setor* nas políticas públicas. Ora, o direito à educação é, desde a modernidade, uma condição de inclusão social; logo, num contexto internacional e nacional em que se observam, em simultâneo, redefinições da natureza, do papel e do lugar do Estado, as mudanças que aqui ocorrem têm influência na vida das crianças.

Tomamos a Educação Pré-Escolar (EPE) como uma das componentes de uma política integrada para a infância promotora de inclusão social<sup>1</sup>, o que significa considerá-la como uma política social. Neste sentido, a conceção de Educação Pré-Escolar, o seu provimento e fornecimento estão intimamente ligados a variáveis estruturais e, nesta medida, as suas políticas estão também a ser influenciadas pelas mutações na economia, na política, no Estado e na relação deste com o Mercado e a sociedade civil, mudanças que radicam nos processos de globalização hegemónica e na emergência da “sociedade de risco”.

### **1. O contexto político: Portugal a caminho de uma política de *terceira via*?**

A análise das intervenções políticas de governantes, dos programas de governo e das medidas implementadas leva-nos a concluir que, entre 1995 e 2002, durante os XIII e XIV Governos Constitucionais, o Partido Socialista ensaiou uma política ancorada em princípios e valores próximos daqueles que Giddens (1999) identificou como sendo os que configuram a *terceira via*.<sup>2</sup> Na linha das premissas da *terceira via*, o PS, não querendo relegar os valores do socialismo democrático, redefiniu a sua intervenção política colocando a tónica naqueles valores, na ética da responsabilidade, na solidariedade voluntária, no diálogo social, no combate à exclusão social, na coesão social e na cidadania solidária. O aprofundamento da democracia, com o reforço da participação da sociedade civil e das suas organizações na comunidade é também um vetor importante do discurso governamental. A defesa da concretização de parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil tendentes ao bem-estar das comunidades é entendida como forma de melhorar a governação e, simultaneamente, reforçar naquelas organizações o sentido da ética e da responsabilidade do serviço público.

É neste contexto que, na Assembleia da República, é apresentado o *Pacto Educativo para o Futuro* pelo Ministro da Educação, Marçal Grilo, e é assinado o *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social*. Trata-se de dois instrumen-

<sup>1</sup> Na aceção de Sarmento (2003).

<sup>2</sup> Sobre a influência desta agenda teórica e política noutros níveis do sistema educativo português, ver Afonso (2009).

tos fundamentais de definição das políticas sociais e educativas, que vão permitir um novo relacionamento do Estado com a sociedade civil

No que diz respeito ao *Pacto Educativo para o Futuro* recordamos o apelo à mobilização cívica pela causa da educação e a redefinição do papel do Estado, justificada pela importância e necessidade de assegurar uma maior participação dos parceiros sociais nas decisões e na execução das políticas educativas. Como afirma Afonso (2009: 22), referindo-se àquele documento, “é também o próprio papel do Estado que é posto em causa porque se pretende que este deixe de ter centralidade necessária na promoção da educação pública”. Relativamente às políticas de Educação Pré-Escolar, o Estado assume, desta forma, os papéis de mobilizador, mediador e regulador do sistema e não o de principal promotor do provimento da educação pública, parecendo relegar para segundo plano o papel que lhe é conferido pela Constituição da República Portuguesa e pela Lei de Bases do Sistema Educativo.

O *Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social* (PCSS) serviu de “chapéu” para a conceção do novo quadro regulador da Educação Pré-Escolar, para a implementação do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, bem como para a alteração dos Acordos de Cooperação entre o Estado e as IPSS.

## **2. A agenda, os valores e os instrumentos do novo projeto para a Educação Pré-Escolar**

A Lei-Quadro da Educação Pré-Escolar e o Decreto-Lei n.º 147/97, de 11 de junho, são as bases da construção de um novo “edifício” político, concetual e organizacional deste nível de educação. Ao processo de construção daquela lei e decreto-lei não foi alheio o contributo dos diferentes parceiros sociais que assinaram com o Governo o Pacto de Cooperação para a Solidariedade Social e cujos princípios acordados foram observados nesta regulamentação. É também de salientar a audição pública de várias outras entidades, como os representantes das organizações sindicais de professores, das organizações representativas do ensino particular e cooperativo e das associações de pais. Ao legislar, o Governo parece ter correspondido aos compromissos assumidos com os diferentes parceiros, de modo a não defraudar a confiança em si depositada aquando do estabelecimento da “coligação da causa pela Educação Pré-Escolar”.

Neste artigo, apresentamos, de forma breve, os principais aspetos que materializam os pressupostos políticos, educacionais e organizacionais da Lei-Quadro, em três campos de análise: A - Objetivos, Conceção e Modelo Organizacional; B - Princípios Organizativos; C- Papel do Estado, Planeamento e Financiamento da Rede. Com este exercício, em que cotejamos os dois documentos legislativos referidos, pretendemos evidenciar as continuidades entre eles (coerência/incoerência), as explicitações, as estratégias e os instrumentos

para a sua implementação, bem como dar conta dos “ajustamentos” operados no decreto-lei que são reveladores do confronto e dos compromissos entre os princípios, os valores e os interesses dos diferentes atores institucionais em presença – Estado/Terceiro Setor. Desta forma, damos conta de elementos do *contexto da produção do texto da política* (Bowe, Ball & Gold 1992) da Educação Pré-escolar.

#### A - Objetivos, Conceção e Modelo organizacional

Os pressupostos justificativos da importância das medidas a implementar assentam na relevância que diferentes países da União Europeia têm dado a este nível de educação nas suas políticas educativas, sociais e económicas, bem como nos resultados da investigação científica, que têm revelado que a frequência de programas de Educação de Infância de qualidade é fundamental para o desenvolvimento e integração social das crianças. Neste sentido é reforçada a sua função educativa e a EPE é definida como a 1ª etapa da Educação Básica.

O grande objetivo estratégico plasmado no decreto-lei n.º 147/97 é criar as condições para o lançamento efetivo do Programa de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar “que corresponda às necessidades educativas e concretize o princípio da igualdade de oportunidades” e que materialize o direito das crianças à educação, consignado na Constituição Portuguesa e na Convenção dos Direitos das Crianças. Do decreto-lei ressaltam duas grandes prioridades governamentais: a promoção da qualidade dos serviços e o alargamento das taxas de pré-escolarização - aumentar “até ao final do século, a oferta global de Educação Pré-Escolar em cerca de 20%, de modo a abranger 90% das crianças de cinco anos de idade, 75% das de quatro anos de idade e 60% das de três anos de idade, alargando a possibilidade de frequência a mais 45 000 crianças nesta faixa etária”. Com estas prioridades pretende-se a obtenção de igualdade de oportunidades educativas, de modo a que “a Educação Pré-Escolar não constitua um privilégio mas um direito, integrado na realização do objetivo afirmado pela UNESCO de que a Educação é para todos” (D.L. n.º 147/97).

A “agenda” é assim definida integrando dois movimentos: a expansão quantitativa do sistema e a expansão qualitativa do mesmo. A preocupação com o desenvolvimento de uma Educação Pré-Escolar de qualidade nas duas redes é, naquele decreto apresentada de forma mais explícita, sendo fundamentadas as razões da sua importância e definidas algumas regras tendentes à promoção da qualidade educativa dos jardins de infância<sup>3</sup>. No que concerne ao acesso a este bem educativo, o referido decreto reforça a intencionalidade de tornar efetivo o direito de acesso gratuito à componente educativa e de criar as condições de acesso iguais, independentemente dos rendimentos das famílias e da natureza pública/privada dos jardins de infância. A redação do artigo relativo à igualdade de oportunidades é bastante esclarecedora das intenções governamentais

<sup>3</sup> Para uma análise mais detalhada ver Vilarinho, 2011.

relativamente a esta matéria: “Para efeitos do presente diploma, a igualdade de oportunidades implica, nomeadamente, que as famílias, independentemente dos seus rendimentos, beneficiem das mesmas condições de acesso, qualquer que seja a entidade titular do estabelecimento de Educação Pré-Escolar” (Artigo 7º, ponto 1). Estamos na presença do reassumir de um compromisso político de extrema relevância para a concretização dos objetivos propostos perante as famílias e a sociedade em geral.

Ao nível do modelo organizacional é reforçada a perspetiva do modelo integrado de educação e cuidados, sendo os jardins de infância concebidos como serviços sócio-educativos de resposta às necessidades das crianças e das suas famílias. Para a materialização deste modelo é alargado o horário de funcionamento dos jardins de infância públicos e criada a componente sócio-educativa de apoio à família<sup>4</sup>.

#### B - Princípios Organizativos

Nesta dimensão são introduzidas mudanças significativas. Aquela que nos parece ter um maior alcance, imediato e futuro, e que revela pressões económicas e cooperativas provenientes de vários setores, é a fixação do número mínimo e máximo de frequência das crianças por sala de jardim de infância (mínimo de 20 e máximo de 25). Recorde-se que esta definição já estivera presente na proposta de Lei-Quadro e não obtivera consenso. No decreto-lei há a preocupação de salvaguardar as zonas de fraca densidade populacional. A fixação do número máximo de crianças por sala consubstancia uma das medidas ativas de promoção da qualidade educativa, contemplada e genericamente respeitada desde a sua criação, pelos jardins de infância da rede pública mas nem sempre observada na rede privada. Desta forma, o Estado controla os custos do fornecimento do serviço educativo e intervém diretamente na gestão da rede, impondo, igualmente, critérios de salvaguarda da qualidade dos serviços prestados. Do lado dos representantes das instituições privadas (com e sem fins lucrativos) houve sempre receios em relação a esta prescrição normativa. Para os representantes da rede privada com fins lucrativos, com jardins de infância predominantemente localizados nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e nas cidades onde a concorrência da rede pública é quase inexistente, aquela prescrição é uma limitação aos interesses financeiros das mesmas. Os representantes da rede privada sem fins lucrativos, cujos jardins de infância se distribuem não só pelas grandes áreas metropolitanas e cidades mas também por zonas geográficas com menor população, receando a deslocação das crianças para os jardins de infância públicos (agora com extensão de horário), vêem naqueles números de frequência, em particular no número mínimo, uma ameaça ao corte de financiamento das salas que não cumpram com os requisitos.

<sup>4</sup> Componente que integra o serviço de refeições e o prolongamento de horário com atividades de animação sócio-educativa.

Um outro aspeto relevante é o reforço da especificidade educativa pela atribuição da coordenação da componente sócio-educativa aos educadores de infância titulares de sala nos jardins públicos e da valorização das competências profissionais no campo da educação para a direção pedagógica dos jardins de infância nos jardins privados. Se, na rede pública, a formação académica e profissional do(s) elemento(s) do órgão de direção nunca se colocou, na rede privada, esta questão sempre suscitou sempre alguns problemas entre profissionais e dirigentes. A história das instituições privadas foi fortemente marcada pela prestação de um serviço social às famílias, pelo que o cargo de coordenação técnica (e não o direção) foi quase sempre assumido por uma assistente social. Por outro lado, o facto de nas instituições privadas coexistirem a creche e o jardim de infância, aquela decisão obrigou, no caso de a coordenação técnica ser assumida por um outro profissional, à reorganização dos serviços e, em muitos casos, à coexistência de diferentes “coordenações” em serviços que têm os mesmos destinatários – as crianças. Este aspeto introduziu uma nova fragmentação nos serviços para a infância, reforçando os recortes de idades da primeira infância (0-2anos/3-5/6 anos) e as imagens sociais e educativas das crianças *-sujeito pré-cultural/sujeito cultural* (Chamboredon e Prévot, 1982; Vilarinho, 2000).

#### C - Planeamento e Financiamento da Rede

O Decreto-Lei n.º 147/97 apresenta um novo ordenamento das redes, criando a Rede Nacional de Educação Pré-Escolar, que integra as redes pública e privada, visando a universalização e a qualidade da oferta (introdução e artigo 3º, ponto 1). Desta forma, o decreto-lei explicita o entendimento de redes de Educação Pré-Escolar que, até então, atravessava os discursos políticos mas que não estava consagrado em documentos normativos. No texto introdutório do decreto-lei pode ler-se:

O desenvolvimento de uma Educação Pré-Escolar de qualidade constitui, assim, o objetivo central do presente diploma, devendo materializar-se na criação de uma rede nacional de Educação Pré-Escolar, integrando uma rede pública, constituída a partir da iniciativa da administração central e local, e uma rede privada, desenvolvida a partir das iniciativas das instituições particulares de solidariedade social, dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo e de outras instituições sem fins lucrativos que prossigam atividades no domínio da educação e do ensino.

Ao nível do planeamento e expansão da Rede Nacional, as prioridades de financiamento são congruentes com o problema diagnosticado *a priori*, relacionado com as assimetrias regionais de cobertura. São criados incentivos financeiros para a construção, ampliação e remodelação dos estabelecimentos de Educação Pré-Escolares em zonas carenciadas. Verifica-se também congruência com a conceção de Educação Pré-Escolar como primeira etapa da Educação Básica e com a função educativa e compensatória das desigualdades sociais de

acesso à educação escolar, uma vez que é também previsto o apoio financeiro a estabelecimentos de Educação Pré-Escolar que se localizem em zonas de risco de exclusão social e escolar e em zonas onde se observam elevados índices de insucesso escolar. Os apoios financeiros previstos estão também condicionados à natureza das entidades promotoras, observando-se uma discriminação positiva em relação aos municípios (que têm competências delegadas na rede pública) e às instituições privadas sem fins lucrativos. A discriminação em relação a estas instituições ilustra a influência dos signatários do *Pacto para a Solidariedade*, que reclamam um estatuto diferente das entidades privadas. As instituições particulares de solidariedade social, as misericórdias e as mutualidades veem reforçado o seu estatuto de parceiros privilegiados, e a chamada rede privada solidária passa a ter, a partir deste momento, uma melhor atenção no financiamento estatal.

O papel do Estado na expansão e desenvolvimento da Educação Pré-Escolar é, assim, redefinido, quer ao nível das suas relações internas (interministeriais), quer ao nível das relações com as outras entidades que fornecem estes serviços. As definições relativas às tutelas pedagógica e técnica e às articulações interministeriais (ME e MTS) que têm de ser implementadas são os meios encontrados pelo XIII Governo para tentar resolver um dos grandes problemas identificados nos diferentes diagnósticos da realidade da Educação Pré-Escolar portuguesa – a fragmentação concetual e institucional do sistema. Simultaneamente, o Estado estende a sua ação reguladora a áreas da rede privada, onde a sua intervenção era bastante frágil, como é o caso do currículo e da organização pedagógica do jardim de infância.

A partir da publicação deste Decreto-Lei n.º. 147/97, no período entre 1997 e 1999, o Estado vai reforçar o seu poder regulador, criando instrumentos de regulação institucional de cariz jurídico-burocrático em áreas como a edificação dos edifícios, a organização pedagógica, o apetrechamento de equipamentos e materiais pedagógicos, o currículo, entre outros. Desta forma, o Estado chama a si a responsabilidade social de definição do quadro regulador das políticas de Educação Pré-Escolar, ao mesmo tempo que incentiva e delega nas instituições da sociedade civil a promoção direta de criar novos jardins de infância. A análise do *contexto de produção dos textos políticos* (Bowe, Ball e Gold, 1992; Ball, 1994) – Lei n.º. 5/97 e Decreto-Lei n.º. 147/97 - permite-nos observar melhor aquela tendência. Este facto é ilustrado pela assunção da tutela pedagógica (única) pelo Ministério da Educação, reforçada pelas Orientações Curriculares para a Educação Pré-Escolar, pelo controle da qualidade através de mecanismos de avaliação, supervisão e inspeção e ainda pelo estabelecimento de regras de financiamento. Ou seja, o Estado, ao mesmo tempo que promove a liberalização do fornecimento por meio de autorizações de funcionamento, mantém o controlo, quer sobre o produto, quer sobre o serviço. Como refere Roger Dale (1994: 116), o Estado é como que uma “sentinela”, pois é ele que

se assume como “responsável político único para garantir que a educação de alcance e qualidade esteja disponível para todas as crianças”.

Na conceção do novo projeto de Educação Pré-Escolar constatamos a presença de alguns elementos de proximidade às políticas da *terceira via*. Uma primeira constatação é que o governo socialista propôs-se desenvolver e expandir a oferta educativa de forma diferente. Um conjunto de argumentos denotativos da diferença prende-se com a própria redefinição da rede. Em primeiro lugar, a alteração de uma rede pública gratuita e uma rede privada não gratuita autónomas para uma rede nacional que integra ambas as redes e onde o Ministério da Educação, pela primeira vez, assume a tutela pedagógica de ambas; em segundo lugar, o facto de a expansão da oferta não ser unicamente feita pela rede pública, incentivando-se a diversificação da mesma através da mobilização da sociedade civil, em particular, da rede solidária do terceiro setor e, em terceiro lugar, a ação de se legislar a gratuitidade da componente letiva para a rede solidária e a comparticipação familiar da componente de apoio à família em ambas as redes. Este último aspeto é aquele que se reveste de maior novidade e importância. A estratégia de expansão passou pela mobilização do terceiro setor. A rede solidária, pela via da contratualização, tornou-se pública e, neste sentido, o Estado, pelo menos em termos formais, garantiu o acesso gratuito à componente educativa da Educação Pré-Escolar. No entanto, ao criar um novo modelo organizacional para os jardins de infância da rede pública, com a extensão de horário, não salvaguardou a gratuitidade da componente de apoio à família. Deste modo, questionamos quais os efeitos práticos desta medida, no que concerne à promoção da igualdade de acesso à Educação Pré-Escolar.

Uma segunda constatação é a de que nos dois ciclos de governação do Partido Socialista se observou uma recomposição do Estado, onde o Terceiro Setor ganhou mais visibilidade e protagonismo na implementação de políticas sociais e onde o Estado remeteu para si próprio, os papéis de Regulador, de Avaliador e Articulador. Naquele ciclo político, o Estado parece ter tido como preocupação central a edificação do projeto assente num quadro normativo extenso, que regulasse as diferentes dimensões do desenvolvimento do projeto, instituindo formas diferentes de coordenação, controlo e governação da rede nacional de Educação Pré-Escolar.

A terceira constatação é a de que os Governos socialistas (à semelhança do que aconteceu no Reino Unido, com Tony Blair) solicitaram apoio a especialistas da área da Educação da Infância para a conceção das grandes linhas estratégicas das políticas pré-escolares e para integrar o Conselho Consultivo do Gabinete Interministerial para a Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-escolar (GIEDEPE). Recordamos aqui o pedido feito a João Formosinho e a Teresa Vasconcelos para a elaboração do Plano Estratégico de Expansão e Desenvolvimento da Educação Pré-Escolar, bem como a presença de João Formosinho e de Bairrão Ruivo no referido conselho consultivo do GIEDEPE.

Esta colaboração revelou-se fundamental, em especial, para o fortalecimento da função educativa da Educação Pré-Escolar, para o respeito pela sua especificidade pedagógica e para o reforço da identidade e valorização profissional dos educadores de infância. Por outro lado, a aliança conjuntural entre a Academia e o Governo foi importante para legitimar na opinião pública as medidas que se pretendiam implementar. A presença de elementos representantes dos interesses da rede solidária do terceiro *setor* no conselho consultivo do GIECEPE serviu também a estratégia governamental na mobilização da sociedade civil, obtenção de credibilidade e conquista da confiança dos parceiros sociais. Por outro lado, o terceiro setor ganhou um novo estatuto e reforçou o seu poder negocial.

Em síntese, pela análise aqui produzida, poderemos afirmar que, pelo menos em algumas áreas, o discurso político justificativo da implementação de novas políticas aproximou-se da orientação política da *terceira via*. No entanto, o facto de os discursos se direcionarem naquela orientação política não significa que tenham produzido os efeitos pretendidos na prática. Os discursos políticos cumprem, muitas vezes, a função de dar credibilidade e legitimidade às políticas que se implementaram ou se pretendem implementar. Por outro lado, como refere S. Ball (2007: 2), “os discursos da reforma têm efeitos distintivos mas estes efeitos não são determinados, nem facilmente previsíveis, nem trabalham de forma independente de outros mecanismos extradiscursivos”. No cenário de globalização neoliberal, a experiência de alguns países revela que o Estado tem incentivado a criação de redes e de alianças necessárias para que sejam salvaguardados os direitos sociais. Contudo, o Estado não se pode substituir à sociedade civil na prestação de serviços de proteção social e de educação, sob pena de aqueles direitos serem fragilizados. Como alguns críticos da ideia da *terceira via* têm referido, a sua argumentação pode não passar de um discurso retórico que encobre a retração do Estado e não rompe com a ideologia neoliberal. Assim, é importante desenvolver trabalhos empíricos para se compreender a relação entre os discursos, a sua implementação e os efeitos das medidas promovidas.

No tópico seguinte apresentamos alguns dos resultados de um *estudo de caso* da implementação da componente sócio-educativa de apoio à família em jardins de infância públicos, realizado no período compreendido entre 2003 e 2010 no concelho de Mareantes, situado no Norte de Portugal. Neste estudo utilizamos como técnicas de recolha de informação a observação não participante, a análise documental e a entrevista semiestruturada, sendo esta última tratada através da *análise de conteúdo*. Identificamos os atores significativos e agrupamo-los em três grupos, tendo em conta a especificidade do lugar e o papel que cada grupo de atores assume na implementação das políticas: Grupo I – Representantes políticos regionais e representantes nacionais das organizações do terceiro setor; Grupo II – Representantes políticos e das estruturas educativas locais; Grupo III – Presidentes de entidades locais parceiras na implementação da CAF.

Com este estudo aproximamo-nos do *contexto da prática* e do *contexto dos resultados/efeitos* (cf. Ball & Bowe, 1992; Ball, 1994), que nos permitiu apreender e compreender, por um lado, as interpretações e a recriação a que a política original de educação esteve sujeita e, por outro, os efeitos produzidos por aquela medida política.

### **3. Um novo padrão de governação da Educação Pré-Escolar em Mareantes**

A componente sócio-educativa de apoio à família (CAF), nos jardins de infância da rede pública introduziu maior complexidade organizacional aos jardins de infância, *alargou* a possibilidade da participação da sociedade civil na implementação e organização da mesma e trouxe novos problemas que nos interessou identificar e analisar.

No Protocolo de Cooperação celebrado em 28 de julho de 1998, entre os Ministérios da Educação e do Trabalho e da Solidariedade, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e os representantes das instituições sociais, são definidas responsabilidades aos diversos parceiros, sendo da competência dos Municípios a operacionalização desta componente, no que diz respeito a espaços, recursos humanos e materiais.

O Município de Mareantes optou por delegar competência nas entidades e organizações das freguesias. Esta opção promoveu a emergência da diversificação de modalidades e padrões de governação, levando à ocorrência do *efeito de mosaico* (cf. Barroso, 2003) naquele território. Por outro lado, o governo dos jardins de infância públicos é partilhado entre parceiros que, até há pouco tempo, estavam de costas voltadas. Apesar do empenho e vontade de todos, foram identificados alguns problemas, muitos deles decorrentes da frágil relação institucional. Verificamos, por exemplo, que no que diz respeito à coordenação da CAF, os educadores estiveram muito tempo ausentes. Esta ausência foi tacitamente aceite pelos parceiros que, no fundo, desejavam a manutenção desta situação. Contudo, ela propiciou o desenvolvimento de serviços de qualidade variável que se traduziram em desigualdades de condições oferecidas às crianças. A assunção daquela coordenação aparece gradualmente ao longo dos anos, à medida que os educadores de infância e os Agrupamentos de escolas tomam consciência profissional e institucional da sua importância. Será através do Despacho n.º 14460/2008, de 26 de maio, que define as normas a observar na oferta das atividades de enriquecimento curricular e de animação e de apoio à família (1º ciclo e EPE), que os Agrupamentos de escolas vão encontrar legitimação para contrariar práticas e lógicas de ação autónomas das entidades parceiras, no que concerne à planificação das atividades de animação sócio-educativas.

Financiamento e os efeitos de 2.ª ordem (Ball, 2004)

A EPE tem cofinanciamento do Estado e das famílias, sendo que a comparticipação familiar só se aplica à frequência da CAF. Os mecanismos e instrumentos de financiamento estão regulamentados e plasmados no protocolo de cooperação celebrado entre os diferentes parceiros. Nas entrevistas que nos concederam, os presidentes da União das Misericórdias Portuguesas e da Confederação Nacional das Instituições Sociais e a diretora do Centro Distrital de Segurança Social levantaram questões em relação aos diferentes procedimentos de atribuição da comparticipação familiar, adotados em diferentes municípios. A relevância deste assunto face aos seus efeitos, quer na consolidação das duas redes (pública e solidária), quer no que concerne à igualdade de acesso à EPE, fez-nos estar mais atentos a ele ao nível local. No que diz respeito à comparticipação estatal, os dados são objetivos: os valores elegíveis são transferidos para o Município que, por sua vez, transfere para as entidades parceiras.

Em relação às comparticipações familiares, a recolha de informação tornou-se muito difícil. O município não sabe em concreto que procedimentos as entidades parceiras estão a adotar, apesar de no protocolo assinado entre ambos impor o cumprimento do Despacho Normativo Conjunto nº 300/97. Da parte dos nossos entrevistados, verificamos que existiam muitas hesitações e imprecisões relativamente às comparticipações pagas pelas famílias. Pelo cruzamento de dados conseguimos apurar a realidade, constatando que: em dezasseis jardins de infância públicos, dez aplicam um valor único (entre 67,12 € e 100 €); em três jardins existe uma tabela com seis escalões (valores máximos entre 90 € e 62,50 € e valores mínimos entre 50 € e 32,50 €); um jardim tem uma tabela com três escalões (65 €, 70 €, e 80 €); e num jardim de infância as crianças só pagam as refeições pelo valor legalmente previsto (32,12 €) sendo as atividades de animação gratuitas.

Esta realidade configura uma *infidelidade normativa* (Lima, 1992) na aplicação da comparticipação familiar. O espírito da lei vai no sentido da discriminação positiva das crianças provenientes de famílias com rendimentos baixos. O valor único e mesmo os escalões atribuídos sem ter em conta a diferenciação por escalões de rendimentos *per capita*, prescrita no Despacho Normativo, são indicadores do desrespeito pelo princípio de discriminação positiva. Este facto levanta questões muito sérias em relação à igualdade de acesso das crianças à frequência da EPE. Os responsáveis pelas entidades parceiras, bem como os dirigentes dos agrupamentos de escolas revelaram não ter consciência dos efeitos produzidos e afirmam que há concordância por parte dos pais. Muitas vezes, este acordo obtém-se através de formas aparentemente democráticas: “Na reunião de pais do início do ano, a associação põe a votação se o pais querem pagar todos o mesmo” (educadora JI B). No sentido de nos aproximarmos da realidade da rede solidária, recolhemos informação junto do jardim de infância que recebe o maior número de crianças (em média 92 crianças) e que aplica o referido despacho normativo. Da análise dos elementos verificamos que os valo-

res médios do escalão 1 são inferiores a valores praticados nos jardins da rede pública. Estes valores contemplam os dois serviços da CAF – almoço e prolongamento – pelo que, em muitos casos, os aplicados na rede pública são também superiores aos pagos pelas crianças que se inscrevem no 2º escalão. No caso do valor único, a situação é muito preocupante. O que pode estar a acontecer é que as crianças provenientes de famílias economicamente mais desfavorecidas estejam a ser fortemente penalizadas em relação às crianças das classes média e média-alta. Ora, este facto introduz um *efeito de 2ª ordem*, (Ball, 2004) não esperado e altamente perverso, podendo ser uma das razões explicativas da procura da classe média pelos jardins de infância da rede pública e da transferência das crianças da rede solidária para a pública. Como referiu o dirigente da entidade parceira do jardim de infância de Astrolábio “algumas crianças estavam em privados, vieram para aqui” (EPA). Tentando compreender porque tal situação acontece, consideramos ser possível justificá-la pela presença de um conjunto de processos de multiregulação que se anulam entre si. Por outro lado, o facto de o governo autárquico não assumir “a coordenação da governação” da CAF de Mareantes e de a sua presença neste processo ser muito frágil favorece a presença deste efeito – desiguais condições de acesso em função dos rendimentos familiares. Por outro lado, consideramos que este efeito é também justificável pela ausência de uma análise política do texto da lei.

Neste *estudo de caso*, encontramos a sobreposição de diferentes lógicas, discursos, práticas e processos de micro e multirregulação na implementação da *Política* de Educação Pré-Escolar. O grande desafio que se coloca não está em restringir este espaço de regulação autónoma, mas de dar coerência Municipal e um sentido coletivo (da comunidade) a este projeto educativo e político.

#### 4. Considerações Finais

Uma primeira conclusão que se retirou da análise das estatísticas nacionais disponíveis é a de que os governos nacionais ainda não conseguiram alcançar os objetivos traçados em 1997 no que concerne à universalização da EPE. Mesmo assim, terá que ser reconhecido o grande esforço feito, materializado num aumento de cerca de 20%. No que respeita à relação do Estado com o *terceiro setor*, a nossa investigação revelou aspetos extremamente interessantes. O discurso apelativo dos governos liderados por António Guterres, próximo da *terceira via*, parece ter sido entendido pelos representantes das instituições do *terceiro setor*, mas foi sempre questionado, nomeadamente, quanto às intenções governamentais. O receio colocava-se a dois níveis: um, relacionado com a perda da sua autonomia, outro, relacionado com o financiamento das suas instituições. “Condenados a entenderem-se” é a expressão referida por um dos dirigentes que melhor exprime o sentido com que estes parceiros entraram no referido projeto. Se a avaliação que fazem da parceria nos dois primeiros ciclos

de governação é positiva, o mesmo não acontece a partir daquele momento. As estruturas de diálogo e concertação deixaram de funcionar e começaram a surgir indicadores de desrespeito pelos compromissos assumidos, nomeadamente ao nível do planeamento da rede.

A CAF é uma medida híbrida, onde se jogam os interesses das famílias e das crianças. A forma como foi implementada no concelho, mobilizando parcerias com a sociedade civil, ampliou aquele hibridismo na medida em que se sobrepoem àqueles interesses e lógicas os das diferentes entidades parceiras. Este hibridismo ampliado dificultou a nossa análise dada a sua complexidade e ambiguidade. Verificamos problemas de relacionamento institucional, em especial num primeiro momento, que permitiram interpretações diferentes da medida, com especial impacto nas questões da qualidade, quer de natureza contextual, quer processual, e na promoção da igualdade de oportunidades de acesso das crianças. A ausência de mecanismos de acompanhamento, no que concerne à atribuição das comparticipações familiares, introduz um efeito altamente perverso no sistema. Estas perversidades do sistema exigem uma atenção especial dos líderes políticos. No jardim de infância público, através das parcerias estabelecidas, verificam-se lógicas de quase-mercado, onde, entre outros aspetos, a disputa dos “clientes” começa a ser uma realidade.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO, Almerindo Janela (2009), “Três Décadas de Políticas Educativas em Portugal (1975-2005)” in C. Reis; J. Boavida; J. Matos e V. Bento (Coord.), *Escola: problemas e desafios*, Guarda: Centro de Estudos Ibéricos: 13-29.
- BALL, S.J. (1994), *Educational reform: a critical and post-structural approach*, Buckingham: Open University Press.
- BALL, Stephen J. (2004), “Performatividade, Privatização e o Pós-Estado do Bem-Estar”, *Educação & Sociedade*, vol. 25, nº 89: 1105-1126.
- BALL, Stephen J. (2007), *Education plc. Understanding private sector participation in public sector education*, Londres: Routledge
- BARROSO, João (2003), “Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada” in João Barroso (org.), *A Escola Pública. Regulação. Desregulação. Privatização*, Porto: ASA Edições: 19-48.
- BOWE, Richard; BALL, Stephen J & GOLD, Anne (1992), “The Policy Process and the process of policy” in R. Bowe; S. J. Ball, *Reforming, Education and Changing Schools. Case Studies in Policy Sociology*, Londres: Routledge: 6-23.
- CHAMBOREDON, J. C & PRÉVOT, J (1982), “O Ofício da Criança” in R. Grácio; S. Stoer & S. Miranda (orgs.), *Sociologia da Educação II – A Construção Social das Práticas Educativas*, Lisboa: Livros Horizonte: 51-77.
- DALE, Roger (1994), “A promoção do mercado educacional e polarização da educação”. *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 2: 109-139.
- GIDDENS, Anthony (1999), *Para uma terceira via*, Lisboa: Editorial Presença.

- LIMA, Licínio (1992), *A Escola como Organização e a Participação na Organização Escolar*, Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia.
- SARMENTO, Manuel J. (2003), “O Que Cabe na Mão...” Proposições para Uma Política Integrada da Infância” in D. Rodrigues (org.), *Perspetivas Sobre a Inclusão. Da Educação à Sociedade*, Porto: Porto Editora: 73-85.
- VILARINHO, Maria Emília (2000), *Políticas de Educação Pré-Escolar em Portugal (1977/1997)*, Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.
- VILARINHO, Maria Emília (2011), *O Estado e o Terceiro Setor na Construção das Políticas Educativas para a Infância em Portugal: o caso da Educação Pré-Escolar (1995-2010)*, Braga, Universidade do Minho [Tese de Doutoramento].

## **Atividades de enriquecimento curricular: O difícil equilíbrio entre a resposta social e a qualidade educativa**

Ana Mouraz\*

Ana Vale\*\*

Jorge Martins\*\*\*

### **Resumo**

No programa de Atividades de Enriquecimento Curricular pressupunha-se que o equilíbrio entre as suas finalidades - oferta universal e gratuita de atividades enriquecedoras do currículo do 1º ciclo e criação de respostas sociais de apoio às famílias na ocupação lúdico-educativa pós escolar das crianças – resultava das condições da sua contratualização e implementação local. Não obstante estas se terem revelado insuficientes, face ao atual e progressivo retraimento da intervenção do Estado, este precário equilíbrio tenderá a debilitar-se em favor de dimensões assistencialistas.

O texto reflete sobre esta política pública, a partir dos resultados do estudo realizado em 2009-10, no Porto, pelos *Observatório da Vida nas Escolas* e *Observatório da Cidade Educadora* do CIIE/ FPCE-UP.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; Escola a tempo inteiro; enriquecimento curricular; medida de apoio social; promoção da igualdade

\* CIIE, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto (anamouraz@fpce.up.pt)

\*\* CIIE, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto (anavalepereira@gmail.com)

\*\*\* CIIE, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto (jorgemartins51@gmail.com)

## Introdução

Em Portugal, a escola a tempo inteiro (ETI) foi generalizada em 2006/07, um pouco antes de ter ocorrido a enorme crise financeira<sup>1</sup> que viria a alterar significativamente o modo como, nas sociedades ocidentais, as políticas públicas procuravam alcançar o bem comum.

Desde então, o programa de Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC), desconcentradamente dirigido ao 1º Ciclo da escola pública, tem constituído um instrumento político relevante na concretização daquela finalidade, através da oferta gratuita de atividades enriquecedoras do currículo da educação básica - que, sem essa oferta, não chegariam a todas as crianças por razões de custo - e da criação de respostas sociais de apoio às famílias, nomeadamente o serviço de guarda das crianças após o seu horário letivo.

A reflexão aqui apresentada, para além de equacionar o alcance das medidas políticas implementadas em 2009/2010 no âmbito do programa, procura clarificar o estado de “equilíbrio” entre as duas finalidades. Na análise, tivemos em conta as duas dimensões centrais da operacionalização do programa: por um lado a dimensão política, que se prende com as decisões, as justificações e o modo como o programa foi implementado, e, por outro lado, a curricular, que questiona o conceito de ETI e convoca a dialética currículo formal / informal. Esta reflexão sustenta-se na empiria resultante de um estudo multicase, cuja apresentação não é o objetivo deste texto<sup>2</sup>.

## 1. O Programa AEC como política pública de cariz social num contexto de transição

No contexto do aprofundamento da complexa crise instalada em Portugal, que tem conduzido ao questionamento do papel do Estado (Bateira, 2011), o programa tem vindo a afirmar-se como um exemplo significativo do novo modo de prestação do serviço público educativo, realizado através de “contratos de ação pública” .

Inicialmente desenhado por um governo socialista (2005-2009) como um instrumento da política europeísta de modernização do país, o programa pretendia promover a aprendizagem precoce da língua inglesa no 1º ciclo<sup>3</sup>. Esta era a estratégia para o sistema educativo português ter os “*padrões europeus*” no que respeita à “*elevação do nível de formação e qualificação das futuras gerações*” e para promover “*o desenvolvimento precoce de competências, no quadro da crescente mobilidade de pessoas no espaço da União Europeia*”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> O auge da “Crise do Subprime” aconteceu em 2008.

<sup>2</sup> O estudo *Atividades de Enriquecimento Curricular: Qual o Sentido da Mudança?* aguarda publicação em e-book pelo CIEE/FPCEUP.

<sup>3</sup> Despacho 14 753/2005 de 05.07.2005 (Programa de generalização do Inglês nos 3º e 4º anos).

<sup>4</sup> *Idem*

Este movimento é um dos aspetos que caracteriza a influência transnacional e europeizante nas políticas educativas portuguesas (Pacheco e Vieira, 2006). Todavia, ainda sem as pressões austeritárias produzidas pela crise da dívida que iria manifestar-se em 2011, bem depressa a generalização do ensino de inglês nos 3º e 4º anos do 1º ciclo se alargou e converteu, pelas diversas dinâmicas autárquicas, no programa global que hoje conhecemos.

É hoje mais claro que aquela lógica de contratualização, baseada num serviço desconcentrado por contratos entre o ME e os municípios e por subcontratos entre estes e outras entidades públicas e privadas, mostra-se cada vez mais vulnerável aos condicionalismos de um mercado educativo que pretende ocupar o espaço pouco a pouco abandonado pelo Estado. Ao mesmo tempo, como consequência de crescentes limitações orçamentais e da desregulação produzida pela imensa variedade de entidades promotoras e operacionais existentes no terreno, vão-se registando alterações determinantes na gestão curricular, na organização pedagógica e até na arquitetura funcional do 1º ciclo do ensino básico.

É conveniente esclarecer que, em Portugal, a ação desconcentrada se distingue da ação descentralizada em virtude da diferença entre a competência e/ou a capacidade decisória dos poderes em presença (central e local). Na segunda, o poder decisório é transferido da administração central para a local. Já uma ação desconcentrada não pressupõe a transferência de poder, mas apenas a sua execução (Formosinho, 1999).

Mas se a entrada do mercado na oferta pública de AEC se manifesta já pelo aparecimento de estratégias locais (e, nalguns casos, também nacionais) de competitividade, produtividade e empreendedorismo tão do agrado do “espaço europeu de educação básica”<sup>5</sup>, é interessante verificar que, por outro lado, as alterações no 1º ciclo, que acompanharam a universalização das AEC, tendem a relegar para segundo plano a igualdade de oportunidades educativas e a acentuar o cariz social do programa.

De facto, o programa introduzido comportou mudanças significativas na oferta de educação básica, desde logo: *i*) a introdução do conceito de enriquecimento num currículo “velho” e em crise; *ii*) a reformulação das finalidades do 1º ciclo no quadro de uma pretendida continuidade pedagógica proporcionada pelos agrupamentos de escolas; *iii*) a flexibilização de horários escolares, quer do regime normal quer dos duplos; *iv*) o recrutamento de novos perfis profissionais para trabalhar com as mesmas crianças no mesmo espaço-aula; *v*) a nova relação que estes estabeleceram com o funcionamento concreto das escolas e agrupamentos; *vi*) a divisão de tarefas educativas que passou a ter lugar entre a administração central, as autarquias e as escolas. Porém, o programa ganhou raízes sobretudo na esfera social. Tal aconteceu não só porque veio dar respos-

<sup>5</sup> Ver, a este propósito, a nova estratégia da Comissão Europeia intitulada “Repensar a Educação”, disponível em [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1233\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1233_en.htm)

tas a problemas de gestão do dia a dia de muitas famílias, através da sua reconfiguração como programa ETI, mas também porque veio democratizar o acesso a algumas vantagens educativas que só estavam ao alcance de certas camadas sociais. Ao mesmo tempo, inovando, o programa permitiu compatibilizar a promoção dessa aparente igualdade de oportunidades educativas com as diferentes propostas curriculares vindas das diversas entidades promotoras, procurando responder, assim, ao interesse desencadeado nas comunidades locais.

Apesar de algumas críticas da ANMP, que retomam a discussão sobre as condições de operacionalização da medida, o programa assenta na forte implicação dos Municípios. É sobretudo o gradual reconhecimento jurídico da importância social adquirida pela intervenção educativa autónoma destes que leva o Estado a entregar-lhes a responsabilidade pela oferta do enriquecimento curricular.

Pela primeira vez, foram integradas no currículo do 1º ciclo, “disciplinas” escolhidas pelas entidades promotoras (municípios, associações de pais e agrupamentos) de entre um conjunto de grandes áreas consideradas relevantes na promoção do sucesso e, por isso, financiadas pelo ME. Essas “disciplinas” têm “orientações programáticas”, materiais de apoio, horários e professores próprios (PPAEC), definidos pelos promotores, como se fossem verdadeiras disciplinas curriculares. Estamos assim perante um tipo de descentralização educativa que se manifesta na primeira e mais significativa reconfiguração da velha relação entre os dois poderes que tutelavam o 1º ciclo. Apesar de haver abertura às instituições e entidades locais de um domínio que até agora tinha sido exclusivo da administração central, assiste-se à (re)monopolização dos serviços educativos no espaço escolar (Pires, 2011) ou seja, a componente de apoio à família, que o programa assume, tem como característica central o aumento do tempo passado pelas crianças em ambiente escolar, em atividades lúdico-educativas. As implicações deste prolongamento de funcionamento das escolas do 1º ciclo obrigaram ao desenvolvimento de novos equipamentos, de novos recursos físicos e humanos.

Ora, é precisamente aqui que se revelam as virtudes sociais do programa: a progressiva universalização das AEC retirou tempo e espaço para as ofertas promovidas pelos ATL privados, incluindo os promovidos pelas associações de pais e pelas IPSS, ou municipalizados e, assim, o programa configurou-se como uma resposta social para todas as famílias, independentemente dos seus recursos, para a ocupação segura, vigiada e educativa, das crianças do 1º ciclo durante a jornada de trabalho ou ocupação dos pais.

## 2. O programa AEC como política pública de inovação curricular

As AEC pretendem cumprir o duplo objetivo de garantir a todos os alunos do 1º Ciclo, de forma gratuita, a oferta de aprendizagens enriquecedoras do currículo, ao mesmo tempo que se concretiza a prioridade, enunciada pelo

governo, de promover a articulação entre o funcionamento da escola e a organização de respostas sociais no domínio do apoio às famílias. Assim, alargam-se os tempos de permanência dos alunos nas escolas, tentando garantir que estes sejam pedagogicamente ricos e complementares das aprendizagens associadas à aquisição de competências básicas.

Desta descrição breve das intencionalidades subjacentes das AEC e dos modos da sua operacionalização sobressaem dois conceitos que importa revisar: o conceito de ETI e o conceito de currículo informal.

O primeiro conceito define-se, direta ou indiretamente, “pela ocupação educativa dos alunos, de forma plena, ao longo do tempo escolar e no espaço escolar” (Pires, 2007:78). Correspondendo a uma alteração significativa do tempo de aprendizagem e dos agentes que devem preocupar-se com a sua definição, o conceito desafia o que deve entender-se por escolaridade.

A ETI é uma resposta aos desafios que, em Portugal, a escola de massas trouxe ao sistema e que antes ainda não tinham sido experienciados, nomeadamente a constatação de que esta deve preocupar-se em assegurar a justiça social. Ter na escola todas as crianças implica pensar se o que lhes será ensinado, e como, servirá os desígnios (e que desígnios?) da educação providenciada pelo Estado (Leite, 2002). A mesma preocupação torna-se ainda mais premente no tempo presente, em que os discursos políticos usam a bandeira da qualificação como forma de atingir as metas de 2015 para a Educação e de contribuir para a Europa do conhecimento, definida na agenda de Lisboa.

O conceito anda frequentemente associado a uma finalidade igualitária, porquanto se visa assegurar iguais oportunidades de educação para todas as crianças (Dobert *et al.*, 2004; OCDE, 2007). Assim, interessa assegurar que a “igualdade real e efetiva tem que oferecer oportunidades adequadas e diferenciadas para que cada estudante, sejam quais forem os seus pontos de partida, suas necessidades e circunstâncias, possa alcançar as aprendizagens escolares essenciais e não somente os mínimos” (Muñoz, 2005: 17).

Com as AEC estão a seguir-se políticas que têm vindo a ser adotadas noutros países europeus, desde há cerca de vinte anos, com o mesmo propósito de discriminação positiva (Demeuse *et al.*, 2008). Tais medidas têm sido pensadas para que possam resolver ou minimizar alguma desigualdade social e, com isso, contribuir para aumentar os níveis de sucesso dos alunos na escolaridade formal, em concordância com as tendências identificadas pela OCDE na promoção da equidade na educação. “Fortalecer a relação entre a escola e a família para ajudar os pais desfavorecidos e as suas crianças a aprender; providenciar uma forte educação para todos dando prioridade à educação de infância e à escolaridade básica, são dois dos dez passos para assegurar a equidade” (Field *et al.*, 2007: 15).

O conceito de ETI assume outras dimensões significativas: não só a ideia de que algumas aprendizagens que a escola providencia, nesse extra tempo, são

mais importantes e socialmente mais homogeneizadoras do que atividades que as famílias e as próprias crianças pudessem organizar de *per se*, mas também a capacidade preventiva de alguma marginalidade de comportamentos a que os alunos, deixados sem a tutela de adultos responsáveis, poderiam dedicar-se.

Também neste ponto, a opção das políticas nacionais foi a de valorizar a ação educativa estruturada, quase sempre na escola ou com recurso ao modelo escolar, como acontece com as AEC.

Finalmente o conceito de ETI associa-se ao fenómeno de alguma desresponsabilização dos alunos face à sua tarefa de aprendentes e, pese embora se diga querer promover-se a autonomia dos estudantes, contribui-se, ao invés, para a sua mais prolongada dependência face aos adultos considerados de referência.

É nessa dimensão da oferta, que caracteriza a ETI, que faz sentido questionar o conceito de currículo informal, bem assim como as ligações que ele estabelece com outros que ajudam na compreensão da sua densidade teórica, a saber, os conceitos de territorialização, de coerência e de articulação curriculares.

O currículo informal define-se pelas aprendizagens que a escola tem como intenção promover nos seus alunos, que resultam dos valores que enquadram os seus projetos educativos ou a sua identidade como organização educativa, mas que não são alvo explícito de uma instrução formal e de uma avaliação de resultados verificados nos alunos (Pacheco, 1996). A convicção subjacente, partilhada por muitos autores da sociologia crítica do currículo (Forquin, 1993), é que os muros que rodeiam a escola são apenas símbolos de outros muros de controlo social de que a escola se faz veículo. Assim, quando um sistema educativo não se limita a estruturar e definir o currículo formal, mas escolhe e subsidia determinadas escolhas da oferta de ocupação dos tempos livres, está a formatar duplamente a cultura escolar, ao arrepio do que deveria ser a territorialização curricular. Quer isto dizer que, a um tempo, formata a cultura escolar porquanto escolhe um currículo formal, mas também o faz porque, ao substituir-se aos pais na transmissão dos valores que são mais próximos das vivências familiares, deixa cair o princípio de que as aprendizagens devem ser significativas localmente, e depender das agências locais, como a territorialização curricular advoga.

Como refere Leite, “os fundamentos que legitimam a contextualização curricular de nível micro, referem-se às possibilidades de agência local nas tomadas de decisão curricular, numa lógica de territorialização da educação” (Leite, 2005,17). Este conceito assenta na possibilidade que o local e os seus agentes têm de decidir assuntos relativos à educação, de acordo com princípios e interesses que são aí relevantes.

Em Portugal, a territorialização curricular tem servido, sobretudo, para justificar ofertas na educação básica de cariz mais compensatório, já que se tem orientado para as ofertas formativas para jovens que têm falhado a escolaridade regular. Servir o propósito do enriquecimento do currículo formal, ou oferecer

um conjunto de atividades desportivas e artísticas de cariz mais universalista, tais são as opções que balizam a oferta curricular das AEC.

Parece-nos possível ler nessa diferença indícios de um certo retorno ao movimento do *Back to basics*. De facto, a prática de manter a pressão sobre as áreas de aprendizagem consideradas mais nobres e mais básicas, disponibilizando mais tempo curricular para a sua aprendizagem, que se constata nos discursos políticos atuais, assim autoriza pensar. Ao remeter para uma área de currículo informal as aprendizagens que estão associadas às expressões, liberta-se tempo curricular para o que é considerado básico. Por isso, hoje, também se considera que a escola a tempo inteiro, e as AEC em particular, são formas de operacionalizar a tendência do *back to basics*, das literacias fundamentais (leitura, escrita, numeracia, comunicação), remetendo-se para outros tempos do currículo dimensões mais conotados com a consecução de projetos ou a formação de cariz mais humanista.

Desse modo teríamos duas escolas: a escola do currículo essencial, que decorre de manhã e serve para assegurar as literacias básicas, e a escola do currículo territorializado, informal, que decorre na parte final do dia e pode ser experiencial.

Duas objeções podem fazer-se a esta promessa mal cumprida de articulação entre currículo formal e informal. A primeira refere-se à pergunta sobre se, ao remeter-se a coerência e a significância curricular para a “fatia” informal do currículo, não se produz uma cisão entre o currículo experiencial e o currículo oficial? Enquanto o currículo experiencial é capaz de transformar as experiências em aprendizagens, o currículo oficial objetiva-se numa ideia de conhecimento externo de que o aluno se apropria, tendo em vista a prova final em que demonstra a sua posse. A segunda diz respeito aos efeitos de uma certa superficialidade inconsequente das ofertas educativas, cujos riscos decorrem da tentação de assegurar um máximo de experiências educativas diversificadas muito próxima do experiencialismo exagerado que caracteriza a sociedade atual (Lipovetsky, 1989).

De um outro ponto de vista, a coerência curricular não se circunscreve na aplicação dos saberes oriundos do currículo formal ao currículo informal, ou vice-versa, nem à continuidade entre saber e agir, mas ao potencial transformador que os saberes aprendidos possam ter nas vidas e nos contextos dos sujeitos aprendentes. Tal é a sua potencialidade, tal é a sua fragilidade.

A articulação curricular tem vindo a adquirir uma importância crescente no desenvolvimento curricular, tal como é discursivamente apresentado nos documentos que enformam as decisões curriculares das escolas e resultam quer dos diplomas legais, quer da constatação de que o currículo não pode ser uma soma de partes justapostas.

Associado teoricamente à dimensão globalizante do currículo, o conceito tem sido desdobrado em dois vetores que explicitam processualmente como

é possível essa totalidade, na perspectiva tanto diacrónica como sincrónica. Trata-se da articulação vertical ou horizontal.

1. A “articulação curricular vertical está presente na continuidade de níveis/ciclos/anos, na hierarquia das decisões e no equilíbrio das componentes curriculares de formação e sua extensão;

2. A articulação curricular horizontal é observável na correspondência existente no interior de cada unidade e órgão, na transversalidade entre áreas/disciplinas de um mesmo ano de escolaridade e, ainda, na coerência entre as componentes de operacionalização do currículo” (Leite & Pacheco, 2010: 6).

Esta articulação adquire a sua sustentabilidade plena em três planos pertinentes: o desenvolvimento dos alunos; o trabalho dos professores e agentes curriculares; a estrutura onde se enquadra politicamente a articulação. São esses três planos que definem o que deve ser entendido como uma boa prática de articulação curricular, isto é, aquela que consegue diagnosticar e intervir em cada escola no lugar de decisão ou de execução curricular onde parece fazer mais falta. Uma boa prática de articulação curricular é, também, a que assegura a coerência curricular, centrada no alinhamento curricular e tornando-a comum ao sujeito coletivo que a põe em prática - os professores que, ao longo do tempo, vão trabalhando com um mesmo aluno. Por extensão da razão anterior, uma boa prática de articulação curricular é a que valoriza a disponibilidade dos professores para trabalharem colaborativamente com os seus pares.

### 3. Caracterização da oferta local

Apesar do programa AEC comportar a possibilidade de agência local nas tomadas de decisão curricular, numa lógica que poderia fazer a diferença, a oferta AEC dos casos estudados<sup>6</sup> não só descartava o princípio das aprendizagens localmente significativas como, no essencial, era semelhante. Um “pacote” de atividades que garantia o máximo financiamento por parte do ME (Inglês, Música, Atividade Física e Desportiva e Outra). Circunstância que indicia a presença de uma “lógica mercantil”.

Por outro lado, a atividade opcional foi, maioritariamente, preenchida com atividades que reforçam as “áreas curriculares nucleares” da Língua Portuguesa e Matemática. O que, para além de revelar a tendência para “escolarizar” as AEC, mostra como este programa pode favorecer a tendência do *back to basics*, ou seja, às literacias fundamentais (leitura, escrita, comunicação e numeracia).

No entanto, ao contrário do disposto no normativo fundador do programa, e do que se possa pensar, a definição da oferta local das AEC não contou com a participação das escolas. Estas apenas se limitaram a selecionar as atividades

<sup>6</sup> Cf. nota 2

optativas num catálogo elaborado pelos promotores, que privilegiava o reforço das áreas nucleares do currículo.

O princípio de ocupação educativa das crianças no período pós-escolar, subjacente à implementação das AEC, num dos casos estudados (com insuficiência de salas) implicou o estabelecimento de protocolos com instituições locais, para que as atividades funcionassem em espaços extra escola. No entanto, os agrupamentos de escola recusaram a flexibilização dos horários.

Este princípio, para além de ter um papel determinante na gestão curricular, na organização pedagógica e escolar, obrigou as entidades promotoras a criar estruturas com competências de coordenação e acompanhamento das atividades desenvolvidas nas respetivas escolas. E, em simultâneo, (re)colocou o desafio da integração curricular no centro do debate.

#### **4. Da resposta social à qualidade educativa: uma equação não resolvida**

O programa ETI, bem como o programa AEC com ele articulado, constituem diferentes medidas de uma mesma resposta social às famílias, que colhe hoje um amplo consenso. Com efeito, quer os responsáveis pela gestão e administração escolar, quer os professores titulares (PTT), quer os pais e encarregados de educação, reconhecem a pertinência da dimensão social destas políticas públicas.

Já referimos que, para além desta finalidade, as AEC também pretendem garantir a todos os alunos do 1º Ciclo, de forma gratuita, a oferta de um conjunto de aprendizagens enriquecedoras do currículo, a finalidade igualitária do programa. A forma como esta tem vindo a ser interpretada e traduzida em ações pelo ME, promotores e agentes locais, tem suscitado preocupações e mesmo contestação. A questão centra-se presentemente no como assegurar, a todas as crianças sem exceção, oportunidades de aprendizagens efetivamente enriquecedoras do currículo e, em simultâneo, garantir-lhes uma educação de qualidade.

Os impactos destas medidas, identificados na vida das escolas, na relação dos alunos com a escola e com o saber, bem como nas representações dos pais, legitimam essas dúvidas e apreensões. Entre eles, destaca-se o alargamento da oferta escolar para 8 horas diárias, cinco de currículo formal mais três de enriquecimento curricular. Ou seja, a redefinição da «temporalidade intraescolar», responsável por algumas alterações muito significativas na gestão das escolas: entre outras, a criação de períodos de prolongamento, a guarda de alunos no intervalo entre o final do tempo letivo e o início das AEC e a oferta de refeições no período do almoço. Alterações que, associadas à redução do pessoal auxiliar da ação educativa, se revelaram potenciadoras de conflitos entre os alunos e geradoras de uma certa anomia.

No mesmo sentido inclui-se a introdução do, aparentemente benéfico, “Apoio ao estudo” para todos os alunos sem exceção. Atividade que, na prática, veio alargar a componente letiva do horário dos PTT e reduzir a sua compo-

nente não letiva- um tempo imprescindível à planificação de aulas, à preparação de materiais e essencial ao trabalho colaborativo entre pares. Embora a redução da componente não letiva do horário não seja o único fator impeditivo do trabalho colaborativo, na falta de outras condições objetivas legitima a indisponibilidade dos professores para aderir “à boa prática de articulação curricular” que esta medida veio relevar.

A implementação das AEC (re)colocou no centro do debate educativo o tema da articulação curricular, na sua dupla dimensão horizontal e vertical, sem que contudo, tenham sido criadas as condições mínimas necessárias, tanto do ponto de vista objetivo como subjetivo dos intervenientes, para a sua realização. Falar de condições significa, entre outras coisas, falar da reforma dos currículos, da revisão de horários de PTT/PPAEC e da passagem do tradicional regime de monodocência, que caracteriza o 1º ciclo, para um “regime oficioso” de ensino coadjuvado<sup>7</sup>.

Pese embora os responsáveis pela administração das escolas e os PTT reconheçam a pertinência da dimensão social do programa e o potencial das AEC no desenvolvimento pessoal e social das crianças, simultaneamente, identificam um conjunto de efeitos negativos na relação dos alunos com a escola, ao nível dos comportamentos e atitudes, mas sobretudo na relação com o saber escolar, nomeadamente:

*i.* Fadiga gerada pelo excesso de horas de escolarização, ou híper escolarização das crianças e respetivas consequências no processo de ensino/aprendizagem, tais como perda de atenção, desinteresse e desmotivação dos alunos para aprendizagens curriculares complexas e/ou menos lúdicas;

*ii.* Desinteresse de alguns alunos pelas atividades curriculares em geral;

*iii.* Anomia e perda de regras com potenciais repercussões nas atividades curriculares formais;

*iv.* Redução, quase anulação, de tempo para o trabalho individual/estudo e consequente diminuição do aproveitamento escolar;

*v.* “Pedagogização do lazer”, redução significativa do tempo de jogo/brincadeira das crianças, o que só por si comporta o risco de provocar a saturação de escola.

O ME, até hoje, nunca realizou ou encomendou uma avaliação sistemática dos efeitos das AEC na progressão das aprendizagens dos alunos. Por estranho que pareça, prescindiu de um dos instrumentos essenciais de validação desta política pública educativa. Este quadro torna abusiva toda e qualquer defesa da (in)existência de benefícios - seja ao nível da aquisição de conhecimentos, seja ao nível do desenvolvimento de competências - por se tratar de uma avaliação meramente “impressionista”. No entanto, consideramos que aqueles efeitos não podem, nem devem, ser desvalorizados, antes carecem de aprofundamento.

<sup>7</sup> Passagem timidamente ensaiada através do disposto no n.º 8 do Despacho Normativo n.º 13-A/2012 de 5 de junho de 2012

Os pais, sobretudo os dos grupos socioeconómicos mais desfavorecidos, apesar de não terem papel ativo na implementação da ETI, valorizam o programa e, sobretudo, a gratuitidade da inscrição nas AEC, a oferta de almoço, bem como a criação dos períodos de prolongamento na guarda das crianças, ou seja, as dimensões sociais do programa. Não obstante, na generalidade dos casos, desenvolveram com as AEC uma relação marcada pela indiferença, que se traduz numa certa desvalorização das atividades, dos respetivos docentes e do regime de funcionamento do período não letivo – desvalorização que é legitimada e reforçada pela falta de influência das atividades na avaliação final e nos percursos escolares dos alunos.

Por último, a introdução das AEC contribuiu para alterar a relação dos pais com a escola, o mesmo é dizer, para alterar o modo como percecionam a instituição escolar e o trabalho dos seus profissionais, em particular os PTT. Esta dimensão necessita de maior aprofundamento, mas é evidente que os pais, através deste programa, passaram a poder comparar áreas de saber e metodologias de ensino e aprendizagem letivas e não letivas.

## Reflexões Finais

O PAEC foi criado com as finalidades expressas de promover a melhoria da qualidade das escolas do 1ºCEB e das aprendizagens dos alunos, bem como a organização de respostas sociais no domínio do apoio às famílias. Se esta última finalidade foi conseguida, a primeira é muito questionável.

A unânime valorização da filosofia e objetivos do programa constitui uma clara evidência de que este configura, para a maioria dos atores envolvidos, em particular os pais, “uma boa medida” de políticas públicas de educação. Todavia, a eficácia desta política depende de um conjunto de fatores que ainda não estão resolvidos e/ou consolidados.

Entre estes destaca-se a articulação entre professores do 1º ciclo e o dispositivo técnico que no terreno o implementa e avalia, nomeadamente a articulação curricular que continua a registar níveis de concretização pouco satisfatórios. Este é um dos pontos fracos do programa mais referido. A maioria dos PTT/PPAEC, bem como as escolas em geral, valorizam discursivamente a articulação curricular (uma das suas competências formais) e consideram-na importante, mas reconhecem que, na prática, não tem sido suficiente.

Por outro lado, o facto de a oferta das atividades ser obrigatória, mas a frequência não o ser, constitui um fator de instabilidade. No caso da Iniciação ao Inglês, esta incongruência potencia desigualdades na aprendizagem da língua que acabarão por se manifestar na transição para o 2º ciclo. A solução deste problema, já assinalado por Madureira (2011), passaria pela integração desta atividade no currículo escolar.

Outro fator importante consiste nos mal-entendidos quanto às finalidades das atividades, resultantes da sobreposição, no espaço escolar, das dimensões

formal e não formal da educação. Se atentarmos na terminologia utilizada por parte dos atores envolvidos no programa - aulas, alunos, turmas, professores, compêndios, material didático, avaliação - concluímos que, tanto para pais como para a generalidade das crianças e os próprios PTT /PPAEC, a especificidade das AEC ainda está por identificar. A ausência de debate e cabal esclarecimento desta questão tem contribuído não só para a desvalorização das atividades por parte dos pais, mas também por parte dos PTT.

Não menos polémico é o fator relativo ao tempo e ao seu uso. Como assinala Roldão (2008), quando as AEC preenchem todo o tempo livre dos alunos podem provocar uma pressão insustentável e inadmissível para as crianças (Roldão, 2008). Os promotores detêm a possibilidade de realizar uma boa gestão do tempo e proceder à diferenciação curricular, através da seleção da oferta que melhor se adapte às necessidades locais e à resolução de problemas sentidos pela respetiva comunidade. Contudo, constata-se que, na maioria dos casos, o planeamento da oferta é condicionado pelo tipo de financiamento oferecido.

Articulado com o fator anterior surge a fadiga gerada nos alunos pela prolongada permanência num mesmo espaço, a sala de aula. Esta está na génese de um conjunto de propostas feitas pelos pais com vista a evitar o recurso excessivo ao modelo escolar e minimizar o cansaço das crianças. Segundo estes, as atividades deveriam, por um lado, funcionar em ateliês e oficinas locais, rentabilizando os recursos educativos existentes- modalidade que se aproxima do conceito de *cidade educadora* (Bernet, 1999). Por outro, contemplar visitas a exposições, audição de concertos e participação noutras eventos culturais, de modo a evitar a guetização das crianças e a superar a pobreza espacial e cultural do seu mundo de origem - uma ideia defendida por Olga den Besten (2010). Contrariamente ao ocorrido noutras experiências e localidades europeias (Schnitter e Haselhoff, s/d e Reh, S. *et al.*, 2011), tais propostas, entre nós, não tiveram acolhimento. Todavia, questiona-se se este não deveria ser um dos desígnios das AEC, enquanto política pública de apoio às famílias económica e culturalmente desfavorecidas.

Por último, o sucesso do programa AEC está particularmente comprometido pela inexistência de um sistema de avaliação amplo e rigoroso que, de forma sustentada, permita identificar as medidas necessárias para a sua melhor consecução.

Em síntese, os sentidos para os quais as AEC tendem a evoluir oscilam entre a dimensão social do programa e as preocupações da articulação e/ou diferenciação curricular. Alguns intervenientes no terreno tendem a privilegiar uma destas dimensões, o que constitui uma ameaça ao fundamental equilíbrio entre elas. No quadro de austeridade vigente teme-se que os vários condicionamentos decorrentes do recuo do Estado Social, nomeadamente ao nível do financiamento do programa, ampliem aquele desequilíbrio e acentuem o caráter assistencialista em prejuízo de uma política educativa pública de qualidade.

## Referências

- BATEIRA, J. (2011), “A relação Estado-mercados na perspetiva do Institucionalismo Original”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 95: 35-54.
- BERNET, J.T. (1999) “A Educación Non Formal e a Cidade Educadora. Dúas Perspetivas (unha analítica e outra globalizadora do universo da Educación”, *Revista Galega do Ensino*, n.º 24: 199-221.
- COSME, A. e Trindade, R. (2007), *Escola a Tempo inteiro: Escola para que te quero?*, Porto: ProfEdições Lda.
- DEMEUSE, M; Frandji, D; Greger, D & Rochex, J.Y (dir.) (2008), *L'éducation prioritaire en Europe: Conceptions, mises en œuvre, débats*, Paris: INRP.
- DOBERT, H., et al. (ed.) (2004), *Conditions of school performance in seven countries*, Múnster: Waxmann.
- FIELD, S., Kuczera, M., & Pont, B. (2007), *No more failures: Ten steps to equity in education*, Paris: OECD
- FORMOSINHO, J. et al. (Org.) (1999), *Comunidades educativas – Novos desafios à Educação Básica*, Braga: Livraria Minho.
- FORQUIN, J.C. (1993), *Escola e cultura: as bases sociais e epistemológicas do conhecimento escolar*, Porto Alegre: Artes Médicas.
- LEITE, C. (2005), “A territorialização das políticas e das práticas educativas”, in Carlinda Leite (org.), *Mudanças curriculares em Portugal. Transição para o século XXI*, Porto, Porto Editora: 15-32.
- LEITE, C. (2006), “Políticas de currículo em Portugal e (im)possibilidades da escola se assumir como uma instituição curricularmente inteligente”, *Currículo sem Fronteiras*, 6, n.º 2: 67-81.
- LEITE, C. & Pacheco, J. A. (2010), *Para uma clarificação de conceitos que atravessam “A Prestação do Serviço Educativo”, do processo de avaliação externa de escolas*. Texto policopiado.
- LIPOVETSKY, G. (1989), *A Era do Vazio*, Lisboa: Relógio D'Água.
- MADUREIRA, C. et al. (2011), “Avaliação das atividades de enriquecimento curricular nas Escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico – Estudo de Caso nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto”, *Cadernos INA*, n.º 48, Lisboa, INA Editora.
- MARTINS, J. et al. (2006), *As Autarquias e a Educação*, Porto, Associação Nacional de Professores.
- MOURAZ, A. et al. (2011), “School levels articulation: a relevant task for teachers’ work”, in *Teacher and Teacher education: Towards excellence in curriculum, pedagogy and leadership*, Glasgow: University of Glasgow, ICET World Assembly: 38.
- MUÑOZ, J. M. (2005), “Valores institucionales de la escuela pública: ideales que hay que precisar y políticas a realizar”, in J. M. Muñoz et al., *Sistema educativo y democracia. Alternativas para un sistema escolar democrático*, Barcelona: Ediciones Octaedro: 9-36.
- OCDE (2007), *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*. OECD publishing.
- PACHECO, J. A. (1996), *Currículo: teoria e práxis*, Porto: Porto Editora.
- PACHECO, J.A. & VIEIRA, A. P. (2006), “Europeização do currículo. Para uma análise das políticas educativas e curriculares”, in A. F. Moreira & J. A. Pacheco (Org.), *Globalização e educação. Desafios para políticas e práticas*, Porto: Porto Editora.
- PEREIRA, A.V. (2010), “O Calcanhar de Aquiles do Programa AEC: A articulação curricular”, in *Debater o Currículo e seus campos*. Atas do IX Colóquio sobre Questões Curriculares/V Colóquio Luso-Brasileiro, Braga: CIE - IE/ U. Minho.

- PIRES, C. (2007), “A Construção de Sentidos em Política Educativa: o caso da Escola a Tempo Inteiro”, *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, n.º 4: 77- 86.
- ROLDÃO, M. C. (2008), “Prefácio”, in M. Oliveira *et al.*,(orgs). *Atividades de Enriquecimento Curricular: Relatório sobre a sua implementação no 1º ciclo do Ensino Básico do concelho das Caldas da Rainha*, Leiria: CIID e Folheto Edições e Design.

### **Documentos suporte eletrónico**

- DEN BESTEN, O. (2010), *Visualising Social Divisions in Berlin: Children’s After-School Activities in Two Contrasted City Neighbourhoods. Forum Qualitative Sozialforschung* [On line], disponível em: <http://nbnresolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs1002353> [consultado 09/05/2012]
- REH, S. *et al.* (2011), *Learning spaces without boundaries? Territories, power and how schools regulate learning* [On line], disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/14649365.2011.54248>, [consultado 09/05/2012].
- SCHNITTER, M. *et al* (s/d), *Germany All-day Schooling in Düsseldorf, Germany, Education, economy and society. Better polices for better lives, OECD* [On line], disponível em: <http://www.oecd.org/edu/educationeconomyandsociety/all-dayschoolingindusseldorfgermany.htm> [consultado 09/05/2012].

## **O processo de construção da política de saúde do trabalhador no Brasil para o setor público**

Elsa Thomé de Andrade\*, Maria Inês Carsalade Martins\*, Jorge Huet Machado\*\*\*

### **Resumo:**

Este artigo realiza um ensaio crítico sobre o processo de formulação da Política de Saúde para os trabalhadores do setor público no Brasil utilizando como referência os conceitos de políticas sociais e de saúde, (Fleury, 2009), saúde do trabalhador, (Oddone, 1986), regulação do trabalho, (Dedecca, 2006) e avaliação de políticas de saúde, (Viana e Batista, 2009). Partindo desta base conceitual são apresentados e discutidos os documentos oficiais e a legislação que institui a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST) e a Política de Atenção à Saúde dos Servidores públicos<sup>1</sup> (PASS). Os resultados desta discussão corroboram a tese de que a formulação e implementação de políticas públicas é um espaço de luta política e ideológica, com reflexo nas agendas públicas e na relação do Estado com a sociedade.

**Palavras chave:** saúde do trabalhador, política de saúde, saúde e trabalho, saúde do servidor público.

### **Introdução**

Considerando que as políticas sociais estão voltadas para a reprodução dos indivíduos e das coletividades, compreender as políticas de saúde como uma

\* Analista de C&T da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca ENSP/FIOCRUZ, Mestre em Saúde Pública (migmau@terra.com.br).

\*\* Pesquisadora da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca ENSP/FIOCRUZ, Doutora em Saúde Coletiva, (mines@ensp.fiocruz.br)

\*\*\* Pesquisador da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca ENSP/FIOCRUZ, Doutor em Saúde Coletiva, (jorgemesquita@yahoo.com.br)

<sup>1</sup> Os trabalhadores do governo que pertencem ao quadro próprio do Estado são chamados de servidores públicos.

política social implica em reconhecer saúde como direito de cidadania, o que inclui, fundamentalmente, participação política e proteção social( Fleury, 2009). Assim, da mesma forma que as políticas públicas em seu conjunto, as políticas de saúde são construídas a partir de uma disputa que envolve necessidades de saúde, escolhas da comunidade, decisões políticas e recursos disponíveis.

A Organização Mundial de Saúde define a política de saúde como um “posicionamento ou procedimento estabelecido por instituições oficiais competentes, notadamente governamentais, que definem as prioridades e os parâmetros de ação em resposta às necessidades de saúde, aos recursos disponíveis e a outras pressões políticas...” (WHO, 1998:10).

Ao discutir a Política de Saúde, na perspectiva de uma Política Pública, Fleury (2009) destaca a importância da mesma como instrumento que evidencia a intencionalidade, objetivos e estratégias dos governos, através do qual se estabelece um compromisso com a população. “O cerne da política é constituído pelo seu propósito, diretrizes e definição de responsabilidades das esferas de governo e dos órgãos envolvidos” (Brasil, 1998:7 *apud* Fleury, 2009:41). O processo histórico de construção de uma política de saúde, portanto, envolve uma relação entre Estado, sociedade e mercado e expressa os diferentes momentos políticos, econômicos e sociais através das agendas públicas e do papel assumido pelo Estado, pela iniciativa privada e pela sociedade civil.

Através de um ensaio crítico, neste artigo procuraremos discutir o processo de construção da Política de Saúde para os trabalhadores do setor público no Brasil. O percurso metodológico realizado para analisar o processo de implementação da Política de Atenção à Saúde e Segurança do Servidores Públicos – (PASS) e sua base legal, busca evidenciar a distância entre o discurso e as propostas, a partir da compreensão do modo de inserção destas últimas na conjuntura dos contextos sociais, considerando os fatores políticos, econômicos e ideológicos nos quais se insere.

O ponto de partida, então, para a realização desta reflexão foi o acompanhamento das iniciativas de implementação deste novo sistema que traduz uma política específica de atenção à saúde para o servidor público e que deverá regular as ações vinculadas às relações de trabalho e saúde nas instituições públicas federais. Assim, é utilizado como modelo teórico a investigação qualitativa, considerando a sua preocupação de interpretação da ação social, focalizando o trabalho de grupos no processo, a nível regional e nacional, buscando entender não só a forma de intervenção dos trabalhadores do setor público federal, mas também a interpretação que dão a suas experiências.

Para o desenvolvimento do trabalho foi considerado de que o grau de participação dos gestores e trabalhadores e suas concepções sobre a relação saúde e trabalho e seus determinantes vão configurar diferentes modelos de atenção e organização dos serviços que se aproximam ou não do modelo de saúde integral.

Partindo da premissa de que o campo de formulação e implementação de políticas públicas é um espaço de lutas, política e ideológica, que se refletem nas agendas públicas e na relação do Estado com a sociedade serão utilizados como referência os conceitos de políticas sociais e de saúde (Fleury,2009); saúde do trabalhador (Oddone,1986); a importância da participação dos trabalhadores na gestão de seu processo de trabalho, com impactos diretos no processo saúde-doença e os principais conceitos de trabalho, de saúde e de cidadania (Laurel e Noriega,1989); regulação do trabalho (Dedecca, 2006); e avaliação de políticas de saúde (Viana e Batista,2009).

Diante dessas bases teóricas e das observações empíricas do processo de implementação e definição de propostas do SIASS é realizada uma análise dos documentos produzidos até então nesse âmbito, os documentos oficiais e a legislação que institui a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST) e a Política de Atenção à Saúde dos Servidores públicos (PASS), à luz das abordagens trazidas por estes autores.

## **1. Saúde e Trabalho no contexto das políticas públicas**

A progressiva inter-relação, entre ciência, tecnologia e produção de bens e serviços, que se acentua na segunda metade do século XX, vem transformando o modo de produção capitalista, introduzindo novas formas de relação e, com isto, a saúde passa a ser objeto de planejamento e de políticas dos governos numa perspectiva de retração do Estado e de expansão do mercado.

O novo paradigma da produção capitalista gera novas formas de relação de trabalho que enfraquecem o poder de reivindicação coletiva dos trabalhadores e reduz o papel do Estado nas relações de trabalho, o que diminui a regulação e, consequentemente, restringe também a proteção social.

Há uma mudança de relações entre sociedade e Estado e nos avanços conquistados no *Welfare State* com relação ao fortalecimento do atendimento das demandas da sociedade. O Estado não é mais entendido como intermediador e provedor sendo o pensamento hegemônico o de que os mercados devem funcionar livremente, tendo o Estado apenas o papel de regulador. Em nível político vamos ter o ideário neoliberal liderando e organizando as estruturas estatais, com diferentes ritmos e formas em cada nação. (Gomes, 2006)

Paralelamente e na contra mão das mudanças que vinham acontecendo no capitalismo e seus impactos no mundo do trabalho, a experiência do movimento operário italiano, nos anos 1960, recolocou a centralidade do trabalhador no processo de trabalho e contribuiu para a construção de um novo conceito para a saúde no trabalho. A Saúde do Trabalhador passa a ser considerada em sua dimensão política, sendo a busca pela transformação da realidade do trabalho a base do modelo de intervenção. Para Tambellini (1988), o modelo de saúde do trabalhador, que tem origem no movimento operário italiano “(...) é a expressão

do poder dos trabalhadores de ter saúde e tomar em suas mãos o controle de suas próprias vidas, saúde e trabalho” (Tambellini, 1988: 12).

Esta experiência do Movimento Operário Italiano tem sido a base conceitual para os movimentos sociais e acadêmicos no sentido de construir um novo conceito para a saúde no trabalho, colocando o trabalhador como agente de produção de saúde, a partir da transformação do seu processo de trabalho.

De acordo com Oddone (1986), o Movimento Operário Italiano mostra a realidade com base nos saberes formais e informais da experiência individual validada pelo grupo de trabalhadores. Esta forma de investigação vem acompanhada pela criação do conceito de *Comunidade Científica Ampliada* e, assim, há compreensão da importância do encontro dos trabalhadores com pesquisadores num movimento de construção do saber e poder de intervenção nos locais de trabalho. Trata-se de um diálogo crítico entre os saberes fundados na experiência tendo como protagonista o “grupo operário homogêneo”, com seu saber “informal”, e o conhecimento científico, com o saber “formal”. Oddone (1986: 77) afirma que:

“(...) o poder de ação dos coletivos dos trabalhadores (...) a tarefa consiste em inventar ou reinventar os instrumentos dessa ação, não mais iniciando protesto contra pressões ou “as negociando”, mas pela via de sua superação concreta.” (Oddone, 1986:77)

O princípio da saúde integral do trabalhador invoca o direito à saúde no seu sentido irrestrito da cidadania plena. Na prática, se traduz em ações que incluem a promoção, a prevenção e a assistência, a serem executadas de forma integrada e sempre com o objetivo do alcance da saúde integral do trabalhador, através de uma abordagem interdisciplinar e intersetorial. Inclui-se, assim, uma ação de articulação com ampla e efetiva participação de trabalhadores, de técnicos e pesquisadores, de instituições de ensino, de representantes sindicais, de serviços, da sociedade civil organizada e de outros atores institucionais e sociais. É importante que, dessa forma, seja forjada uma aliança tácita, no sentido de conseguir do Estado uma política coerente com as reais demandas.

Segundo esta concepção, a participação do trabalhador no processo de construção de políticas é o que legitima toda a eficácia de qualquer política pública. Este ator detém o conhecimento ou, podemos dizer, o saber do processo de trabalho e do impacto do trabalho em sua saúde e, portanto em sua vida.

O campo da Saúde do Trabalhador torna-se uma prática social instituinte, podendo contribuir para a transformação da realidade da saúde não só dos trabalhadores, mas da população como um todo, a partir da compreensão dos processos de trabalho particulares, de forma articulada com o consumo de bens e serviços e com o conjunto de valores, crenças, ideias e representações sociais próprias deste momento da história humana (Dias,1994).

A natureza participativa presente na Política de Saúde do Trabalhador para o setor público no Brasil contrasta com a visão de que a implantação de serviços de saúde e segurança no trabalho no âmbito das empresas está calcada em objetivos de promoção da saúde para redução do custo e em mudanças no comportamento individual (Alexander, 1988; Conrad & Walsh, 1992).

## **2. A regulação do Trabalho e a Proteção Social no Brasil**

No Brasil, a legislação trabalhista, com o objetivo de proteção e manutenção da saúde do trabalhador, ocorre de forma tardia em relação aos países desenvolvidos.

País de desenvolvimento e industrialização retardatária, o Brasil não seguiu a mesma trajetória de desenvolvimento industrial dos países da Europa e dos EUA. No período em que estes países iniciavam um processo de regulação do mercado de trabalho, estávamos ainda saindo de uma sociedade escravocrata, com uma economia fortemente agrícola até a década de 1950.

O processo de industrialização no Brasil se iniciou na década de 30, num contexto de um governo de base ditatorial, que procurava consolidar o Estado Nacional estimulando o processo de industrialização nacional e ampliando a participação do Estado nas diversas esferas administrativas. É neste cenário que se introduz alguma regulação sobre o contrato de trabalho, ainda que mantendo uma relação assimétrica entre capital e trabalho, e se implementa uma política pública, embora pouco integrada e ainda de baixa cobertura no mercado de trabalho. (Dedecca, 2006).

Pressionado pelas influências das transformações acontecidas na Europa em relação às normas de proteção ao trabalhador, a adesão do Brasil em participar como signatário da OIT e com os movimentos operários aumentados com a emergência da industrialização, o governo brasileiro inicia assim seu processo de regulação do trabalho. Em 1923 é promulgada a primeira lei base da previdência social. Na sequência, em 1930, é criado o Ministério do Trabalho e em 1943 a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com o objetivo de reunir as leis existentes, estabelecendo normas para regular as relações individuais e coletivas de trabalho. Esta é a primeira lei geral que se aplica a todos os empregados, sem distinção da natureza do trabalho e que, diante da dinâmica da vida no trabalho sofre alterações até aos dias de hoje.

Quando da sua criação, na década de 1940, a CLT restringia o conjunto de direitos apenas aos trabalhadores urbanos e subordinava a estrutura sindical ao Estado, promovendo o que passou a ser conhecido como cidadania regulada. Atualmente as leis trabalhistas se estendem a todos os trabalhadores com contrato formal de trabalho.

O sindicalismo, no Brasil, historicamente teve avanços e retrocessos, evidenciado em suas experiências organizativas, com maior maior ou menor con-

flito em lutas para sua regulamentação. A Constituição de 1988 assegurou aos servidores públicos o direito à livre associação sindical e o direito de greve, mas não há regulamentação do direito de greve e negociação coletiva.

No período de 1950 a 1964 com a democratização e o crescimento do país se inicia um processo de democratização da regulação do contrato de trabalho, ampliando-se o sistema de proteção social e ao trabalho. Este processo é interrompido com a instauração de um novo regime autoritário em 1964, que mantém a natureza formal da regulação pública. A democracia se reinstaura no país, em 1985, com a queda do governo militar e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte.

A nova Constituição promulgada em 1988 representa uma conquista política e um avanço no sentido da democratização, da equidade e da cidadania, sendo conhecida como a “Constituição Cidadã”. Nela instituiu-se entre outras conquistas sociais a universalização da saúde através do Sistema Único de Saúde (SUS) e um novo arcabouço jurídico-institucional para o serviço público, o Regime Jurídico Único (RJU) o qual normatiza as contratações no setor público. O RJU determina a necessidade de submeter o servidor público a um regime próprio, com ingresso nas carreiras através de concurso público, fazendo com que, no início da década de 1990, os vínculos celetistas<sup>2</sup> no setor público fossem convertidos em vínculos estatutários.

Para compreender o processo de mudança que se impôs ao Estado a partir da Constituição de 1988, no sentido de reverter a lógica das políticas sociais até então seletivas e dirigidas para segmentos da população, há a necessidade de analisar a sua estrutura e as práticas de seus agentes institucionais. A Constituição de 1988 garantiu, enquanto um direito de todos e dever do Estado, o atendimento à saúde integral e universal, superando as limitações dos direitos tradicionais da legislação até então vigente. Essas conquistas do movimento da Reforma Sanitária Brasileira contribuíram para a superação da dicotomia histórica dos Direitos Trabalhista e Previdenciário, que atuavam como condutores hegemônicos das condições de vida e saúde no trabalho. A Lei 8080 de 1990 instituiu o Sistema Único de Saúde sob um novo enfoque pautado na universalidade, integralidade, equidade e controle social.

No relatório da primeira Conferência de Saúde do Trabalhador, publicado em dezembro de 1986, é discutida a defesa de uma política de recursos humanos voltada para os trabalhadores da saúde, mas que se restringe apenas à formação e remuneração, não discutindo a relação saúde-trabalho referente aos ambientes de trabalho.

Com o novo cenário político pós-constituinte, aliado às manifestações e atuações dos órgãos internacionais (OIT, OMS) e às pressões dos movimentos sociais na direção da necessidade que o Brasil instituisse uma política pública

<sup>2</sup> Vínculos celetistas – forma de relação de emprego estabelecido pela Consolidação das Leis do Trabalho CLT.

direcionada para a saúde do trabalhador, em 1993 foi criada a Comissão Interministerial da Saúde do Trabalhador (CIST), e, no final deste mesmo ano, foi instituído o Grupo Executivo Interministerial em Saúde do Trabalhador (GEISAT). Inicia-se neste momento a construção, de forma participativa e interministerial, de uma proposta para normalizar, regular e monitorar as relações de trabalho e seu impacto na saúde do trabalhador, a qual vai culminar com a Política de Atenção ao Servidor Público (PASS), como pode ser acompanhado no quadro abaixo:

**Quadro 1 – O Processo de Construção da Política de Atenção à Saúde do Servidor na Linha do Tempo**

1988	1990	1993	1993	2004	2006	2009	2012	→
CF	RJU	CIST	GEI-SAT	PNSST	SISOSP	SIASS	PASS	

Fonte: elaboração dos autores, 2012

Para que esta política, que tem como princípios a integralidade, a intersectorialidade e a participação social, fosse construída foi necessário compatibilizar e integrar as ações de saúde e trabalho desenvolvidas, entre outros, pelos Ministérios do Trabalho, da Saúde, do Meio Ambiente e da Previdência e Assistência Social, de forma a coordenar e articular o atendimento das demandas referentes à saúde dos trabalhadores.

A segunda Conferência de Saúde do Trabalhador, realizada em 1994, já após a promulgação da Lei 8080 de 1990, aprova propostas sobre a regulamentação da formação de recursos humanos para a saúde, com ampliação de seu quadro de pessoal e implantação de Plano de Carreira, Cargos e Salários – (PCCS). Além disso, preocupa-se em garantir ações de vigilância e fiscalização nas instituições públicas e privadas e propõe a criação de Comissões de Saúde do Trabalhador nos serviços públicos e privados, destacando a exigência de que o serviço público passe a emitir a Comunicação de Acidente de Trabalho – (CAT). Recomenda que a Comissão de Saúde do servidor público seja amplamente discutida nas bases da categoria a nível federal, estadual e municipal, junto aos seus sindicatos e representações. Esta comissão seria composta exclusivamente por servidores, eleitos por seus pares (Brasil, 1994:20).

Este processo de construção de uma política integral que articulasse saúde, trabalho e ambiente envolveu uma acirrada disputa entre necessidades de saúde, escolhas da comunidade, decisões políticas e recursos disponíveis.

Embora os Grupos de Trabalho tenham evoluído no sentido da aprovação de Normas Regulamentadoras de: Segurança e Saúde para os trabalhadores do serviço público; um Programa de Prevenção de Riscos Ambientais; e um

Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional, até o início dos anos 2000, as políticas públicas não tinham tido nenhuma atenção, organizada em nível federal, direcionada aos ambientes e processo de trabalho que garantissem a saúde integral ao servidor público.

### **3. A Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST) e o Sistema de Atenção à Saúde do Servidor Público (SIASS)**

As Políticas de Saúde, como as demais políticas públicas refletem os projetos de governo e a correlação de forças políticas que ocupa o poder. Em 2003, assume a Presidência do governo brasileiro Luis Inácio Lula da Silva, com a proposta de revitalização do Estado, que deveria ter um papel ativo na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento.<sup>3</sup> De acordo com Teixeira (2012):

Nesse momento ganha força no interior do governo a adoção de medidas orientadas à reversão do quadro de precarização do trabalho. Tais medidas foram ancoradas na ideia de que parte da solução para o desafio de aumentar a formalização do mercado de trabalho no país estaria no desenvolvimento econômico (Teixeira, 2012:204).

Com a intenção de cumprir o seu papel e considerando ser seu dever, o Estado brasileiro procura neste contexto avançar na implementação de medidas voltadas para a questão da saúde e dá relevância pública a ações e serviços nesta área, nos termos da Constituição Federal.

O desafio, que se colocava, naquele momento, era o de construir esta nova realidade num cenário de mudanças econômicas e políticas que favoreciam a retração do papel do Estado e a desmobilização dos movimentos representativos dos trabalhadores, numa sociedade como a brasileira, onde não há tradição de conquistas trabalhistas nem de um sistema de seguridade social forte e universal.

O entendimento do trabalho e da saúde no contexto da vida estabelece um olhar particular ao objeto central da saúde do trabalhador, definido pela relação entre o processo de trabalho e a saúde inserida no cotidiano, para além das relações de emprego. (Machado, 2005: 01)

É nesta perspectiva que ganha força o movimento pela construção de uma política pública voltada para a saúde dos trabalhadores e em 2004 são constituídos Grupos de Trabalho para atendimento desta tarefa que tem um caráter intersetorial, com representantes indicados pelo Ministério do Planejamento, dos Ministérios da Saúde, da Previdência Social, da Educação, da Fazenda e do Trabalho e Emprego.

Entre as atribuições deste grupo estavam: reavaliar o papel, a composição e a duração do Grupo Executivo Interministerial em Saúde do Trabalhador (GEISAT); analisar medidas e propor ações integradas e sinérgicas que contri-

<sup>3</sup> Documento Gestão Pública para um Brasil de Todos (Brasil/MPOG/Seges, 2003)

buam para aprimorar as ações voltadas para a segurança e saúde do trabalhador; elaborar proposta de Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador, observando as interfaces existentes e ações comuns entre os diversos setores do Governo; analisar e propor ações de caráter intersetorial referentes ao exercício da garantia do direito à segurança e à saúde do trabalhador, assim como ações específicas da área que necessitem de implementação imediata pelos respectivos ministérios, individual ou conjuntamente.

Este trabalho resultou no documento da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST), na qual são estabelecidos os princípios a serem seguidos no sentido de superar a fragmentação, desarticulação e superposição das ações implementadas pelos setores trabalho, previdência social, saúde e meio ambiente.

A PNSST, em sua proposta, qualifica o trabalho como determinante social de saúde da população e, assim, em suas diretrizes, a Saúde do Trabalhador é colocada como uma responsabilidade ampla e coletiva do Estado no sentido de garantir o direito pleno a “todos os homens e mulheres que exercem atividades para sustento próprio e/ou de seus dependentes, qualquer que seja sua forma de inserção no mercado de trabalho, no setor formal ou informal da economia” (PNSST, 2004:04), sendo, portanto, uma política universal e inclusiva.

O documento da PNSST define diretrizes, responsabilidades institucionais e mecanismos de financiamento, gestão, acompanhamento e controle social, com o objetivo de orientar os planos de trabalho e ações intra e intersetoriais no âmbito da saúde do trabalhador.

Entre as diretrizes desta política destaca-se a orientação para que o Estado cumpra seu papel de empregador, garantindo o atendimento de ações de segurança e saúde do trabalhador.

(...) para que o Estado cumpra seu papel na garantia dos direitos básicos de cidadania é necessário que a formulação e implementação das políticas e ações de governo sejam norteadas por abordagens transversais e intersetoriais. Nessa perspectiva, as ações de segurança e saúde do trabalhador exigem uma atuação multiprofissional, interdisciplinar e intersetorial capaz de contemplar a complexidade das relações produção-consumo-ambiente e saúde. (PNSST, 2004-03)

Para o cumprimento desta determinação legal foi criada, no âmbito da administração pública, uma unidade responsável pela construção de uma política voltada especificamente para as relações de trabalho-saúde do servidor público. Com esse objetivo, em 2006 foi instituído o Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal (SISOSP), através do Decreto n.º 5.961 de 13/11/2006, da Presidência da República. Desta forma, o Estado assume formalmente sua responsabilidade como empregador no âmbito da saúde ocupacional, uniformizando protocolos e procedimentos.

Esta iniciativa do Ministério do Planejamento foi o primeiro movimento da administração pública federal em direção ao processo de transformação no tratamento da atenção à saúde do servidor, tendo como objeto a relação saúde-trabalho.

Destaca-se que a política de saúde do trabalhador no setor público é estabelecida tardiamente e dissociada das ações voltadas aos trabalhadores celetistas, onde os serviços de saúde e segurança do trabalho são de responsabilidade dos próprios empregadores e apenas regulados e fiscalizados pelo Estado por parte do Ministério do Trabalho e Emprego.

No âmbito do setor público federal a estratégia de trabalho participativa desde, o princípio foi a formação de Grupos de Trabalhos nas instituições, composto por trabalhadores que já atuavam na área de atenção à saúde dos trabalhadores, para pensar e discutir a construção deste projeto de forma coletiva e participante.

Iniciado o processo de implementação do SISOSP, uma das primeiras iniciativas dos grupos de trabalho criados para este fim foi, em 2009, mudar o nome de Sistema Integrado de Saúde Ocupacional do Servidor Público Federal para Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor (SIASS)<sup>4</sup>. A alteração do nome evidencia uma mudança de referencial teórico em relação à proposta inicial, no sentido da integralidade do conceito de Saúde do Trabalhador, uma vez que SISOSP demonstrava o alinhamento com a concepção restrita de saúde ocupacional.

O projeto para construção do SIASS previa que o Ministério do Planejamento fizesse a intermediação de convênios para organização de uma rede com unidades hierarquizadas, viabilizando sua operacionalização para atendimento em todo o território nacional.

O modelo de gestão em rede tinha como objetivo garantir mecanismos de controle, resolução de conflitos e tomada de decisão, necessários para dar o caráter de eficiência e efetividade a esta área de Atenção à Saúde do Servidor, contribuindo para a promoção social e para uma política de cidadania. O modelo de rede constituiu-se como um desenho facilitador de desenvolvimento social importante no movimento de transformação do nível de saúde, tanto coletiva, quanto individual (Junqueira, 2000). Só através dele será possível atender as ações de saúde do servidor com resolutividade, integralidade e equidade.

A metodologia de trabalho adotada incluiu a organização de encontros a nível nacional, com oficinas temáticas sobre a saúde do trabalhador, o que se constituiu não apenas como uma oportunidade de construir coletivamente o novo modelo, como também, como um espaço de difusão das informações e de diálogo. Além disso, a divulgação do trabalho que os grupos já organizados nos Estados vinham realizando não só incentivou outros grupos e unidades da

<sup>4</sup> Decreto nº 6.833, de 29 de abril de 2009.

federação a se engajarem no processo, como também promoveu uma reflexão sobre trabalho e saúde, que muito contribuiu para o processo.

O projeto de construção do SIASS previa que o Ministério do Planejamento fizesse a intermediação de convênios para organização das estruturas do Sistema, chamadas de Unidades de Referências, viabilizando sua operacionalização em todo o território nacional. A estratégia concebida para isto foi a pactuação entre os diferentes atores na definição dos papéis e responsabilidades de todos os envolvidos. Assim, coube ao Ministério do Planejamento a gestão da política; à Coordenação local do SIASS o papel de colaborador na gestão e às instituições federais selecionadas abrigar as Unidades de Referência para a operacionalização das ações mediante convênios onde devem ser alocados recursos financeiros e humanos.

Todo o processo de construção das bases legais tem sido um movimento coletivo desde a contribuição e ação dos grupos locais com reuniões periódicas como encontros nacionais.

O último passo do governo no sentido da institucionalização da Atenção à Saúde do Servidor Público foi o lançamento em 23/10/2012 da Política de Atenção à Saúde do Servidor Público (PASS) que está formulada e encaminhada, aguardando a assinatura da Presidenta da República.

Elaborado à luz das diretrizes da PNSST, o projeto estabelece como princípios fundamentais: (i) a gestão das informações epidemiológicas, de modo a conhecer o perfil de morbidade e mortalidade do servidor, especialmente aquele relacionado ao trabalho; (ii) a vigilância dos ambientes e processos de trabalho, de modo a conhecer as determinações primordiais dos problemas de saúde; (iii) a assistência requerida para viabilizar a melhor solução para os agravos que não puderem ser, até então, evitados; (iv) e a qualificação da perícia necessária para a resolução dos problemas decorrentes de um equacionamento ainda tateante em matéria de verdadeira promoção da saúde e prevenção dos danos. Essas abordagens devem ser interarticuladas, de modo interdisciplinar e intersetorial, melhor qualificando seu reconhecimento e a sua resolutividade (MPOG-SIASS, 2012).

### **Considerações Finais**

O processo de construção e institucionalização da Política de Segurança e Saúde do Trabalhador no Brasil, na forma aqui apresentada, parte do pressuposto de que as políticas extrapolam o círculo governamental e não possuem um ciclo definido de nascimento e morte, mas se sucedem, se modificam e se complementam (Viana e Batista, 2009:73).

O caminho percorrido pela PNSST evidencia a forma com que o problema vem sendo tratado ao longo do tempo, em diferentes conjunturas políticas, nacionais e globais, o nível de organização da sociedade, os espaços de luta política e os modelos de saúde que conformam as propostas.

O princípio da saúde integral do trabalhador invoca o direito à saúde no seu sentido irrestrito da cidadania plena. Na prática, se traduz em ações que incluem a promoção, a prevenção e a assistência, a serem executadas de forma integrada e sempre através de uma abordagem interdisciplinar e intersetorial.

Pressupõe, assim, uma ação de articulação com ampla e efetiva participação de trabalhadores, de técnicos e pesquisadores, de instituições de ensino, de representantes sindicais, de serviços, da sociedade civil organizada e de outros atores institucionais e sociais. Para tanto é necessário que seja forjada uma aliança tácita de forma a se obter do Estado uma política coerente com as reais demandas.

Em termos de apontarmos para uma avaliação de cobertura (Graça 2000), a etapa atual do SIASS é de implantação da PASS que se fundamenta na perspectiva de universalização dos sistemas de saúde em que a atenção integral a saúde do trabalhador deve estar inserida. Segundo informações recentes em 2012 o SIASS contava com 1.671 profissionais com uma cobertura de 1.160 mil trabalhadores públicos federais representando cerca de 1,5% da População Economicamente Ativa. (Brasil-MPOG)

Destaca-se que, se não representa um grande quantitativo de cobertura, tal é contudo um exemplo e uma tendência de forma de organização e gestão participativa para o restante do setor público sob a gestão dos Estados e municípios, poderes legislativo e judiciário e mesmo para setores empresariais.

A participação do trabalhador no processo de construção de políticas é o que legitima sua eficácia. Este ator detém o conhecimento ou o saber do processo de trabalho e do impacto do trabalho em sua saúde e, portanto, em sua vida. Assim, a subjetividade, o ambiente e o processo de trabalho são importantes componentes para a relação empregador-empregado na atenção à saúde.

Nesta perspectiva deve ser destacada na construção da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador (PNSST) e na Política de Atenção à Saúde do Servidor Público (PASS) o seu caráter inovador e transformador.

Houve no processo de construção destas políticas a decisão política de construir-se o sistema e a sua base legal de forma participativa, compartilhada e universal, buscando (re)significar a relação trabalho, saúde e ambiente a partir da implantação de um modelo de atenção, fundamentado na integralidade das ações e na participação e controle social.

Ao analisar as iniciativas do Estado direcionadas a estruturar a política de saúde do trabalhador no serviço público federal, ou seja, as estratégias de implementação da PNSST e da PASS, Andrade (2009: 91-92) identifica como fatores limitantes para a implementação deste modelo a estrutura hierarquizada e racionalizadora das instituições públicas e a dificuldade de que os trabalhadores tomem para si a corresponsabilidade na construção de um modelo de promoção da sua saúde e das suas condições de trabalho.

O acompanhamento do processo de institucionalização do SIASS mostra que há um avanço em relação à consolidação do novo modelo, mas a participação

das associações e sindicatos ainda está se dando de forma retraída em relação à proposta de que o mesmo atue como protagonista na condução do processo de gestão, acompanhamento e controle social de sua saúde.

É importante chamar atenção para o fato de que este momento de implementação da Política se caracteriza como o tempo da negociação e da consolidação dos pactos estabelecidos. Para Viana e Batista, é na formulação que se estabelecem os grandes consensos, e ali tudo é possível; mas é no momento da implementação que se evidenciam os apoios, os interesses que concorrem, os grupos que disputam a hegemonia, enfim, a real potencialidade da política (Viana e Batista, 2009:78).

Neste artigo procurou-se recuperar, a partir dos documentos oficiais, a trajetória de formulação da Política de Saúde do Trabalhador, que tem como marco a “Constituição Cidadã” de 1988, e como objetivo reverter a lógica das políticas sociais até então seletivas e dirigidas para segmentos da população e que, a partir deste momento, passam a ter um caráter universal, de integralidade, equidade e hierarquizado.

A situação atual aponta para um avanço na direção da possibilidade da política que vem sendo implementada, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores através de um Sistema de Saúde do Trabalhador pautado na relação saúde – trabalho – ambiente, de base universal e com participação social.

Tomando como referência o método de análise de políticas públicas do ciclo de políticas (Viana e Batista, 2009:73), no caso da PNSST e da PASS, para que possa ser feita uma análise do processo de implementação, será necessário acompanhar como se vão estruturar os apoios, os recursos alocados para este fim, a disposição dos trabalhadores em participar, sua mobilização social e a abertura institucional para estruturação de um modelo organizacional democrático e flexível que possibilite a efetivação dos princípios que as orientam.

## Bibliografia

- ALEXANDER, J. (1998), “The ideological construction of risk: an analysis of corporate health promotion programs in the 1980’s” *Social Science & Medicine*, 26, 5: 559-567.
- ANDRADE, E.T. (2009), *O Processo de Implementação da Política de Atenção à Saúde do Trabalhador em Instituições Públicas Federais: o desafio da integralidade*, Dissertação de Mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública – Fiocruz, Rio de Janeiro: 12-49.
- CONRAD, P. e WALSH, D.C.(1992), “The new corporate health ethic: lifestyle and the social control of the work”, *International Journal of Health Services*, 22: 89-111.
- DIAS, E. (2002), *Aspectos Conceituais da Assistência à Saúde do Trabalhador*. Anais da 2ª Conferência Nacional da Saúde do Trabalhador – 1994, Brasília: DFS.
- FLEURY, S e OUVÉNEY, A. (2009), “Política de Saúde: uma Política Social”, in L. Giovanella, S. Escorel, L. Lobato, J. Noronha e A. Carvalho, *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz: 23-64.

- GOMES, F. (2006) “Conflito Social e Welfare State: Estado e desenvolvimento social no Brasil”. *Revista de Administração Pública* – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, n.º 40: 201-233.
- JUNQUEIRA, L. Luciano (2000), “Intersetorialidade, Transetorialidade e Redes Sociais”, *Revista de Administração Pública* – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 34, n.º Especial: 35-45.
- LACAZ, F. (2007), “O Campo da Saúde do Trabalhador: resgatando conhecimentos e práticas sobre relações de trabalho”. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n.º 4: 757-766.
- LAURELL, A. e NORIEGA, M. (1989), “Para o Estudo de Saúde na sua Relação com o Processo de Produção”, in Asa Laurell e Mariano Noriega, *Processo de Produção e Saúde: trabalho e desgaste operário*, São Paulo, SP: Hucitec.
- MACHADO, J.H. (2005), “Ação transversal intersetorial – entre o racional e o conjuntural”, in *Encontro Preparatório para a 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador*, Brasília: DF.
- MACHADO, J.H. (2005), “A propósito da Vigilância em Saúde do Trabalhador”, *Ciência & Saúde Coletiva*. ABRASCO (Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva), Rio de Janeiro, v. 10, n.º 4: 987-992.
- ODDONE, I. et al. (1986), “Conquistas para Modificação do Ambiente de Trabalho”, in I. Oddone et al., *Ambiente de Trabalho: A Luta dos Trabalhadores pela Saúde*, São Paulo, SP: Hucitec.
- TAMBELLINI, A.M. (1986), “Avanços na formulação de uma Política Nacional de Saúde no Brasil: As atividades subordinadas à área das relações produção e saúde”, *Conferência Nacional de Saúde dos Trabalhadores*, Brasília.
- TEIXEIRA, M. e GONDIM, R. (2012), “Mudanças nas Políticas de Trabalho e da educação (197-225)” in C. Machado, T. Batista, L. Lima, *Políticas de Saúde no Brasil-continuidades e mudanças*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- VASCONCELLOS, L.C.F e OLIVEIRA, M.H. (2000), “As Políticas Públicas Brasileiras de Saúde do Trabalhador: Tempos de Avaliação”, *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 24, 55: 92-103.
- VIANA, A.L. e BATISTA, T. (2009), in L. Giovanella, S. Escorel, L. Lobato, J. Noronha e A. Carvalho *Políticas e Sistemas de Saúde no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz: 65-106.

## DOCUMENTOS em suporte eletrônico

- BRASIL. MPOG. (s.d), *Boletim Estatístico Anual*, n. 182. [Online] Disponível em: <http://www.servidor.gov.br> [Consultado em 18 de março de 2012].
- DEDECCA, C.S.e (2006), *Flexibilidade e Regulação de um mercado de trabalho precário: a experiência brasileira in: Colóquio Internacional Novas Formas do Trabalho e do Desemprego: Brasil, Japão e França, numa perspectiva comparada*; Departamento de Sociologia, São Paulo/ USP; 2006. [Online] Disponível em: <http://www.centrodametropole.org.br>, [consultado em maio de 2007].
- GRAÇA, L. (2000), *Serviço de Saúde e Segurança no Trabalho em Portugal e na União Europeia: problemas e perspectivas*, Lisboa, Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública; disciplina de Psicossociologia do Trabalho e das Organizações de Saúde. texto policopiado. [Online] Disponível em: <http://www.ensp.unl.pt/lgraca/textos108.html>. [Consultado em 18 de março de 2012].
- POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA E SAÚDE DO TRABALHADOR (2004), Versão pronta após sugestões incluídas sugestões do Seminário Preparatório, dos AFTs e das DRTs – Brasília, DF. [Online] Disponível em: [http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/insumos\\_portaria\\_interministerial\\_800.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/insumos_portaria_interministerial_800.pdf) [consultado em outubro de 2008].

## **Entre a produção habitacional estatal e as moradias precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil**

Walkiria Zambrzycki Dutra\*

### **Resumo**

Argumenta-se sobre a promoção da política de habitação no Brasil durante seus dois períodos de maior investimento financeiro e institucional: o Regime Militar (1964-1985) e o período atual (2003-2012). Em ambos, houve forte intervenção do Estado em várias etapas, enquanto que em outras o papel determinante está no setor privado. Isto ocorre devido ao bem que se provê aos cidadãos: a casa própria. Tal escolha traz aspectos interessantes na análise sobre o papel do Estado na provisão do bem-estar social, a construção da parceria entre o público e privado, e as consequências sociais e econômicas que a casa própria traz para a arquitetura urbana e crescimento econômico no Brasil.

**Palavras-chave:** Políticas sociais, habitação, setor público, setor privado.

### **Introdução**

As cidades têm proporcionado o espaço físico e ideológico para a construção das interações econômicas, políticas e sociais em todo o mundo ao longo do século XX. Para qualquer uma dessas esferas, a distribuição da riqueza produzida é visivelmente dispar ao levar em conta, por exemplo, as diversas formas encontradas pelos indivíduos para a moradia.

Em países em desenvolvimento como o Brasil, o aumento expressivo no número de favelas e moradias precárias nos principais centros urbanos reflete a única alternativa disponível para grande parte da população de baixa renda: a autoconstrução (Bonduki, 1994; Maricato, 2011; Souza e Carneiro, 2007).

\* Diretora de Fomento à Habitação (2011-2012) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo do Estado de Minas Gerais (SEDRU-MG) (walkiriazdutra@gmail.com).

O passivo coletivo gerado caminha para a segregação territorial e social da cidade em centro-periferia, constituindo verdadeiras “bombas socioecológicas” (Maricato, 2011:8).<sup>1</sup>

Tomando como estudo de caso o Brasil, este artigo busca discutir a resposta do poder público para solucionar o problema do acesso à moradia para as famílias de baixa renda. Para tanto, em primeiro lugar, discute-se o papel do Estado *vis-a-vis* a lógica de mercado na provisão de políticas de bem-estar social, em especial a habitação. Para os países de industrialização tardia, houve dificuldades na consolidação de uma política abrangente a todos os indivíduos da sociedade, uma vez que se restringia esse direito à classe formalmente empregada.

Na segunda parte do artigo, analisa-se mais especificamente a promoção da política habitacional, enquanto política de bem-estar social nos dois períodos de maior institucionalização e registro de unidades habitacionais construídas. O primeiro compreende o Regime Militar (1964-1985), cujo aparato institucional tinha o setor privado como principal parceiro do governo nesta política. O segundo momento corresponde ao período atual (2003-2012), em que se mantém a parceria entre o setor público com o privado, mas se desarticula a casa própria do espaço urbano.

Questionamos na terceira parte do artigo a real função da política habitacional, enquanto provedora de bem-estar social. Dada a especificidade do bem provido (a casa própria) e a intrínseca relação desenvolvida entre o setor público e o setor privado ao longo das décadas, a moradia se aproxima, na maior parte dos casos, de uma solução econômica e não necessariamente de desenvolvimento social.

## 1. A Segurança Social, as Políticas Sociais e o Papel do Estado

A organização do espaço urbano tem sido área de interesse dos estudos que tratam do acesso à terra, da moradia, da mobilidade, da infraestrutura, da participação social e até mesmo da consolidação das metrópoles enquanto organização política autônoma (Lefèvre, 2009; Maricato, 2011). Todas essas questões afloram com o desenvolvimento das atividades industriais, do comércio e, mais recentemente, dos serviços, que acumulam riquezas e condicionam as relações sociais e de trabalho nas cidades.

A aplicação do pensamento liberal considera que há um funcionamento perfeito na distribuição desta riqueza a partir da relação de troca entre os que ofertam o capital e os que ofertam o trabalho (Höfling, 2001). Mas com a primeira grande crise econômica mundial na década de 1930, a intervenção do Estado na economia é discutida em duas frentes: enquanto regulador das ações

<sup>1</sup> Por socioecológicas a autora refere-se às difíceis condições sociais e sanitárias disponíveis aos moradores das periferias.

de troca no mercado; e como ator que busca diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo crescimento socioeconômico.

Os países precursores desse debate são as economias avançadas (principalmente os da Europa Ocidental) que, com o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, iniciam um processo de “reconstrução econômica, moral e política” (Esping-Andersen, 1995:73) conhecido como *welfare state* (em português, estado de bem-estar social). Segundo o autor, abandonam-se as ideias liberais anteriores a favor de uma visão de ganhos para a cidadania, justiça social, solidariedade e universalismo. A partir de então, está-se argumentando a favor de políticas sociais que harmonizem o modo de produção capitalista com as condições de vida do principal participante desta estrutura: o trabalhador (Gomes, 2006).

O direito à educação, ao trabalho, à saúde, à aposentadoria e demais serviços necessários ao bem-estar do cidadão compõem os chamados direitos sociais (Carvalho, 2011). A maneira pela qual o Estado interfere para a garantia destes é o que chamamos de política social (Höfling, 2001). Tal estratégia em direção ao investimento em capital humano tem tanto o objetivo de evitar pressões sociais, bem como promover projetos nacionais de desenvolvimento econômico (Esping-Andersen, 1995; Gomes, 2006).

Este novo esteio ideológico não se consolidou de maneira uniforme entre os países que tentaram implementá-lo. Diferentes concepções de como coletivizar a assistência aos indivíduos pode ser pensada a partir de um contínuo; num extremo, tem-se numa versão tímida de bens e serviços a partir do mínimo necessário para a regulação e manutenção da ordem social; no outro extremo, parte-se para a total cobertura de proteção social nas situações de marginalidade e pobreza (Souza e Carneiro, 2007).

Este artigo chama atenção para algumas considerações a respeito dessa discussão. Em primeiro lugar, é necessário ter em mente que a natureza da política social é fator fundamental para se caracterizar a interferência do Estado, enquanto promotor de políticas de bem-estar social. Há diferentes tipos de bens e serviços a ser oferecido aos cidadãos, no sentido de torná-los de uso coletivo ou privado, de atendimento universal ou focado a certas faixas de renda. O principal determinante para tal é a relação entre os grupos de interesse que se posicionam, enquanto setor público e setor privado.

A partir do estudo de caso das políticas urbanas, mais especificamente a habitacional, é possível ter distintas formas de articulação entre o Estado e os agentes privados ligados à construção civil, bancos e as sociedades de crédito imobiliário. Isso ocorre devido às diversas etapas que compõem a natureza desse setor, a saber: a captação do investimento; a produção da unidade habitacional; o financiamento da mesma; a sua comercialização; e o consumo via beneficiário final (o cidadão) (Arretche, 1990).

O segundo ponto dinamizador de debates na provisão de políticas sociais e de bem-estar social é a interferência do Estado. Na área de habitação, há dois

modelos paradigmáticos implementados durante o *welfare state*: o caso sueco e o caso norte-americano. Em relação ao modelo do país escandinavo, o Estado considerou que o direito à moradia era direito de todos os cidadãos. Para isso, era necessário que este atuasse de forma a reduzir o impacto da renda, o que foi atingido em duas etapas do processo. No que se refere à produção de unidades habitacionais, foram realizados contratos diretamente com agências estatais para a construção dessas novas unidades (Arretche, 1990).

Em relação à promoção imobiliária, as agências públicas, sociedades habitacionais sem fins lucrativos, e cooperativas habitacionais assumiram diretamente esta tarefa. Os dois fatores estratégicos para garantir que não houvesse “boicote” por parte dos promotores privados foram: a) a garantia do acesso ao financiamento via regulação pública do mercado imobiliário; e b) a garantia da terra urbana disponível mediante desapropriação (Arretche, 1990).

O caso norte-americano é caracterizado como um modelo liberal, pois a intervenção do Estado se limitou a ações regulatórias via estruturação do modo de operação do sistema habitacional, mas sem a interferência direta do Estado nas relações de compra, venda ou financiamento (Arretche, 1990). Assim, as condições para o financiamento habitacional ocorreram via associações de poupança e empréstimo privadas. A política social de habitação, no sentido de provisão para as famílias consideradas de mais baixa renda, atuou principalmente através de subsídios para a produção das unidades habitacionais produzidas pelo setor privado, de forma a estimular a participação deste setor (Arretche, 1990).

Na relação entre o setor público e privado nas políticas sociais, ao considerar a América Latina e, mais especificamente, o Brasil, muitos autores argumentam que não houve a consolidação de um sistema de bem-estar social, a não ser por ações pontuadas em algumas áreas e para alguns setores da sociedade (Esping-Andersen, 1995; Gomes, 2006; Mello, 2007). Tal ação decorre dos mecanismos institucionais de cunho protecionista denominado “Estado empreendedor” devido à sua interferência direta para a promoção do bem-estar social e desenvolvimento econômico (Esping-Andersen, 1995).

No Brasil, o controle do Estado nos meios de produção e nas relações de trabalho possibilitou a promoção de políticas sociais que aliavam os interesses nacionais e da classe empresária emergente (Gomes, 2006). O principal resultado tem sido a submissão dos direitos sociais à lógica da produção, em que a busca pelo crescimento econômico não se compatibiliza com o processo de desenvolvimento social, pensamento inverso aos países precursores do *welfare state*.

Outro problema para a realização da lógica do “Estado empreendedor” está no financiamento das políticas sociais. No caso da habitação, entre as décadas de 1930 a até aproximadamente o final dos anos 80, utilizaram-se fundos de contribuição compulsória dos trabalhadores urbanos formalmente empre-

gados na economia.<sup>2</sup> Tal opção restringe o investimento a outras parcelas da sociedade - em destaque para os desempregados e trabalhadores informais - que acabam por suprir o acesso à moradia segundo a provisão informal e ilegal (Bonduki, 1994; Souza e Carneiro, 2007).

Esta alternativa, conhecida como da autoconstrução, significa dizer que na maior parte dos casos a informalidade reflete condições sanitárias insuficientes, falta de luz e até mesmo ausência de ventilação no espaço domiciliar, um local no geral propício para o surgimento de várias doenças (Bonduki, 1994). A ilegalidade se refere à posse ilegal do terreno onde se deu a autoconstrução. Este é cenário perseguido desde o crescimento dos grandes centros urbanos, como veremos a seguir.

## 2. A Provisão da Política Habitacional

Desde 1891, o Brasil organiza-se como uma república de regime presidencialista e federalista. O princípio federativo atribui uma divisão das atividades do governo entre um poder central e um poder subnacional (ou constituinte), em que cada um deles possui autonomia para tomar a decisão final sobre, no mínimo, alguma atividade específica (Riker, 1975). De 1891 a 1987, o país possui um Governo Federal e os Governos Estaduais como as unidades subnacionais. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, mantêm-se os governos estaduais e cria-se um novo ente federado, o município.

No entanto, entre os anos de 1964 a 1985, o federalismo brasileiro foi interrompido pelo golpe militar que anulou na prática a autonomia dos governos estaduais, enquanto entes federados, além de restringir os direitos políticos dos cidadãos. Assim, toda a formulação e planejamento de políticas e diretrizes se davam no Governo Federal, caracterizando uma gestão altamente centralizadora e não participativa.

O Regime Militar é também um momento importante para a industrialização brasileira, pois as taxas de crescimento econômico alcançam valores próximos a 10% ao ano (Mello, 2007). O aumento na produção industrial vivenciada em proporção nunca antes vista no país atrai grande fluxo migratório da população para as cidades, como aconteceu com S. Paulo no final do século XIX<sup>3</sup>, nos primórdios do êxodo rural para as grandes cidades.

A ausência de oferta de moradias associada aos baixos salários e desemprego de grande parte dos novos habitantes impede-os de estabelecer moradia via aluguer ou financiamento do imóvel residencial. A opção disponível consiste

<sup>2</sup> Entre os anos 30 a 60, a produção habitacional era financiada via Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), contribuição tripartida entre o empregado, o empregador e o Estado (Bonduki, 1994). Entre os anos 1964 a 1985, a principal fonte de recurso pública era via Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), contribuição compulsória de 8% retida na folha de pagamento do empregado (Santos, 1999).

<sup>3</sup> Com efeito, a cidade de São Paulo - histórica e contemporaneamente uma das principais cidades do país - aumentou sua população de 23.242, em 1872, para 232.820 em 1900 (Bonduki, 1994).

nas habitações precárias, cujo aglomerado viria a chamar-se favelas (Maricato, 2011).

As tentativas anteriores de intervenção habitacional atuaram de forma ineficiente devido principalmente à fonte de recurso disponível. Ainda, a ausência de regulação do setor imobiliário de alugueres dificultava o acesso das famílias de mais baixa renda, fatores que justificam o déficit habitacional de aproximadamente oito milhões de unidades habitacionais no início dos anos 60 (Santos, 1999).<sup>4</sup>

Como resultado, o governo entende que esta é uma área prioritária de investimento social. Um dos principais desafios era saber como atuar, considerando os problemas já verificados nas décadas anteriores e que permaneciam sem solução, a saber: a concentração do problema nas famílias com até três salários mínimos; o difícil acesso dessa parcela da população à terra urbanizada; e o difícil acesso dessas famílias ao mercado imobiliário de aluguéis devido ao baixo poder aquisitivo e capacidade de financiamento (Santos, 1999).

A casa própria tem sido a concepção de atendimento do poder público na área habitacional pela imagem por ela representada: um bem de alto valor agregado que traz *status* social ao trabalhador (Bonduki, 1994; Vitruvius). O governo militar dá suporte a essa ideia, pois se acreditava também que através da promoção de políticas conservadoras (como o direito à propriedade) ter-se-ia apoio popular ao regime (Gomes, 2006; Mello, 2007).

Assim, buscou-se criar um aparato financeiro e institucional robusto, um sistema que possibilitasse o acesso à casa própria através do crédito habitacional (Arretche, 1990). No desenho institucional proposto, o setor público atuaria como agente financiador e gestor dos recursos através de uma fonte voltada exclusivamente para a política urbana. Este ator também atuaria como planejador do tipo de construção a ser empreendida, apelidada de “casa popular”. Coube ao setor privado a construção propriamente dita das unidades habitacionais, bem como a comercialização destas ao consumidor final.

A necessidade de criação de um aparato financeiro para a habitação se justifica pela forma de atendimento desta política pelo governo: financiar a casa própria sem dar subsídios, com baixas taxas de juros e período de pagamento estendido em mais de 10 anos (Santos, 1999). Visando este fim, em 1966 foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que agia como uma captação de poupança de longo prazo voltado para os investimentos em habitação (Santos, 1999). As suas principais fontes de recurso eram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) – um sistema de poupança voluntário e privado - e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), este recém-criado pelo governo e que tinha como fonte de receita “as contribuições compulsórias dos trabalhadores empregados no setor formal da economia” (Santos, 1999:10).

<sup>4</sup> Para mais informações sobre o período habitacional pré-Regime Militar, ver em Bonduki (1994).

Com o SFH esperava-se criar uma fonte de financiamento que fosse estável, de longo prazo e autofinanciada. A estrutura institucional responsável tanto pelo gerenciamento, normatização e fiscalização dos recursos do FGTS e das cadernetas de poupança do SBPE, bem como pela coordenação das atividades habitacionais era o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão ligado ao Governo Federal (Santos, 1999).

Com a estrutura do SFH define-se a atuação dos agentes privados e públicos da seguinte forma. Os recursos do SBPE se voltam para o investimento habitacional de famílias de classe média e alta (acima de cinco salários mínimos) propostos por empreendedores ou construtoras privadas que também se responsabilizavam pela venda dessas unidades (Santos, 1999). Os recursos do FGTS atenderiam às famílias de mais baixa renda, cujos principais agentes promotores seriam as Companhias de Habitação (COHAB): agências estatais associadas a empresas privadas de construção civil (Arretche, 1990; Santos, 1999).

Neste caso, o setor público acaba por substituir o setor privado e passa a atuar como um ator privado: obtinha financiamento junto ao BNH; produzia as unidades habitacionais segundo o projeto arquitetônico estipulado pelo BNH – e conhecido como “casas populares” (Bonduki, 1994); supervisionava a construção das mesmas – via contratos de licitação; e se responsabilizava pela venda da unidade habitacional às famílias de baixa renda (Santos, 1999).

O funcionamento da política habitacional aos moldes do BNH esteve em vigência até a metade da década de 1980, quando o país enfrenta uma grave crise financeira que atingiu tanto a fonte de financiamento do BNH, quanto a capacidade de pagamento dos mutuários – principalmente os de mais baixa renda. Como consequência, tem-se o fechamento do BNH seguido de um período de crise financeira e institucional neste setor até ao início dos anos 2000 (Klintowitz, 2011; Valença, 1999).

Ao longo da década de 1990, é extensa a literatura que analisa os resultados qualitativos e quantitativos atingidos pela política do BNH-SFH (Arretche, 1990; Bonduki, 2007; Cardoso, s/d; Maricato, 1987; Santos, 1999; Valença, 1999). Em números, a tabela 1 abaixo compilada no estudo de Melo *apud* Arretche (1999) nos permite aferir que o SFH financiou cerca de 4 milhões de novas unidades habitacionais, seja via SBPE ou COHABs. Este valor corresponde a 25% das novas moradias construídas no país entre 1964 a 1986, valor que, embora insuficiente para solucionar a questão do déficit habitacional, é considerado tanto de relativa importância (Arretche, 1990; Bonduki, 2007) quanto de críticas (Cardoso, s.d).

**Quadro 1 - Nível de intermediação financeira na construção habitacional no Brasil (1964-1986)**

Anos	Novas unidades habitacionais	Novas unidades financiadas pelo SFH	
	construídas* (em milhões) (a) <sup>1</sup>	(em milhões) (b) <sup>2</sup>	(em %) a/b
1964-70	2,3**	0,5	17,4
1971-78	5,6	1,5	26,8
1979-80	2,3	1,1	47,8
1979-83	5,1	2,1	41,1
1984-86	2,5	0,2	8,0
Total 1964-86	15,5	4,8	25,8

Fonte: Elaborado por Melo *apud* Arretche (1990:28).

(1) Fonte: PNADs 1978, 1983, 1986, Censos 1960, 1970, 1980.

(2) Fonte: Habitação e poupança, 1988, maio, p. 16.

\* Todos os tipos de habitação (inclusive barracos, etc)

\*\* Estimado por interpolação

A produção habitacional acima visualizada coincide com a trajetória das COHABs e da capacidade de financiamento do SFH. Segundo Maricato (1987), entre 1964 a 1969 houve o processo de implantação e expansão do financiamento e construção para as famílias de baixa renda. Entre 1970 a 1974 houve ligeiro esvaziamento e crise devido à inadimplência e baixo retorno do investimento a este setor. A partir de 1975 até os anos 80 as COHAB's passam a construir unidades habitacionais para as faixas de renda superior, em busca de clientes que gerasse lucro para essas empresas. A partir de 1982, a estrutura do BNH entra em crise, e com ela a produção habitacional via SFH.

A lógica de acumulação privada esteve associada ao poder público enquanto função de produção e comercialização habitacional volta-se para o lucro, o que indica que o retorno da política habitacional em termos econômicos é melhor do que perseguir uma política social voltada para os que mais necessitam do Estado. Como resultado, a tabela 1 também nos permite visualizar o aumento do número de unidades habitacionais construídas fora do sistema SFH, o que significa dizer expansão de favelas e marginalização social (Arretche, 1990).

Com o fim da primeira política nacional de habitação, a década de 1990 preconiza o reajuste fiscal e econômico do país via reforma do Estado e grande participação do setor privado na provisão das políticas sociais (Valença, 2001). A nova política nacional de habitação terá início em 2003 com a gestão de Luís Inácio Lula da Silva, e ainda se encontra em implementação nos dias atuais.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> A década de 1990 consiste em programas habitacionais fomentados pelos governos estaduais e municipais, com fraca interferência do Governo Federal. Há interferência dos preceitos neoliberais e de reforma

A principal diferença no desenho institucional proposto é diferenciar o déficit habitacional da inadequação de moradias. O primeiro termo concentra medidas voltadas para sanar o número quantitativo de novas unidades habitacionais a serem produzidas. O segundo termo entende que é necessário requalificar as unidades habitacionais existentes através de melhores condições de infraestrutura (Fundação João Pinheiro, 2009).

A partir do recém-criado Ministério das Cidades (MCid), em 2003, a Nova Política Nacional de Habitação (PNH) criada em 2004 traz quatro eixos de atuação do MCid, a saber:

Modelo de financiamento e subsídios [*para a produção de unidades habitacionais*]; política urbana e fundiária [*políticas voltadas para a gestão e uso do solo*]; desenho institucional [*ligado à capacitação institucional de Governos Estaduais e municípios*]; e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social (Brasil, 2009: 13).

Essas demandas eram almeçadas por vários analistas do setor, no sentido de interpretar a questão habitacional como uma questão mais ampla em termos urbanísticos e de melhor acesso ao espaço das cidades (Cardoso, s/d; Vitruvius, 2012). Busca-se, neste primeiro momento, ampliar o atendimento público habitacional a outras necessidades conjugadas à casa própria.

No entanto, a estrutura financeira voltada para a política habitacional ainda é composta por praticamente os mesmos atores do período militar. O SFH continua em funcionamento até ao presente momento, apesar de ter sofrido reestruturação na década de 90 (Valença, 2001). As COHABs continuam atuando como agências estatais na produção de unidades habitacionais, e o extinto BNH é realocado para Caixa Econômica Federal (CEF), banco público também controlado pelo Governo Federal.

Em 2008, uma nova crise econômica mundial iniciada pelo setor imobiliário norte-americano afeta os mercados financeiros que, ao chegar ao Brasil, gerou “incertezas e uma paralisia no setor [*habitacional*], pego no contrafluxo, pois estava em pleno processo de aceleração da produção” (Bonduki, 2009:11). Uma das alternativas encontradas pelo governo brasileiro para contorná-la foi incentivar o mercado interno através da construção civil com a criação do programa federal Minha Casa, Minha Vida (MCMV), em 2009. O objetivo é estimular a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais através da concessão de subsídios ao financiamento da unidade habitacional, distribuídos segundo faixas de renda. As metas do programa podem ser mais bem visualizadas na tabela 2, exposta a seguir.

do Estado, que podem ser mais bem aprofundados em Klintowitz (2011) e Valença (1999).

**Quadro 2 - Déficit acumulado e as metas do programa minha casa, minha vida – distribuição do déficit por faixa de renda (2009)**

Renda (em R\$)	Déficit acumulado		Metas do MCMV		Déficit acumulado atendido
	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>7.200</b>	<b>100</b>	<b>1.000</b>	<b>14</b>

Fonte: Elaborado por Bonduki (2009:13), a partir de dados disponível pela Fundação João Pinheiro e pelo folheto de divulgação do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV).

Segundo a tabela 2 – elaborada por Bonduki (2009) a partir de dados fornecidos pela Fundação João Pinheiro e o programa MCMV - o principal objetivo do programa MCMV é produzir 1 milhão de novas unidades habitacionais. Como é de se esperar, a meta de construção está concentrada no estrato de maior déficit habitacional: as famílias de até três salários mínimos (que à época da elaboração da tabela correspondia a R\$ 1395,00), correspondendo a 91%. O segundo maior estrato a ser atendido são as famílias compreendidas entre a renda familiar mensal de três a seis salários mínimos.

O primeiro grande incentivo do programa está voltado para a produção via setor privado, com a contratação de empreiteiras e construtoras que apresentam os projetos à CEF (Vitruvius). O segundo incentivo dessa política é a aquisição via subsídio total para as famílias de mais baixa renda (com maior concentração de déficit habitacional), e subsídio parcial para as famílias entre três a seis salários mínimos (Bonduki, 2009). A fonte de recursos para os subsídios permanece sendo via FGTS, e a principal estratégia do governo continua sendo via casa própria.

Assim, é possível perceber que se mantém a lógica de financiamento da casa própria via recursos federais, com o setor privado responsável pela produção. As consequências dessas medidas serão discutidas a seguir.

### **3. A articulação da economia e do bem-estar social sob a ótica da moradia**

Tendo em vista o processo de provisão da casa própria como política social prioritária na área de habitação, o desenho institucional proposto tanto no regime militar (1964-1985) quanto no período atual (2003-2013) encontram dificul-

dades em atender às classes de renda mais baixa sem reduzir o lucro em termos financeiros do setor da construção civil.

Em primeiro lugar, vale mencionar a opção do poder público em participar ativamente de praticamente todas as etapas do processo produtivo do setor habitacional (Arretche, 1990). Na função de agente regulador, há forte presença nas operações de fluxo de crédito e transações para o setor da construção civil, além da regulamentação do crédito destinado ao consumidor final para os recursos do SBPE. No entanto, há quase total ausência regulatória no tipo de unidade habitacional a ser produzida: “sequer para tetos/tabelamentos dos preços das mercadorias e seus componentes, menos ainda sobre a qualidade das unidades residenciais produzidas” (Arretche, 1990:27).

Como resultado, o setor privado tem ampla liberdade na provisão do mercado habitacional, o que gera críticas de duas naturezas. A primeira delas refere-se ao projeto de casa própria idealizado pelo governo: este não atende às necessidades dos seus usuários, devido tanto ao espaço físico quanto o número de moradores por unidade. Este problema foi primeiramente apresentado no pós-BNH e se faz presente ainda hoje com o programa MCMV (Cardoso, s/d; Vitruvius, 2012).

O segundo grupo de críticas prende-se com o espaço urbano das cidades. A moradia se refere à unidade física domiciliar (em outras palavras, a unidade habitacional) e o acesso à terra – mais especificamente a terra urbanizada – necessária para a construção, ambos aspectos nocivos às condições de igualdade entre os indivíduos de uma sociedade. Tendo em vista que as unidades habitacionais produzidas pelo poder público atendem a uma faixa de renda com menor poder aquisitivo, baratear o custo total da moradia significa prover unidades habitacionais com espaço físico reduzido e distante dos centros urbanos devido ao valor mais baixo do terreno.

Este problema persiste com o programa MCMV, em que há uma falta de atenção do poder público para este fato, uma vez que são as construtoras que indicam o terreno que será construído as unidades habitacionais (Vitruvius, 2012). As soluções para combater este problema estão previstos na nova Política Habitacional de Habitação, motivo pelo qual as críticas ao MCMV são rígidas, pois representam desarticulação a um objetivo mais abrangente de política pública pensada para a cidade. O que se observa atualmente é a segregação territorial e social dos indivíduos no espaço urbano, pois se aloca as famílias de baixa renda nas áreas periféricas, onde são precários o sistema de transporte e a estrutura urbana como um todo (tal como a existência de rede de iluminação, e coleta de esgoto e água) (Maricato, 1987; 2011).

Em terceiro lugar, vale ressaltar o processo de produção das unidades habitacionais. O setor privado foi beneficiado pela garantia de investimento contínuo através da fonte de financiamento público - via SBPE (na década de 1960) e historicamente via FGTS - colocando-o como o principal agente executor da

política habitacional brasileira. Este ator se estruturou numa rede de agentes que controlavam tanto a produção quanto o consumo da unidade habitacional (Maricato, 1987).

Enquanto o setor privado provia a casa própria para as famílias de maior poder aquisitivo, cabia ao setor público a provisão às famílias de baixa renda. Mas, durante a gestão do BNH, tanto as construtoras privadas quanto as COHABs não recebiam subsídios para a produção das unidades habitacionais, de forma que os custos eram inteiramente repassados ao beneficiário final (Arretche, 1990). Ambos buscavam financiamento junto ao SBPE e FGTS, respectivamente, e recebiam “subsídios creditícios” para pagamento. Como ambos buscavam a solvência financeira, do ponto de vista dos indivíduos, o tratamento para todas as faixas de renda era praticamente o mesmo, e as agências (tanto público como privadas) operavam segundo uma lógica de mercado: ofertar um produto (a casa própria) para os que podem pagar por ela (Arretche, 1990).

O problema é que tanto as COHABs quanto as famílias de baixa renda não conseguiram ser atendidas por esse molde, devido às altas taxas de inadimplência e baixo retorno no rendimento do financiamento (Arretche, 1990; Maricato, 1987). Logo, ainda que com intervenção estatal, a provisão de uma política de bem-estar social habitacional parece ter sido proposta pelo Estado à população assalariada ou com renda própria (via poupança privada) sem buscar a igualdade no acesso às de baixo poder aquisitivo.

Ao buscar contornar este problema, atualmente o MCMV oferece subsídio financeiro para o beneficiário final. Mas o valor do subsídio (que é quase integral) às famílias de baixa renda é desnecessariamente elevado, e está aplicado via programa que parece desarticulado aos demais instrumentos da Política Nacional de Habitação, lançada em 2004 (Bonduki, 2009; Vitruvius, 2012). Assim, antes que se pense numa ação estatal voltada para a promoção de uma política social aos setores mais necessitados, a política de subsídios parece estar, mais uma vez, beneficiando o setor privado, enquanto fonte de financiamento estável.

Uma das interpretações para a perpetuação dessa linha de ação será a de se tratar de uma real estratégia de política habitacional em que conta mais o crescimento econômico do que uma promoção de bem-estar social (Bonduki, 2009). O incentivo ao setor privado, enquanto agente executor, está intimamente ligado à utilização dessa política social como solução para crises econômicas. A promoção de subsídios via setor público mostra que o Estado está, de fato, intervindo na economia, mas não necessariamente para a promoção do direito à moradia.

## Conclusão

Desde a década de 1940, a concessão de atendimento público para a habitação é através da casa própria, pois era histórico o problema dos aluguéis: devido à falta de regulação com a livre atuação do mercado, o alto valor cobrado pelos

empreendedores imobiliários não era acessível aos trabalhadores de mais baixa renda (Bonduki, 1994). Esta forma de atendimento também foi escolhida por agregar os interesses econômicos do setor privado; este beneficia da fonte de recurso pública para financiar e comercializar as unidades habitacionais tanto para as famílias de baixa renda quanto para as de maior poder aquisitivo. Como resultado, o setor público beneficia do crescimento econômico produzido pela construção civil.

Desde a primeira política nacional de habitação inaugurada durante o Regime Militar (1964-1985), houve uma divisão no atendimento aos cidadãos segundo o poder aquisitivo dos mesmos. Coube ao setor privado atender as famílias de maior renda e ao setor público a incumbência de atender o estrato conhecido como “de interesse social”. Esta divisão permanece na nova política habitacional, inaugurada em 2009 com o programa MCMV, que tem sido o de maior destaque entre as ações promovidas pelo Ministério das Cidades.

Em ambos os períodos observados, é possível concluir que a política habitacional brasileira provê um bem privado e não um serviço público, distinto em formato segundo a faixa de renda. Mas o incentivo do setor público na produção de conjuntos habitacionais de interesse social é dominado por uma lógica de mercado: a escolha do terreno e a qualidade da unidade habitacional são mais baratas, o que reproduz uma segregação espacial e social no contexto urbano.

De certa forma, essa popularização da casa própria não se distancia do mercado informal de moradias, denominado “autoempreendimento”, pois em ambos é possível localizá-los em áreas distantes do espaço urbanizado, notadamente mal servido de infraestrutura e equipamentos sociais (Bonduki, 2007). Apesar dos avanços no número de unidades habitacionais construídas e do aumento das faixas de renda pelos programas habitacionais de produção, o fomento de outras soluções, tais como programas de urbanização e assentamento de habitações precárias também seria uma alternativa tão eficiente quanto a entrega da unidade habitacional construída. Resta chegar o momento econômico e o cenário político que crie o interesse pelo bem-estar do cidadão, e não unicamente dos atores privados envolvidos na habitação.

## Referências Bibliográficas

- ARRETCHE, Marta (1990), “Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional”, *Espaço & Debates*, X (31): 21-36.
- BONDUKI, Nabil (1994), *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- BRASIL (2009), *PlanHab: Plano Nacional de Habitação*, Brasília, Ministério das Cidades.
- CARVALHO, José M. (2011), *Cidadania no Brasil: o longo caminho*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2009), *Déficit Habitacional no Brasil 2007*, Contagem: Editora Gráfica Daliana Ltda.

- KLINTOWITZ, Danielle (2011), “Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do estado? A experiência recente do Brasil”. *Revista Pensamento & Realidade*, XIV, 26 (3): 101-120.
- LEFÈVRE, Christian (s.d.), “Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos”, *Cadernos Metrôpoles*, 11 (22): 299-317.
- MARICATO, Hermínia (1987), *Política Habitacional no Regime Militar*, Petrópolis: Vozes.
- MARICATO, Hermínia (2011), “Metrôpoles desgovernadas”, *Estudos avançados*, 25 (71): 7-22.
- MELLO, Marinilzes M. (2007), “Políticas sociais e políticas de bem-estar: algumas considerações”, *InterfacEHS*, 2(4): 1-20.
- RIKER, William (1975), “Federalism”, in F. Greenstein e N. Polsby (orgs.), *Handbook of Political Science*, vol. 5. Reading, Addison-Wesley Publishing Company: 93-172.
- SANTOS, Cláudio H. M. (1999), *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*, Rio de Janeiro: IPEA.
- SOUZA, José M. e CARNEIRO, Ricardo (2007), “Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional”, in Murilo Fabel e Jorge Neves (org.), *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*, Belo Horizonte, Editora PUC Minas: 361-418.
- VALENÇA, Márcio M. (1999), “The closure of the Brazilian Housing Bank and Beyond”, *Urban Studies*, 36(10): 1747-1768.
- VALENÇA, Márcio M. (2001), “Habitação no contexto da reestruturação econômica”, *Análise Social*, XXXVI (158-159): 43-83.

### Documentos em suporte eletrônico

- BONDUKI, Nabil (2007), “Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula”, *Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo* (nº1), 70-104, [Online] Disponível em: [http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf) [consultado em: 28 ago, 2012].
- BONDUKI, Nabil (2009), “Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha vida”. *Teoria e Debate*, 82: 8-14, [Online] Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full> [consultado em: 12 jun, 2012].
- CARDOSO, Aduino Lúcio (s/d), “Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas”, *Observatório das Metrôpoles*, [Online] Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/adauto\\_polhab\\_brasil.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf) [consultado em : 29 ago, 2011].
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1995), “O futuro do welfare state na nova ordem mundial”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, (35), 73-111. [Online] Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf> [consultado em: 05 dez. 2012].
- GOMES, Fábio G. (2006), “Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil”, *RAP*, 40(2), 201-36. [Online] Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf> [consultado em: 05 dez. 2012].
- HÖFLING, Eloisa M. (2001), “Estado e políticas (públicas) sociais”. *Cadernos CEDES*, 21(55), 30-41. [Online] Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf> [consultado em: 09 dez. 2012].
- VITRUVIUS, (2012), [online], disponível em <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936> [consultado em 11 dez. 2012].

## **Morte em fronteiras: jovens “matáveis” nos celeiros da política e da cidade**

Geovani Jacó de Freitas\*, Glaucéria Mota Brasil\*\*, Rosemary de Oliveira Almeida\*\*\*

### **Resumo**

O presente artigo tem como eixo de discussão a inserção da população jovem nas estatísticas de homicídio na quinta capital brasileira e como quadro de referência a análise do que se denomina de espaços urbanos estigmatizados e embaralhados, e demarcados por fronteiras porosas. São questões ancoradas em discussões sobre estigma territorial, sujeição criminal, estado de exceção, onde se discutem espaços de vida e de morte e políticas públicas enveredadas nessa cidade fronteiriça, que se constitui por relações de poder tecidas em redes que operam por práticas formais e informais, legais e ilegais, lícitas e ilícitas e, portanto, demarcada por “fronteiras porosas”.

**Palavras-chave:** Estado de exceção; políticas públicas; homicídios de jovens.

### **Introdução**

O artigo integra análises e discussões acerca da violência urbana, com base em resultados de pesquisa cartográfica realizada na quinta cidade brasileira, Fortaleza, capital do Estado do Ceará. Teve como objetivo formatar um documento mediante a construção de um banco de dados, contendo informações estatísticas e mapas o mais abrangentes possíveis, que possibilitasse cartografar

\* Professor adjunto da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e coordenador do Laboratório de Estudos da Conflitualidade e da Violência (COVIO) (giljaco@uol.com.br)

\*\* Professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e pesquisadora do CNPq (glaumota@cnpq.br)

\*\*\* Professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará (UECE) e editora da Revista *O público e o privado* (rosemary.almeida@uol.com.br)

as ocorrências criminais e violentas nos espaços da cidade, visando a produção de perfil preciso deste fenômeno no Município<sup>1</sup>.

A pesquisa teve como referência cinco categorias criminais extraídas dos dados brutos das ocorrências policiais mais recorrentes nas estatísticas gerais dos três anos da série histórica estudada (2007 a 2009), no sentido de direcionar empiricamente o “mapeamento para os nichos de criminalidade e violência mais representativos na cidade de Fortaleza, a saber; mortes violentas (homicídios, lesão corporal seguida de morte, infanticídio, aborto provocado e/ou induzido, suicídio, induzimento ao suicídio, morte no trânsito, outras mortes acidentais e outros crimes contra a vida); lesão corporal (ofensa à integridade corporal ou à saúde de outrem); roubos (subtração do bem segurado mediante grave ameaça ou violência à pessoa); furtos (difere do roubo por ser praticado sem emprego de violência contra a pessoa ou grave ameaça); relações conflituosas (calúnia, difamação, injúria, ameaça, preconceito de raça ou cor, rixa etc.). No caso dos homicídios, além da localização cartográfica, o banco de dados apresentou cruzamentos dos dados das vítimas com relação a sexo, idade, estado civil, escolarização e ocupação, a partir do qual se analisou o perfil das vítimas e o uso da arma de fogo como instrumento mais utilizado nos homicídios. Foram mapeados localidades, bairros e ruas, no que concerne os dados sobre declínio, estabilização e crescimento das ocorrências criminais.

No presente artigo, o nosso estudo volta-se para os homicídios e a associação destes com os territórios e espaços sociais estigmatizados de Fortaleza, instigando-nos a perguntar quem são as vítimas, que vetores e como estes influenciam nas ocorrências e por que acontecem em determinadas lugares com certa regularidade. Neste sentido, destacamos dois aspectos que orientam a compreensão do fenômeno: primeiro, os homicídios, em sua maioria, concentram-se em bairros localizados nas regiões periféricas da cidade, onde os investimentos públicos e de infraestrutura urbana são precarizados; segundo, nesse cenário os jovens emergem como vítimas preferenciais das ocorrências de homicídios, uma vez que constituem mais da metade do total de vítimas na cidade, sendo em maior número homens, solteiros e de baixa escolaridade e de cor parda ou negra. Esta constatação nos induz a pensar as representações sobre as práticas e relações que se estabelecem entre os crimes violentos (homicídios), os espaços onde eles ocorrem e as vítimas, levando-nos a refletir acerca das possíveis conexões de sentido que culminam na produção

<sup>1</sup> Trata-se da “Pesquisa Cartografia da Criminalidade e da Violência na Cidade de Fortaleza” realizada no ano de 2010, com financiamento do Ministério da Justiça e da Prefeitura Municipal de Fortaleza. O termo cartografia é definido pela Associação Internacional de Cartografia (ACI) como um “conjunto dos estudos e operações científicas, técnicas e artísticas que intervêm na elaboração dos mapas a partir dos resultados das observações diretas ou da exploração da documentação, bem como da sua utilização.” (IBGE, 2009, p.10). A Pesquisa buscou construir uma base comparativa de dados, compreendendo uma série histórica de 2007, 2008 e 2009 e, por meio da criação de um mapa cartográfico, subsidiar ações dos governos municipal, estadual e federal, bem como da sociedade civil local, voltadas ao enfrentamento da violência e da criminalidade no município de Fortaleza. Acesso ao Relatório completo da Pesquisa nos sites: [www.uece.br/labvida](http://www.uece.br/labvida) e [www.uece.br/covio](http://www.uece.br/covio).

de sistemas classificatórios sobre a cidade e seus habitantes. Sem esquecer que se trata de espaços de conflitos e disputas que envolvem interesses privados e públicos e, portanto relações de força e poder que operam na gestão destes espaços.

Desta maneira, aqui, o eixo de discussão é a inserção da população jovem nas estatísticas de homicídio e tem como quadro de referência a análise do que se denomina de espaços urbanos estigmatizados, embaralhados e demarcados por fronteiras porosas. São questões ancoradas em discussões sobre estigma territorial, sujeição criminal, estado de exceção, de onde se discutem espaços de vida e de morte e políticas públicas enveredadas nessa cidade fronteiriça, que se constitui por relações de poder tecidas em redes que se operam por práticas formais e informais, legais e ilegais, lícitas e ilícitas e, portanto, demarcada por “fronteiras borradas”.

A violência e a criminalidade urbanas, com destaque para os homicídios, são fenômenos cada vez mais visibilizados pelo crescimento do número de ocorrências criminais efetivas. Embora sejam representados como evento difuso, os dados do estudo revelaram seu caráter seletivo em relação a territórios, espaços, temporalidades e perfil das vítimas.

## **1. A cidade e suas fronteiras: territórios estigmatizados e embaralhados**

Fortaleza registrou, em 2010, segundo IBGE, uma população de 2.447.409 habitantes, dado que revela explosão populacional da cidade verificada nas últimas duas décadas. É uma cidade em crescimento expressivo, configurando-se no campo urbano como metrópole em franco desenvolvimento. Todavia, tanto o crescimento populacional da cidade quanto a dinâmica do seu desenvolvimento não se deram de forma sustentada. Expressão disto é a expansão urbana desordenada e elevada concentração de renda que marcam o espaço urbano de Fortaleza ou a desigualdade social que apartam ricos e pobres na quinta maior capital do Brasil.

A cidade divide-se entre rotas de expansão e desenvolvimento, por um lado, com a migração de novos empreendimentos públicos e privados, serviços, condomínios fechados de alto padrão, os quais marcam os bairros situados mais a leste, e pela ocupação desordenada e alta concentração populacional, mais a oeste da cidade, sem planejamento e intervenção prévios por parte dos poderes públicos. Este processo culmina com a precarização desses espaços em relação à moradia e investimentos em infraestrutura, transporte público, entre outros serviços essenciais, afetando, deste modo, amplas camadas populares da Capital, fato indistinto do quadro social das demais metrópoles brasileiras.

A concentração de renda e as desigualdades sociais decorrentes refletem-se, também, na distribuição dos homicídios nos espaços urbanos de Fortaleza. A Cartografia da Violência e da Criminalidade demonstra isto. A maioria dos assassinatos concentra-se em alguns bairros da periferia da cidade, em geral, aqueles demarcados nas regiões menos servidas de infraestrutura e serviços urbanos, em

contraposição àqueles bairros considerados bem servidos, situados na região “nobre” da cidade.

Este quadro, no entanto, precisa ser visto com visão apurada, pois no campo dos estudos sobre violência, é pertinente analisar criteriosamente a situação de violência e crime nos rincões de pobreza espalhados nas periferias das metrópoles, tendo em vista, como afirma Vera Telles, “nossa velha e persistente, nunca superada, criminalização da pobreza”. Diz, ainda, a autora ao se referir à questão:

Esse é um terreno minado, carregado de pressuposições e lugares-comuns que estabelecem a equação fácil e rápida entre pobreza, desemprego, exclusão, criminalidade e morte violenta, equação que alimenta a obsessão securitária que, também ela, compõe o cenário urbano atual, da mesma forma como alimenta os dispositivos gestionários que mobilizam representantes políticos, operadores sociais, voluntários, agentes comunitários e também a pesquisa acadêmica (Telles, 2010; 14).

A autora critica a análise da cidade relacionada apenas ao espaço urbano no mundo globalizado, por onde atravessam os equipamentos e produtos da cidade “legal” provenientes do mercado e do consumo globais, que atingem em cheio a vida social e nos fazem discutir a exclusão, o mundo do trabalho formal, desemprego, etc. Ela sugere uma abordagem expansiva sobre essas categorias, ao entender que estamos nas fronteiras do legal e ilegal, sendo a cidade, portanto, atravessada de ilegalismos que também passam pelos circuitos informais da economia, “o chamado comércio de bens ilícitos e o tráfico de drogas (e os seus fluxos globalizados), com suas sabidas (e mal conhecidas) capilaridades nas redes sociais e nas práticas urbanas” (Telles, 2010; 13).

A cidade é um cenário multifacetado de práticas embaralhadas entre legalismo e ilegalismo, de trabalho formal e informal, de práticas lícitas e ilícitas executadas por diferentes sujeitos sociais, onde cresce a vida social e seus afazeres diversificados, a pobreza e a violência. Neste cenário se misturam práticas, visto que, da mesma forma que o trabalhador formal segue seu percurso de trabalho legal, ao mesmo tempo pode envolver-se em trabalhos ilícitos, tais como roubos e furtos, tráfico de drogas ou pirataria, em busca de outra renda. Ou, da mesma forma que um agente do estado proporciona vigilância e controle na venda de produtos ilícitos, ao mesmo tempo pode também aceitar suborno para não exercer controle algum. Ou, ainda, um líder comunitário de instituição não-governamental pode trilhar seu caminho do trabalho comunitário legal, mas também atravessado por ilegalismos na obtenção de verbas e equipamentos para execução de projetos sociais. Enfim, a ideia é que a compreensão da cidade, da pobreza e da violência não passa por modelos de análise que polarizam as questões sociais, mas por um embaralhamento entre as fronteiras do legal e ilegal que focam as tramas da cidade e da violência.

Desta forma, os paradoxos que opõem e distinguem os diferentes espaços da cidade incidem, também, em diferentes formas de expressão e de compreensão tanto da cidade quanto das práticas criminosas que a permeiam e cercam. É verdade que as estatísticas de homicídios ocorrem em maior número na periferia de Fortaleza, como atestou a Cartografia<sup>2</sup>, remetendo quase sempre para uma análise dual sobre pobreza e violência, o Estado e suas instituições de controle, a exclusão e inclusão social. Mas também é verdade que as análises atravessam as tramas incertas da experiência cotidiana de homens e mulheres que não se explicam apenas pela polarização da questão social, mas nas interfaces das práticas diárias de diferentes sujeitos, que são atravessadas por tantas outras práticas legais e ilegais, como assinaladas antes.

Assim, a correlação que analisamos não se passa entre pobreza e violência, mas entre violência e desigualdade social, na medida em que nem todos os bairros pobres apresentaram dados elevados de homicídios, e nem todos os bairros ricos ficaram isentos desse tipo de registro. Entretanto, o que nos parece relevante é o modo como expectativas coletivas são construídas quando referidas a esses espaços distintos, ao atribuírem aos bairros pobres a inexorabilidade e a naturalização de relações violentas como o homicídio, e aos bairros considerados ricos a sacralização de seus espaços e habitantes. Os sentidos desta produção simbólica serão discutidos a seguir.

Um dado inicial para essa análise é o de entendermos o sentido que as cidades contemporâneas assumem no processo de distinção social. Com efeito, as cidades configuram atualmente o problema dos estigmas territoriais, que culmina com um processo de marginalização avançada das camadas mais pobres. Para Wacquant o estigma territorial

apresenta uma tendência distinta em conglomerar-se e aglutinar-se em torno de áreas ‘barras-pesadas’ ‘proibidas’, que são claramente identificadas – não só por quem é de fora, mas por seus próprios residentes – como antros urbanos em privação, imoralidade e violência, onde apenas os párias suportariam viver (2005: 195).

Em Fortaleza os bairros classificados como “violentos” ou “barras-pesadas” são carregados desses estigmas. Os pobres urbanos são duplamente estigmatizados. São classificados como “os outros”, também como “incultos e perigosos”, marcando profundamente nova forma de sociabilidade e de conflitualidade. Situação emblemática foi analisada por Barreira *et al.* (1999a), sobre a juventude de Fortaleza, quando observaram um tipo de “linha imaginária”

<sup>2</sup> A pesquisa cartográfica permitiu elencar os bairros que lideraram as estatísticas de homicídio nos anos de 2007 a 2009, sendo aqueles classificados nas vinte primeiras colocações localizados em regiões consideradas de periferia, nos revelando as características da distribuição geográfica desses homicídios. Para conhecimento dos bairros, ver Relatório da Pesquisa Cartografia da Criminalidade e da Violência na cidade de Fortaleza, 2010 e as cartilhas produzidas sobre a realidade de cada bairro em: [www.uece.br/labvida](http://www.uece.br/labvida).

possível de defini-la a partir de uma importante avenida em Fortaleza<sup>3</sup>, que delimita o “lado de cá” e o “lado de lá” da cidade. Essas classificações segregam e delimitam espaços, como conhecidos ou desconhecidos, seguros ou inseguros. A “territorialização” ou delimitação do “campo” configura o facto de jovens residentes em áreas nobres e ricas da cidade não passarem para o “lado de lá”, nem os jovens do “lado de cá” passarem para o “lado de lá”, pelo facto de não conhecerem as “regras”, “códigos” e “protocolos”, recebendo a classificação de “áreas perigosas”. As classificações de “áreas perigosas” configuram os estigmas e as barreiras sociais que são fruto dessas representações realizadas sobre os espaços sociais.

Nesse plano, é interessante analisarmos o aspeto simbólico da violência, ocorrendo um “casamento” entre a violência instrumental e a cognitiva, como afirma Machado da Silva, (2004) sobre o sentido da violência urbana:

[...] uma construção simbólica que destaca e recorta aspetos das relações sociais que os agentes consideram relevantes, em função dos quais constroem o sentido e orientam suas ações. Desta perspectiva possui um significado instrumental e cognitivo, na medida em que representa, de maneira percebida como objetivamente adequada a determinadas situações, regularidades de facto relacionadas aos interesses dos agentes nestes contextos. Mas, como toda representação, a violência urbana é mais do que uma simples descrição neutra. No mesmo movimento em que identifica relações de facto, aponta aos agentes modelos mais ou menos obrigatórios de conduta, contendo, portanto, uma dimensão prático-normativa institucionalizada que deve ser considerada (2004: 58).

A violência urbana é instrumental, objetiva e cognitiva, pois revela interesses e sentidos emitidos por seus agentes ao usarem a força como instrumento adequado em determinadas situações, mas é, antes de tudo, uma representação, uma expressão simbólica que constrói subjetivamente certo ordenamento de determinados espaços e pessoas, formas de conduta e classificações como fatores de organização das relações sociais. Esta análise possibilita importante visão sobre territorialização e o estigma classificatório do bairro pobre, ganhando destaque a denominação do bairro como violento, representado por seus próprios moradores. No caso de Fortaleza são os bairros mais a oeste da cidade, aqueles situados nas denominadas fronteiras da cidade, mais especificamente os que fazem fronteira com a Região Metropolitana, os quais, acabam também por concentrar elevados índices de vulnerabilidade social.

Outro aspeto importante no interior dos espaços urbanos é a relação entre a construção dos estigmas e a questão da insegurança urbana, gerando uma “cultura do medo”, fortemente ancorada no aumento estatístico da violência e da

<sup>3</sup> Trata-se da avenida Dom Manuel, localizada na fronteira entre o centro da cidade e os bairros da zona leste, a exemplo dos bairros Aldeota, Meireles, Varjota, considerados nobres, opondo, assim, de forma simbólica, o leste e o oeste de Fortaleza, regiões consideradas pobres e perigosas.

criminalidade. A cultura do medo pode ser compreendida no interior desse “ciclo vicioso” que foi criado: violência gerando medo e medo gerando violência.

## 2. Violência urbana: medos que se contam

A vida urbana, hoje, é experimentada sob o signo da violência e do medo. A cidade, na contemporaneidade brasileira, deixa de ser, à primeira vista, o lugar da proteção para ser o do perigo. Esta nova qualidade assumida pela cidade é oposta ao próprio conceito de cidade, historicamente falando.

As cidades atuais, no Brasil, parecem estar na contra mão desta assertiva histórica. Elas retomam os muros, só que, desta feita, não mais para se proteger do inimigo externo. Os muros são construídos internamente, criando cidades dentro de uma mesma cidade, o que Tereza Caldeira (2008) denomina de “cidade dos muros”. Os muros, neste caso, continuam com as suas funções de proteção, mas não dos inimigos de fora, mas os da própria cidade. De espaço de segurança e proteção a cidade tornou-se espaço da insegurança e de medo.

As representações sobre a cidade e a violência urbana têm fundamentação objetiva na medida em que se revelam estatísticas oficiais de dados de violência; entretanto, elas também são produtos de uma construção simbólica e do medo socialmente construídos tanto pelas experiências efetivas dos moradores, quanto pelas narrativas criadas em torno dos fatos violentos e, sobretudo, pela ação mediática. As estatísticas do crime contribuem para hierarquizar espaços violentos em relação a outros não violentos. De acordo com o relatório apresentado, em março de 2012, pelo Observatório de Segurança da OEA, o Brasil é o país com maior índice de homicídios dolosos do continente americano, à frente de Colômbia, México e Estados Unidos. O relatório destaca que, em toda a região, ocorreram 154.836 homicídios em 2010, com média diária de 424 registros ou 17 a cada hora. Deste total 75% foram cometidos com armas de fogo. O Brasil lidera os casos de homicídios dolosos, com 40.974 assassinatos em 2010 para uma população de 190 milhões de habitantes; em segundo lugar está a Colômbia, com 29.324 homicídios para uma população de 46 milhões de habitantes; em terceiro lugar segue-se México, com 20.585 para uma população de 112 milhões; e, em quarto, os Estados Unidos, com 14.159 assassinatos para uma população de 308 milhões (<http://www.oas.org>).

Com relação à Fortaleza, os dados da Cartografia revelam o crescimento da violência, na série histórica analisada em 2007, 2008 e 2009, a qual corresponde respectivamente 844 homicídios (35,14 por 100 mil/hab.); 823 (33,68 por 100mil/hab.) e 937 (37,82 por 100 mil/hab.). Este cenário tem revelado uma cidade marcada pelo signo crescente da insegurança. Embora a violência seja crescente e se mostre difusa, na medida em que atinge objetiva e simbolicamente todos os espaços da cidade, na verdade tem um caráter marcadamente seletivo. Há espaços que, mesmo tomados pelo medo, requerem para si o sentido de

espaços não violentos. Prova disto é o efeito surpresa quando algum evento considerado violento ocorre nesses espaços, extraindo das narrativas sobre a cidade o efeito surpresa, tais como “*até na Aldeota, até no Meireles, até no Iguatemi...*”<sup>4</sup>.

Por outro lado, de acordo com Vera Telles (2011), é a pequena criminalidade difusa e avulsa que tem alimentado os medos urbanos e a insegurança,

ocasionado a demanda por mais punição e principalmente conferindo razão e aceitabilidade à multiplicação generalizada dos enclaves fechados e dos dispositivos privados de segurança e policiamento (2011: 5).

Contudo, não podemos deixar de reconhecer que estamos convivendo com uma violência extremamente seletiva, cujo corolário atinge a população juvenil como suas vítimas preferenciais. De acordo com os dados nacionais e locais, mais como vítimas do que como vitimizadores.

### **2.1 Jovens: inexoráveis vítimas**

Parte da narrativa sobre a cidade e seu cotidiano tende a romper com o significado de uma cidade protegida e segura para criar a sensação de uma cidade tomada pela violência, cuja probabilidade de se tornar vítima dela é igual para todos. Observamos, entretanto, que parte considerável dos homicídios tem como vítimas um segmento preferencial e profundamente marcado por questões de gênero e classe, constituído por jovens, do sexo masculino, pertencentes às camadas mais empobrecidas da sociedade e de baixa escolaridade no cruzamento dos indicadores de pertencimento geográfico com os dados colhidos pela Cartografia. Do ponto de vista da faixa etária, destacamos que 62% em média desses homicídios, em todas as Regionais de Fortaleza, têm como vítimas preferenciais jovens na faixa de 15 a 29 anos.

Em relação aos jovens, ao se tomar o parâmetro nacional é neste segmento populacional que se concentra a maior parte dos homicídios. O Mapa da Violência 2011, intitulado “os Jovens do Brasil”, utilizou estimativas populacionais do IBGE para o ano de 2008 que indicavam um contingente de 34,6 milhões de jovens na faixa etária dos 15 aos 24 anos, representando 18,3% do total de habitantes projetados pelo IBGE para o País que era de 189,6 milhões. Em relação à mortalidade de jovens, o Mapa ainda aborda números expressivos de vitimização da juventude. O documento dividiu a população “jovem” de 15 a 24 anos da “não jovem” de 0-14 e 25 e mais anos, obtendo os seguintes resultados:

<sup>4</sup> Aldeota e Meireles são considerados bairros nobres em Fortaleza e o Iguatemi é o maior e mais frequentado *shopping centre* da cidade. Exclamações de populares quando tomam conhecimento das ocorrências nos meios de comunicação de massa.

Na população *não jovem*, só 9,9% do total de óbitos são atribuíveis a causas externas. Já entre os jovens, as causas externas são responsáveis por 73,6% das mortes. Se na população *não jovem* só 1,8% dos óbitos são causados por homicídios, entre os jovens os homicídios são responsáveis por 39,7% das mortes. (Waiselfisz, 2011: 19).

Os dados acima demonstram que, no Brasil, continua a seletividade das vítimas de mortes violentas, dentre elas, os homicídios em relação aos jovens. Essa realidade foi confirmada pela Cartografia em Fortaleza, especialmente no *item* faixa etária. Os números indicaram elevado índice de homicídios contra jovens na cidade, quando comparados à população adulta, corroborando dados nacionais, como evidencia a tabela 1.

**Quadro 1 – Homicídios por faixa etária (em termos absolutos)**

Recorte Geográfico	Homicídios por faixa etária (em termos absolutos)								
	Ano	Até 14	15-18	19-24	25-29	30-39	40-59	60 e Mais	Ignor.
Fortaleza	2007	18	115	269	138	166	105	17	16
	2008	13	115	245	149	162	99	19	22
	2009	16	140	295	157	169	107	13	40

Fonte: Pesquisa Cartografia da Criminalidade e da Violência na cidade de Fortaleza, 2010.

Pelos dados da pesquisa concluiu-se que há concentração de mortes por homicídio entre os jovens na faixa etária de 19 a 24 anos nos três anos analisados; essa faixa etária é seguida da faixa de adultos com menos de 40 anos, ou seja, de 30 a 39 anos, aparecendo depois aqueles de 25 a 29. Outro aspecto relevante é que houve tendência de crescimento de homicídios entre os jovens nas três faixas etárias aqui descritas, não tão expressiva entre 2007 e 2008<sup>5</sup>, mas bem crescente em relação a 2009.

A pesquisa também concentrou as faixas etárias na seguinte sequência: menor que 15, de 15 a 29 anos e maior que 29, no sentido de visualizar melhor

<sup>5</sup>No caso do número de homicídios não tão expressivo entre 2007 e 2008, o fato pode está relacionado diretamente ao impacto da criação e implementação do Programa Ronda do Quarteirão, em 2007, no Governo Cid Gomes (2007-2010) e posterior recuo da proposta do Ronda como “policimento de proximidade com a população”, assemelhado ao modelo de policiamento comunitário, na política estadual de segurança pública, associado à saída do Governo do então Secretário de segurança pública, delegado Roberto Monteiro que coordenou a implantação do Programa.

como os jovens, em fase produtiva, são as principais vítimas de homicídios em Fortaleza, como se pode observar na tabela 2.

Quadro 2 – Faixa de idade

Ano	Total de homicídios	Faixa de idade					
		<15		15 a 29		>29	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
2007	844	18	2,13	522	61,85	304	36,02
2008	824	13	1,58	509	61,77	302	36,65
2009	937	16	1,71	592	63,18	329	35,11

Fonte: Pesquisa Cartografia da Criminalidade e da Violência na cidade de Fortaleza, 2010.

Os jovens nesta faixa etária, no ano de 2007, somaram 61,85% do total de homicídios em Fortaleza; de forma semelhante quantificaram 61,77% em 2008 e cresceram para 63,18% em 2009. Trata-se de um perfil de mortes por homicídio na cidade de Fortaleza. A pesquisa ainda registrou vários dados, concluindo que as vítimas são, na esmagadora maioria, jovens homens e solteiros, além de possuírem baixa escolaridade.

Quadro 3 – Sexo

Ano	Total de Homicídios	Sexo			
		Masculino		Feminino	
		Abs.	%	Abs.	%
2007	844	804	95,2	40	4,8
2008	824	783	95,0	41	5,0
2009	937	886	94,5	51	5,5

Fonte: Pesquisa Cartografia da Criminalidade e da Violência na Cidade de Fortaleza, 2010.

Como demonstrado na tabela 3 acima, dos 844 homicídios registrados em Fortaleza no ano de 2007, 40 são do sexo feminino e 804 são do sexo masculino o que corresponde a 95,2% de homens vítimas; já em 2008, a realidade é semelhante, pois, dos 824 homicídios, 41 são mulheres e 783 são homens, equivalente a 95% de homens; e em 2009, do total de 937 homicídios, 51 são mulheres e 886 são homens, o que corresponde a 94,5%. Contudo, pode-se observar, ainda na tabela 3, que, nos três anos, houve crescimento continuado do número de mulheres vítimas de homicídios.

Quadro 4 – Homicídios por escolarização (em termos absolutos e %)

Ano	Analf n.º (%)	Alfab n.º (%)	EF Inc. n.º (%)	EF Com n.º (%)	EM Inc. n.º (%)	EM Com n.º (%)	Sup. Inc. n.º (%)	Sup. Com n.º (%)	Ignor. n.º (%)
2007	42(4,98)	329(38,98)	231(27,37)	86(10,19)	35(4,15)	58(6,87)	12(1,42)	4(0,47)	47(5,57)
2008	31(3,76)	308(37,38)	237(28,76)	97(11,77)	30(3,64)	58(7,04)	6 (0,73)	8(0,97)	49(5,95)
2009	40(4,27)	333(35,54)	314(33,51)	65(6,94)	19(2,03)	47(5,02)	23(2,45)	7(0,75)	89(9,50)

Fonte: Pesquisa Cartografia da Criminalidade e da Violência na cidade de Fortaleza, 2010.

Quanto ao *item* escolaridade, como podemos ver na tabela 4, os dados demonstram baixa escolarização das vítimas de homicídios em Fortaleza. Os dados de 2007 a 2009 revelam concentração dos homicídios no *item* alfabetizados. Em 2007 houve 329 registros de vítimas nesta condição, ou seja, 38,98% de 844 registros; foram 308 vítimas em 2008, correspondendo a 37,38% das 824 vítimas e, em 2009, contabilizados 333 vítimas, o equivalente a 35,54% dos 937 casos de Fortaleza neste ano. Por outro lado, estes índices caem para quem possuía Ensino Superior Completo: foram 4 vítimas em 2007 (0,4% do total); 8 vítimas em 2008 (0,9%) e 7 em 2009 (0,7% do total).

As características dos dados apresentados na tabela 4, dentre outras, compõem um quadro do caráter seletivo da violência fatal, ou das vítimas preferenciais em Fortaleza. São homens jovens das camadas populares, aqueles que podemos nominar, de acordo com Agamben (2002), de *homo sacer* ou “vida matável”, aquela vida que pode ser exterminada sem que isso represente um crime. Segundo o autor, toda sociedade mesmo a mais moderna decide quem são seus “homens sacros” ou quais são as vidas matáveis. São nesses espaços que se constitui um “campo social de indiferenciação” entre práticas lícitas e ilícitas, “a norma e a exceção, o direito e a força.” Portanto, são nessas zonas de fronteiras indefinidas que o jogo entre a “vida nua” (vida matável) e outras formas de vida (condições de “possibilidades e potências de vida”) está sendo jogado. É isso que precisamos melhor compreender nas análises dos dados de criminalidade e violência do cotidiano societário como destaca Telles (2010).

Por outro lado, o aparecimento e a disseminação do uso e do tráfico de drogas têm causado impactos profundos na coreografia do crime em Fortaleza em função de seus efeitos devastadores sobre os usuários mais jovens, ampliando o contingente de “vidas matáveis”. Isto implica dizer que a criminalidade tem atingido, principalmente, a população infanto-juvenil pobre. Aquela parcela sem perspectivas de inserção no mercado de bens de consumo via políticas de inclusão como educação, lazer, cultura, trabalho e renda; jovens pobres tornam-se vulneráveis duplamente: são vítimas da globalização de valores consumistas e de padrões estéticos, sem que lhes sejam dadas as mesmas condições de

oportunidades de trabalho e rendimento oferecidas a outras juventudes. Sendo desiguais em oportunidades e iguais em desejos estéticos e em *libido* social, tornam-se presas fáceis do *mercado do narcotráfico*, seja como consumidor, seja como “trabalhador” a serviço do tráfico e seus microarranjos, cujo corolário é o mundo do crime e da autoeliminação. Tornam-se vítimas dessa indústria, de modo triplamente afetados: a) como usuários, sucumbem biologicamente pelo uso da droga; b) como vítimas fatais da guerra urbana engendrada por este mercado; e c) como vitimizadores.

Assim posto, emerge o cenário propício para maior envolvimento da população jovem com a violência, mais no papel de vítima preferencial do que como vitimizadora. Mesmo assim, os jovens acabam por ser classificados como “classe perigosa”.

Na contramão da violência seletiva está o desafio da elaboração de políticas públicas de segurança focadas e eficazes no enfrentamento dessa problemática. Estas dizem respeito às mudanças das práticas criminosas na cidade decorrentes da dinâmica e dos interesses do crime organizado, sobretudo dos impactos da circulação e consumo do *crack* e, mais recentemente, do *crystal* e do *oxi*, envolvendo a juventude da cidade, em especial os jovens pobres. Este aspeto, se não tão novo assim, tem impactado na capacidade de gestão das políticas públicas governamentais (e não governamentais), sobretudo as de segurança urbana, centradas nas atividades de inteligência dos dispositivos policiais, nas suas práticas de mediação de conflitos e de articulação institucional com outros setores do sistema público, como educação, cultura e saúde pública.

A assertiva da necessidade de políticas sociais é facto e discurso corriqueiro alavancada no campo da política, no que diz respeito ao tratamento da violência e, em especial, quando atinge as populações jovens. Entretanto, a política não se configura mais como a promessa de transformação aludida pela crítica social levantada pelas promissoras lutas sociais das décadas de 1970 e 1980 no Brasil. Na contemporaneidade, como diz Vera Telles (2010), a política tem-se mobilizado na tentativa de gerir urgências e riscos sociais mediante políticas públicas que se reduzem a programas emergenciais e geralmente evasivos voltados para os pobres em suas mais diversas necessidades e inserções. No campo da violência e do mundo das drogas a conotação não difere muito. Seria essa uma “nova biopolítica” da “governamentalidade” das cidades?

Gestão dos “riscos” de um social não mais declinado na gramática dos direitos e garantias sociais, de que a proliferação de dispositivos de ajuda social e a ativação do discurso humanitário são evidências tangíveis. Primado das urgências – econômicas, militares, humanitárias, sociais, ecológicas, em todas uma lógica que parece mimetizar e desdobrar a lógica da financeirização do capitalismo contemporâneo (Telles, 2010: 67-68).

Apoiada pelo discurso da urgência e do humanismo, as políticas sociais, em especial, aquelas voltadas para jovens em situação de vulnerabilidade social, conflito com a lei, entre outras configurações, passam a ser compensatórias. Ao invés da política tradicional do enfrentamento e da crítica social, o discurso político se volta para análises fragmentadas e práticas focalizadas e seletivas de um “público-alvo” juvenil patológico, necessitado, portanto, de compensação social. Nesta concepção, ao jovem em situação de pobreza, vulnerabilidade social e criminalidade, urge intervenção social, mas não do ponto de vista de políticas ditas universais que visam intervenções para mudanças efetivas na qualidade de vida dos sujeitos, mas se trata de:

Intervenção social, intervenção cultural, intervenção sanitária, intervenção humanitária, também intervenção policial e intervenção militar: nas peculiaridades de cada campo de atuação, é uma mesma lógica, gestão dos riscos, sempre pontual, territorialmente definida, porém sempre deslocante, conforme se redefinem os alvos, os focos, os problemas. (ibidem: 157-158).

No que se refere à intervenção policial nas cenas juvenis de envolvimento com a criminalidade, percebemos os esforços dos gestores na área das políticas de segurança urbana, nos termos colocados por Vera Telles. O facto é que, além da intervenção fragmentada, nos deparamos com a falta de preparo das organizações policiais em geral, associada às condições de trabalho precárias, seja em termos de qualificação técnica, seja na formação e operacionalização das forças policiais, seja, ainda, na própria organização institucional, extremamente militarizada, cujo entendimento é do combate ao inimigo. Ou, ainda, pelas práticas seletivas da polícia na identificação do suposto tipo social criminoso ou do que Michel Misse denomina de “sujeição criminal”, processo pelo qual são identificados previamente os supostos sujeitos que irão compor um tipo social, cujo carácter é socialmente considerado “propenso a cometer um crime” (2008: 14). Essas são questões que têm contribuído para que o sistema de segurança pública e suas organizações também façam parte da cena violenta urbana.

Por outro lado, não se ignora que as “relações perigosas” envolvem também os “homens da lei”, aqueles que têm o dever e a obrigação legal de fazer cumprir a lei (a quem foi delegado o poder discricionário de matar e não matar, de deixar matar e não deixar matar), caracterizando assim o que afirmamos antes como a porosidade das fronteiras entre as práticas legais e ilegais, lícitas e ilícitas que envolvem os dispositivos de controle e manutenção da ordem nesses espaços da cidade.

Os bairros classificados como mais violentos têm uma população que se ressentem de políticas públicas de inclusão social, capazes de inverter a situação de abandono em que vive a maioria dos moradores dessas áreas. A polícia, quando aparece, muitas vezes, não é com ações preventivas ao crime, nem de mediação de conflitos. Aparece como parte da própria violência. Aqui, não se

desconhece a violência policial, assim como a participação de policiais nas microilegalidades na gestão da ordem nesses espaços da cidade, nas práticas criminosas que envolvem os “negócios” da vida e da morte. Nesses bairros, pode-se descrever e fazer a etnografia das práticas policiais, sejam elas legais e ilegais, de suas intervenções e procedimentos junto às populações mais vulneráveis ou junto aos segmentos ditos criminosos. Assim, como não ignoramos que estes são espaços

em que a presença do Estado afeta as vidas e as formas de vida, circunscreve-se um campo de práticas no qual os sujeitos fazem (e elaboram) a experiência da lei, da autoridade, da ordem e seu inverso, em interação com outros modos de regulação ancorados nas condições (Das e Poole apud Telles, 2011:5).

E, ainda, são espaços construídos pelas condições de possibilidades do mundo de vida dessas populações. Os moradores desses bairros violentos

também transitam entre o dentro e o fora do Estado, maquinam artifícios nas fronteiras incertas entre o legal e o ilegal, agenciam contracondutas, negociam regras, limites, protocolos em função das condições concretas de vida, em seus imperativos de sobrevivência, necessidades de segurança, sentidos de ordem e justiça (ibidem).

Pode-se dizer que, tanto a presença como a ausência do Estado afetam a vida das populações na sua racionalidade de gestão da vida cotidiana cidadina, principalmente, quando o Estado conhecido é o “estado de exceção”. Ou podemos dizer como Agamben (2004), que o estado de exceção torna-se cada vez mais paradigma dos modos de dominação dos governantes ou dos modos de gestão dos seus dispositivos políticos nos Estados democráticos. Assim, o estado de exceção contemporâneo seria “uma tentativa de incluir na ordem jurídica a própria exceção, criando uma zona de indiferenciação em que *facto* e direito coincidem” (Agamben, 2004:42). Ao situar o paradigma da exceção não se trata de defini-la como forma permanente de gerência do Estado, mas de perceber como este mesmo Estado, no mundo contemporâneo, se libera, muitas vezes, da gestão política estabelecida pelo “contrato social” ou pelo seu ordenamento jurídico e passa a gerenciar apenas as urgências, como administrador de políticas esfaceladas ou, como diz Vera Telles nas pegadas de Agamben, em um “permanente estado de urgência que derroga as regras dos direitos, implode os contratos, desestabiliza os acordos e, sobretudo, desativa o espaço da política...” (Telles, 2010:152).

A população jovem vulnerável atendida pela intervenção política da urgência e do risco permanece nos recantos da criminalidade nos bairros pobres da cidade, mas não de forma passiva. Assim, “a gestão dos riscos, intervenção e segurança, cria o seu fora, suas margens...” (Telles, 2010: 158). Dessa feita,

“estados de exceção” do lado de lá da periferia surgem nos raios da violência vitimizando ou fazendo vítimas, mediados por mercados ilícitos de drogas e armas. Assim, vivemos numa cidade embaralhada pelas fronteiras pouco demarcadas entre legal e ilegal, lícito e ilícito.

Por outro lado, os homicídios, na cidade de Fortaleza, como no Brasil, nos colocam uma série de questões, entre as quais as seguintes: o que eles significam para além da problemática da criminalidade e da violência? Que outros aspetos os influenciam, tornando complexa e difícil a explicação da prática da morte?

### 3. Homicídios: aspetos e enfrentamentos

Diante dos dados e análise até aqui empreendidos, algumas questões e características dos homicídios chamam nossa atenção. Primeiro, o facto de a prática do homicídio, mantido através do tempo e dos países, estar associado à baixa probabilidade de alguém ser assassinado por um desconhecido. Dos quase 50 mil homicídios ocorridos anualmente no Brasil, 90% das suas vítimas mantinham algum tipo de relação com o homicida. Aproximadamente 90% dessas mortes envolvem homicidas primários e, portanto, são crimes sem história pessoal. A ONU tem classificado esta violência letal de interpessoal, resultante, portanto, de conflitos interpessoais.

Segundo, na cidade de Fortaleza, seguindo uma tendência nacional e acompanhando a classificação da ONU, os dados revelam que mais de 50% dos homicídios ocorridos são atribuídos a motivos fúteis, entre conhecidos e nas proximidades da residência da vítima, o que demonstra que a população está se matando. Nesse sentido, indicador relevante refere-se aos dados aqui apresentados como resultado da série histórica da Cartografia em que 80% dos homicídios de Fortaleza têm como objeto utilizado para a sua execução a arma de fogo, como demonstra a tabela 5.

Quadro 5 – Homicídios por arma de fogo 2007 a 2009

Regional	Anos								
	2007			2008			2009		
	Total de homicídios	Homicídios por Arma de Fogo	%	Total de homicídios	Homicídios por Arma de Fogo	%	Total de homicídios	Homicídios por Arma de Fogo	%
Fortaleza	844	684	81,05	824	676	82,04	937	808	86,24

Fonte: Pesquisa da Criminalidade e da Violência na Cidade de Fortaleza, 2010.

Terceiro, os dados da tabela 5 nos revelam que não só a população está armada, mas que o uso da arma de fogo na resolução dos conflitos é a maior das problemáticas, um dado fundamental que não pode ser desprezado porque altera completamente a sociabilidade entre as pessoas.

Quarto, o tráfico de drogas, associado ao facto de pessoas portarem armas e/ou terem acesso fácil a estas, é um complicador maior no dia a dia da sociabilidade desses espaços estigmatizados ou fora deles.

Os jovens estão armados, como constatamos antes, não são apenas os vitimizadores, são principalmente as vítimas nesse campo de disputa acirrada e, possivelmente, regido pelo signo “positivo” da arma como elemento de socialização e afirmação de sua *illusio* social.

Em termos de diagnóstico e avaliação de políticas de segurança pública, estes aspetos revelam, entre outros importantes, que ações de mediação dos conflitos ou a sua prevenção, uma das tarefas dos órgãos de segurança pública e justiça, estão ausentes ou não estão sendo eficazes. Observamos que se opera uma compreensão popular de que, embora a justiça oficial exista, ela parece indiferente ao cotidiano ordinário das pessoas pobres. Assim, do mesmo modo como “a Justiça não liga para o povo, o povo não parece ligar para a Justiça”, concorrendo para que haja esse aumento da violência cotidiana entre as pessoas, uma prática orientada pela experiência do “fazer justiça com as próprias mãos” ou armar outras mãos para fazê-la. Ou, será que podemos dizer que esses espaços enclaves, no interior da cidade, são lugares em que se permite a eliminação dos sujeitos indesejáveis, matáveis, considerando as relações existentes entre as práticas legais e ilegais dos agentes do Estado, na garantia da ordem e da segurança nesses mesmos espaços? Ou, ainda, não seriam esses espaços da cidade, lugares em que o Estado pode “deixar morrer” e/ou “fazer morrer”, como observa uma moradora da periferia de Fortaleza, em depoimento, ao afirmar: “Ali é lugar de matar gente” (Cavalcante, 2011:.58). Ou ainda, o depoimento de um policial – ao ser questionado sobre o elevado número de mortes de jovens de autoria desconhecida na periferia, quando a população dessas áreas conhece as autorias – que disse sem qualquer pudor: “vamos deixar que se matem, cada um que morre é um a menos para nos dar trabalho.”

A agudização desse fenômeno tem produzido um quadro de desqualificação nas relações sociais que conformam Fortaleza e fazem parte da memória histórica dos bairros que compõem os lugares periféricos desta cidade. Tanto a polícia, ou a justiça, como os meios de comunicação de massa e parte da sociedade reproduzem estigmas que, de maneira direta ou indireta, concorrem para cristalizar o saber prático da população, associado ao senso comum frente à criminalidade e à violência. Movidos por estas visões, abusos, omissões, imperícias, torturas, abusos de poder, desrespeitos, autoritarismos, julgamentos prévios e discriminatórios, entre outras práticas violentas institucionalizadas, são legitimados conforme a ira pacificadora contra populações excluídas socialmente e previamente

consideradas violentas ou culpadas. Ou seja, não se observam escândalos que possam atingir a legitimidade de gestores políticos relacionados à segurança pública, por exemplo, quando “a gente matada” é a “gentinha pobre”, negra e sem instrução. A essa gente o “estado de exceção” e/ou o toque de recolher têm sido impostos em muitos bairros da periferia da capital por policiais militares “ciosos” de manter o controle social a qualquer custo.

No ano de 2009, uma reportagem de um jornal de grande circulação na cidade foi emblemática na constituição do retrato da problemática em bairros periféricos: “jovens de bairros como Serviluz, Caça e Pesca, Praia do Futuro, Bom Jardim, Canindezinho, Granja Portugal, Parque São Vicente, Luciano Cavalcante e de áreas na Região Metropolitana de Fortaleza, tem o cerco de policiais que fazem suas próprias leis”; a mesma reportagem ouviu a população que declara: “Somos uma população amedrontada por policiais corruptos, arrua-ceiros e terroristas. Uma das coisas é que não se pode mais desfrutar da praça, pois eles chegam expulsando todos que lá estão, mandando irem pra casa”<sup>6</sup>.

Nesses espaços da cidade, quer-nos parecer que os conceitos sujeito matável ou *homo sacer*, estado de exceção e as configurações embaralhadas entre o legal e ilegal, e ainda, sujeição criminal se realizam, salvo as especificidades da realidade local, na concretude de um “território de exceção” do qual nos fala Cavalcante (2011:72): “trajetórias de vida surgem e, ao mesmo tempo, se apagam sob o silêncio de toda uma comunidade”. São, assim, as vidas breves dos jovens que engrossam as estatísticas dos homicídios na cidade de Fortaleza.

#### 4. Algumas reflexões e desafios que continuam postos

Nesse cenário de violências e crimes, vítimas e vitimizadores, os desafios das políticas públicas de enfrentamento dessa problemática continuam postos. Pesquisadores e gestores públicos consideram que a articulação dos órgãos de segurança pública nos seus níveis local, estadual e federal, é fundamental para elaboração e execução de políticas em interfaces com as demais políticas públicas (especialmente educação e saúde) e a sociedade civil local no enfrentamento mais estratégico da criminalidade e da violência.

Assim, não podemos desconhecer a importância de políticas de intervenção e que estas são de fato necessárias para desafiar e alterar os dados da criminalidade e da violência urbana que atinge a vida de parcela significativa da população jovem da cidade de Fortaleza. Contudo, também sabemos que as políticas utilizam estratégias focalizadas e emergenciais, como discutido acima, e ignoram a estratégia fundamental de serem “políticas de intervenção que tenham sempre

<sup>6</sup> Trata-se de matéria sequencial no Jornal O Povo, ou seja, série de reportagens que abordaram a problemática da violência policial, ouvindo reclamações da população de bairros da periferia, especialistas e acadêmicos, além de gestores da segurança pública, que construíram discursos das mais variadas expressões, sejam mais políticos, sejam mais apelativos e midiáticos. Para conferir, ver Jornal O Povo em março de 2009 em: [www.opovo.com.br](http://www.opovo.com.br).

por referência o chão que elas pisam, os *contextos de vida* (objetivos, subjetivos e trajectivos) daqueles a quem elas se dirigem” (Pais, 2010: 141). No que se refere à participação da juventude nestas políticas, a questão fundamental ainda indica uma intervenção quase sempre voltada para uma “educação para o trabalho” colada ao conceito de cidadania normativa e, portanto, definida como “categoria estável de direitos e obrigações”. Ainda, para este autor: “raramente essa problematização questiona o sentido do sistema de educação que temos, a desigual estrutura de oportunidades de sistema de emprego...” (ibidem:141-2).

No presente artigo, consideramos pertinente que as políticas públicas respeitem três aspetos: primeiro, o enfrentamento da drogadição e o desarmamento da população, tendo em vista que Fortaleza e seus serviços de saúde, de assistência social e de segurança pública, ainda não contam com diagnósticos precisos sobre a problemática das drogas e, ainda mais, quando associada à utilização de armas de fogo, que lhes possibilitem elaborar políticas públicas de enfrentamento preventivo dessa realidade. Segundo, a criação e a qualificação de ações voltadas para a educação formal ampla de jovens que estão dentro e fora da Escola, não desconsiderando a especificidade de atividades relacionadas com a inserção desses jovens no mercado de trabalho sem, contudo, desvinculá-la de ações voltadas para a aprendizagem crítica de conteúdos gerais, para o acesso aos dispositivos de arte, cultura, esporte e lazer, fundamentais para a inclusão social.

Esses dois primeiros aspetos consideram, enfim, que, sem o enfrentamento dos dispositivos qualificadores da violência, como drogas e armas e sem ampliar condições reais para o alargamento dos horizontes sociais na vida dos jovens, as políticas de juventude tendem a manter-se na superficialidade. Como nos lembra Machado Pais: “[d]esenhar políticas de juventude é desenhar *mapas de futuro*” (Pais, 2010:142).

O terceiro aspeto diz respeito às práticas ilegais e ilícitas como pano de fundo da problemática aqui abordada. De certa maneira, podemos afirmar que essas práticas acabam por desonerar o Estado da sua responsabilidade de manutenção da ordem social em determinados lugares e espaços da cidade. Tornam-se práticas toleradas e incentivadas pela impunidade e, muitas vezes, pelas relações perigosas que envolvem criminosos e homens da lei. Acabam também dando ressignificação aos dispositivos disciplinares de controle e manutenção da ordem nos espaços e lugares da cidade. Ou será que podemos dizer que a segurança não é apenas responsabilidade do Estado, mas também da sociedade, inclusive dos criminosos?

Por fim, que reflexões e ações se apresentam frente ao dimensionamento que assumem as questões vivenciadas pela população dos territórios estigmatizados na cidade de Fortaleza? A discussão pode aprofundar-se nas relações com as organizações da sociedade civil e seus movimentos sociais no poder de articulação e pressão dos seus dispositivos de interlocução com os gestores públicos para horizontalização das políticas públicas nessas áreas, com ênfase

na ampliação e integração de políticas e ações setoriais de intervenção de curto, médio e longo prazo. Considerando, ainda, o facto de que a problemática da criminalidade e da violência não se soluciona apenas com ações e intervenções policiais repressivas, são questões que dizem respeito à resolução negociada dos conflitos e tensões da convivência urbana, sem desconhecer as práticas legais e ilegais que dizem respeito à racionalidade da vida em sociedade e de funcionamento dos dispositivos estatais. Portanto, são questões que estão relacionadas com as condições de possibilidades da segurança urbana nas sociedades democráticas, nos seus espaços públicos e na convivência com os diferentes e iguais. Essas são questões que desafiam as agendas dos governos democráticos e lhes impõem o desafio de dialogar com a gramática política dos direitos humanos e discutir os paradigmas de constituição de suas biopolíticas para além das fronteiras do Estado-nação.

## Referências Bibliográficas

- AGAMBEN, Giorgio (2012), *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua*, Belo Horizonte: Editora UFMG.
- AGAMBEN, Giorgio (2004), *Estado de Exceção*, São Paulo: Boitempo.
- AGAMBEN, Giorgio (2008), *O que resta de Auschwitz: o arquivo e a testemunha*, São Paulo: Boitempo.
- BARREIRA, César. *et al.* (1999a), *Ligado na Galera: Juventude, Violência e Cidadania na Cidade de Fortaleza*. Brasília: UNESCO.
- BARREIRA, César. *et al.* (1999b), *À Espera de Justiça: assassinatos de crianças e adolescentes na Grande Fortaleza*, Fortaleza: Expressão.
- BOURDIEU, Pierre (1989) *O Poder Simbólico*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- CALDEIRA, Tereza (2008), *Cidades de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*, São Paulo: Ed. 34/Edusp.
- CAVALCANTE, Ana Mary (2009), “A lei das esquinas e becos (Especial desvio de conduta)”, *Jornal O POVO* (Fortaleza), 23 de março: 08.
- CAVALCANTE, Ricardo Moura Braga (2011), *Vidas breves: investigação acerca dos assassinatos de adolescentes em Fortaleza*. Fortaleza, (Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Sociedade/Universidade Estadual do Ceará-UECE.
- FONSECA, Odemiro (2010), “Quem mata, conhece”, *in O Globo*.
- FOUCAULT, Michel (2008), *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1079)*. São Paulo: Martins Fontes.
- MACHADO DA SILVA, Luis Antônio (2004), “Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano”, *Sociedade e Estado*. Brasília, v. 19, n.1: 53-84.
- MISSE, Michel (2008), “Sobre a construção social do crime no Brasil: esboços de uma interpretação”, *in M. Misse, Acusados e acusadores: estudos sobre ofensas, acusações e incriminações*, Rio de Janeiro: Revan.
- MISSE, Michel (2011), “Os rearranjos do poder no Rio de Janeiro”, *Le Monde Diplomatique Brasil*(Violência urbana), 4, nº 48: 6-7.

- PAIS, José Machado (2010), *Lufa-lufa cotidiana: ensaios sobre cidade, cultura e vida urbana*, Lisboa: ICS.
- RELATÓRIO DE PESQUISA (2010), *Cartografia da Criminalidade e da Violência na Cidade de Fortaleza*, Fortaleza: (disponível em [www.uece.br/labvida/](http://www.uece.br/labvida/)).
- TELLES, Vera da Silva (2010), *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*, Belo Horizonte: Argvmentvm.
- TELLES, Vera da Silva (2011), “A convivência entre o crime e o poder”, *Le Monde Diplomatique Brasil (Violência urbana)*, 4, n° 48: 4-5.
- TELLES, Vera da Silva (2012), “Jogos de poder nas dobras do legal e ilegal: anotações de um percurso de pesquisa” in C. Azais, G. Kessler, V. Telles (Orgs), *Ilegalismos, cidades e política*. Belo Horizonte: Fino Traço/Programa de Pós-Graduação em Sociologia-USP.
- WACQUANT, Loïc J. D. (2005), *As prisões da miséria*, Rio de Janeiro: Zahar Editor.
- WIEVIORKA, Michel (1997), “O Novo Paradigma da Violência”, in *Revista Tempo Social*, São Paulo: USP, 9(1): 05-38.
- WAISELFISZ, Julio Jacobo (2011), *Mapa da Violência no Brasil: os jovens do Brasil*, São Paulo: Instituto Sangari, Ministério da Justiça.

### Documentos em suporte eletrônico

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2010), *Noções básicas de cartografia*. [online] Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/servidor\\_arquivos\\_geol/](http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_geol/) [consultado em: 21 de janeiro de 2010].
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2009), *Malha Digital: referências metodológicas*. [online] Disponível em: [http://geoftp.ibge.gov.br/mapas/malhas\\_digitais/municipio\\_2005/E500/Documentacao\\_Tecnica/](http://geoftp.ibge.gov.br/mapas/malhas_digitais/municipio_2005/E500/Documentacao_Tecnica/). [Consultado em 20 de novembro de 2009].
- MOTA BRASIL, Glaucéria (2011), «As práticas violentas da polícia e as práticas do “fazer justiça com as próprias mãos”: desafios das políticas públicas de segurança na cidade de Fortaleza» in *Anais do xv Congresso Brasileiro de Sociologia*. [online] Disponível em [http://www.sistemasmart.com.br/sbs2011/arquivos/21\\_6\\_2011\\_12\\_55\\_10.pdf](http://www.sistemasmart.com.br/sbs2011/arquivos/21_6_2011_12_55_10.pdf). [Consultado em 20 de agosto de 2011].

## **Public policies for tourism in Brazil: an analysis of the national tourism plan for cities**

Yoná da Silva Dalonso\*, Júlia Maria Lourenço\*\*, Paula Cristina Remoaldo\*\*\*  
e Alexandre Panosso Netto\*\*\*\*

### **Resumo**

Este artigo tem como objetivo discutir o Plano Nacional do Turismo do Brasil – PNT 2007/2010, no que diz respeito às políticas públicas para o desenvolvimento turístico das cidades. Os Macro Programas Nacionais de Infra-Estrutura, Equipamentos, Transporte, Informação e Difusão, bem como os programas do PNT são analisados e discutidos através de pesquisa documental. Esta discussão é baseada numa revisão de literatura internacional. Como resultado, observa-se que o Plano Nacional do Turismo prioriza diretrizes de desenvolvimento do turismo regional, através da adoção de programas nacionais de macro-estratégias que visam reforçar as regiões de turismo do Brasil. Conclui-se que, apesar dos avanços nas políticas nacionais, é importante considerar a necessidade de um maior diálogo entre os municípios e os governos dos Estados e do país. Isto pode ser alcançado através da implementação de mecanismos para monitorizar o processo de desenvolvimento do turismo nos centros de turismo, dado o papel importante das cidades na eficácia das políticas nacionais

**Palavras-Chave:** plano turístico, políticas públicas, cidades.

\* University of the Region of Joinville - UNIVILLE (Brazil), (yona.dalonso@univille.br)

\*\* Centre Territory, Environment and Construction - University of Minho (Portugal), (jloure@civil.uminho.pt)

\*\*\* Department of Geography, Institute for Social Sciences/Research Centre for the Social Sciences (CICS)/ Geography and Planning Investigation Unit (NIGP) - University of Minho (Portugal), (premoaldo@geografia.uminho.pt)

\*\*\*\* University of São Paulo (Brazil), (panosso@usp.br)

## Introduction

Tourism has been gaining more attention among governments and non-governmental organizations in recent decades. This is because tourism has a strong capacity to qualify environments and generate and distribute incomes into the communities involved (Leiper, 1995; Cooper *et al.*, 2001; Scarpati, 2009).

To the qualified development of tourism in a territory, several attributes interact as scenic resources, promotion of local produces and appropriate infrastructure to receive visitors. Tourism, when properly planned and with the effective participation of residents (Brunt and Courtney, 1999; Jackson, 2008), ought to constitute an important economic activity for local and regional development, also allowing a greater interaction of the different productive sectors and stimulating them.

In this context, tourism, as well as other forms of economic, social and cultural activities, exists in an environment composed of different players. One of the most important forces manifests itself through a complex network of policies, laws, regulations and other government actions (Kanitz *et al.*, 2010).

Because it is an activity composed by many sectors, the development implementation and monitoring of public policies and guidelines oriented to national tourism are necessary for an alignment of different projects and actions triggered in different Brazilian cities. In this sense, the adoption of a National Tourism Plan is essential to assist cities in the development of tourism, conveying the orientation of the strategic guidelines to be followed in order to suit the various tourism products in the country (Santos and Kadota, 2012).

In Brazil, the Ministry of Tourism established the National Tourism Plan in its second edition entitled “PNT 2007/2010: A Journey of Inclusion” as the guiding document for policies and strategic directions for the development of tourism in the country, states, regions and municipalities. The document is structured by a set of macro programs that are aligned with the programs and actions of the Brazilian Government Multi-Year approved Plan and, according to the report, the conditions for its accomplishment within the federal government.

These goals are guided by the PNT’s eight macro programs, entitled: 1) Information and Tourism Studies; 2) Planning and Management; 3) Transportation Logistics; 4) Regionalization of Tourism; 5) Promotion of Private Enterprise; 6) Public Infrastructure; 7) Qualification of Equipment and Services and Tourism Services and; 8) Promotion and Support of Commercialization.

In this perspective, this article, besides presenting a retrospective of public policies for tourism in Brazil, aims to discuss the content of the macro programs, especially the Macro Program Regionalization of Tourism, and to identify the initiatives that benefit the strengthening of tourism in cities. Likewise, this study proposes to identify the effective articulation of the National Tourism Plan with the mechanisms of control and monitoring of tourism activity in Brazilian cities.

The development of touristic sites as the determinant factor is the existence and development of social capital, being the government’s role to create an initia-

tive to strengthen this capital. In this context it is an attribution of local governments to implement sound policies, mobilizing and really allowing the dialogue between communities and government leaders (Lechner *apud* Alvares, 2008).

The paper is structured as follows: it begins, after the presentation of the methodology, with a section that includes a discussion on public policies for tourism, covering a chronological analysis of public policies established in Brazil, giving an emphasis on the methodology established by the National Plan of Tourism Municipalisation - PNMT. It continues with a statement about the National Tourism Plan 2003/2007 PNT and PNT 2007/2010: A Journey to Inclusion, followed by an analysis of Macro Program Regionalization of Tourism. Finally, it presents the results of the analysis made, as well as, a conclusion of the study.

## 1. Methodology

The methodology used in this study is based on documental research, using as core documents: the National Plan of Tourism Municipalisation – PNMT, the National Tourism Plan 2003/2007 PNT and the National Tourism Plan 2007-2010, as well as covering the reading, analysis and interpretation of bibliographic production, texts, journals and virtual sources about the theme. The documental research is based upon a thorough understanding of documents.

According to Bardin (1977), documental analysis is carried out from documents, contemporary or retrospective, that are considered scientifically authentic. Richardson *et al.* (2008) research documents that enable the scientific study, for example, written records in newspapers and magazines, diaries, memoirs, autobiographies, scientific and technical works, literary works, objects, iconographic elements, photography, cinematographic and phonographic documents.

This diversity of documents are endless elements for Social Research, as those frequently gathered and expressed in a dispersed and fragmented manner, the manifestations of social life in a whole and in each of its sectors. It is not about social phenomena, but demonstrations that record these phenomena and ideas drawn from them (Richardson *et al.*, 2008: 228).

Thus, from this methodological approach it is possible to identify the actual role of cities compared to PNT, considering the relevance of a National Plan related to the orientation of public policies issued approved in the state's governments, departments and other stakeholders.

## 2. Policy for tourism in Brazil

Public policies are government initiatives that aim to promote the welfare and the understanding of the society needs, often formed from the adoption of governmental planning tools (Days *apud* Alvares, 2008).

The tourism public policies can be classified as micro policies responsible for developing guidelines, planning, control and promotion of tourism in the country. Usually they are managed and developed by administrative bodies linked to the tourism sector, namely the Ministry of Tourism, State and Municipal Tourism (Bolson, 2006).

A public policy of tourism can be understood as a set of intentions; guidelines and strategies established and/or deliberate actions within the government, under the general goal of achieving and/or continue the full development of tourism in a given territory. Therefore, a public sector policy - as the public policies of tourism must not be designed, necessarily under that name. Any guideline or strategy created by the government with the stated goal and within the set of measures established for the same purpose, will be assumed as the government policy in question.

In Brazil, tourism policies were actually instituted in the 1960s with the creation of the Brazilian Tourism Enterprise (EMBRATUR), in 1966. In 1991, it became known as the Brazilian Tourism Institute, and the National Tourism Council (CNTUR) and the General Fund and Tourism (FUNGETUR) were created. These organizations were created in order to structure the national policy of tourism. With development booming, tourism has expanded and gained strength during the “economic miracle” until the mid-1980s, when the national interest in the industry declined due to economic crisis, returning again as a remarkable activity in the 1990s driven by the institution of the Currency Plan, in 1996, and the incentives and encouragements on the public area.

Believing in the capacity of tourism to enable an economic, social and environmental development, since 1996 the Brazilian Government, through EMBRATUR launched the National Tourism Policy, through the document, PNT 1996/1999. The guidelines of the new policy marked a new shift in the public policy priority to tourism in Brazil. There is a replacement of emphasis in development to the esteem and preservation of natural and cultural heritage of the country and also the appreciation of the human being.

From the macro strategies of the established policy, stood out the National Program of Municipalisation of Tourism (PNMT), which proposed a decentralization of tourism management, and the others refer to the Program of Action for the Development of Tourism (PRODETUR), which encouraged and subsidized the deployment of basic infrastructure and tourist infrastructure through the application of resources (EMBRATUR, 1996).

The PNMT was characterized as an attempt of the Federal Government to foster the development of a domestic and regional tourism through local initiatives. The Program adopted a methodology of the World Travel and Tourism Council - WTTC (WTO, 1994), which was intended to promote awareness, sensitization and training of municipal monitors in order to awaken and recognize the importance and scale of tourism as a generator and distributor of

incomes. The strength of the program was the proposed direct involvement of the local community in discussions of the setor (Pellin, 2004).

The structure of The National Program of Tourism Municipalisation at a federal level was composed by the National Executive Committee and the General Coordination of PNMT at a state level, compound of the State Committee and at a municipal level through the establishment of a Municipal Council for Tourism in each city involved. The PNMT contemplated the preparation of inventories of tourism in the city, the creation of Municipal Councils and Funds, and the establishment of the Municipal Tourism Development Plan. To each city who achieved this goal, the federal government received a “seal” as a tourist destination (EMBRATUR, 2001).

In 2003, with the creation of the Ministry of Tourism, the Brazilian Institute of Tourism (EMBRATUR) began to exclusively take care of the promotion of Brazil abroad, and the Ministry of Tourism’s role was to develop and guide the development priorities of tourism in Brazil, prescribed in the new National Tourism Plan: 2003/2007 (Ministry of Tourism, 2003).

From these new national guidelines, the planning process of tourism destinations is no longer responsibility of the municipality and starts to be discussed through the organization of tourism regions. At this moment, the Ministry of Tourism and National Tourism Council (CNT) starts to use performance indicators to establish the key markets inducers of tourism in the country to then identify the priority tours of Brazil.

### 3. The National Tourism Plan

The National Tourism Plan PNT: 2003/2007, adopted after the constitution of the Ministry of Tourism in Brazil, has as key objectives to tourism development the creation of a quality for Brazilian tourism products. Furthermore, considering regional culture and natural differences of the country has established strategies to stimulate and facilitate the consumption of Brazilian tourism products in domestic and international markets (Araujo and Dredge, 2012: 21).

Some authors, for more than a decade, have called attention to the growth of domestic tourism, both in developed and as in developing countries (Beni, 2003; Molina, 2003). Today, it is estimated that over 80% of the global flow of tourism is of domestic origin. According to forecasts by the World Travel and Tourism Council (WTO, 1999), the main domestic tourism growth will occur in emerging economies in Asia, Latin America, Middle East and Africa.

Several targets established in the Plan of 2003, stood out the generation of new jobs and occupations; the increase of the number of foreign tourists in Brazil, increasing thereby the generation of income for the country; the increase in domestic flights and the expansion of tourism in Brazil. The PNT 2003/2007 had seven strategic macro programs, described in Table 1.

Table 1 – macro programs of pnt 2003/2007

Macro Program	Description
<b>Management and Institutional Relations</b>	Compound by the Program for Monitoring the National Tourism Council, Program of Evaluation and Monitoring of The International Relations Plan and Program.
<b>Resources</b>	Its priority is the Program to Attract Investments and Program of Funding for Tourism.
<b>Infrastructure</b>	Composed by the Program of Air, Road, Maritime and Fluvial Accessibility.
<b>Structure and Diversification of Tourism Offer</b>	Composed by the Integrated Routes Program and the Program of Segmentation.
<b>Quality Tourism Product</b>	Composed of the Standardization Program of Tourist Activity and Professional Qualification Program.
<b>Promotion and Support of Marketing Promotion</b>	Constituted by the Program of National and International Promotion of the Brazilian Tourism, by the Program of Brazilian Image Repositioning and by the Commercialization Support Program.
<b>Touristic Informations</b>	Constituted by the Database Program, by the Demand Research Program, by the Program of Assessment of the Impact of Tourism and by the Program of Assessment of Investment Opportunities.

Source: Adapted from Bolson (2006)

In 2004, the Brazilian Government launches the Program of Tourism Regionalization - Tours in Brazil, by teleconference to about 15.000 tourism experts (Ministry of Tourism, 2004). At the time, the Political Guidelines of the Program were also released, based on the guidelines contained in PNT 2003-2007 (Ministry of Tourism, 2007). The program, which starts to integrate the Macro Program of Structuring and Diversification of Tourism Offerings, of the National Tourism Plan 2003-2007, proposed the structuring and organization of the tourism supply in the country through the establishment of competitive tourist regions, developing, thus, at least three quality products in each Brazilian state as well as in the Federal District. According to the Ministry of Tourism (2010) the launch became a milestone in the National Tourism Policy: regionalization went from planning to reality.

In 2007, intending to revise and improve the first version of the National Tourism Plan PNT 2003/2007, the Ministry of Tourism launched the National Tourism Plan 2007/2010: A Journey of Inclusion. The new plan is organized into eight macro programs, as described in Figure 1.

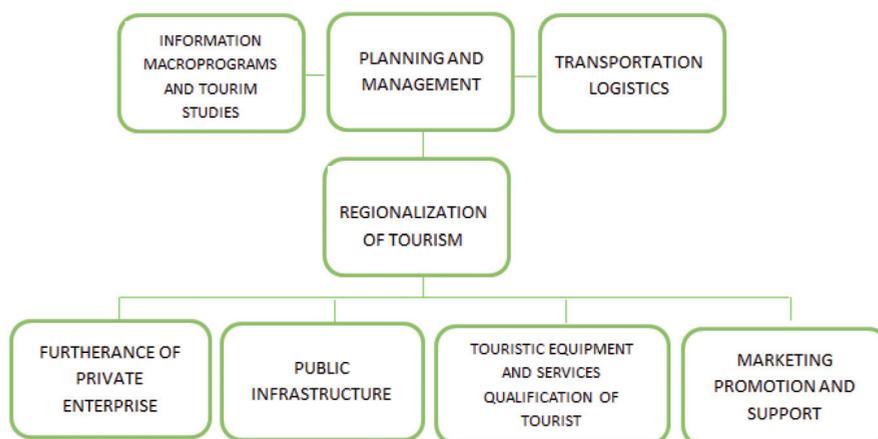
The targets set for the period 2007/2010 were: Goal 1: To promote the achievement of 217 million trips in the internal market; Goal 2: To create 1.7

million new jobs and occupations (which is cumulative), Goal 3: To develop 65 tourist destinations with international quality standard; Goal 4: To generate 7.7 billion dollars in foreign currency (Ministry of Tourism, 2007). Figure 1 presents the chart of macro programs established by PNT in 2007/2010.

The social inclusion occupies a prominent place in the National Tourism Plan 2007/2010, through the facilities provided access to tourism for retirees, employees and students, by offering tours and packages in easy conditions. Another sphere of social inclusion PNT is proposed by the new opportunities for professional training and the inclusion of new jobs for Brazilians.

From this second edition of the National Tourism Plan, the Program Regionalization of Tourism - Routes of Brazil, launched in 2004, started to configure itself as a major national tourism policy. This program got the status

**Figure 1 – Macro Programs of PNT 2007/2010**



Source: Adapted from Ministry of Tourism (2007)

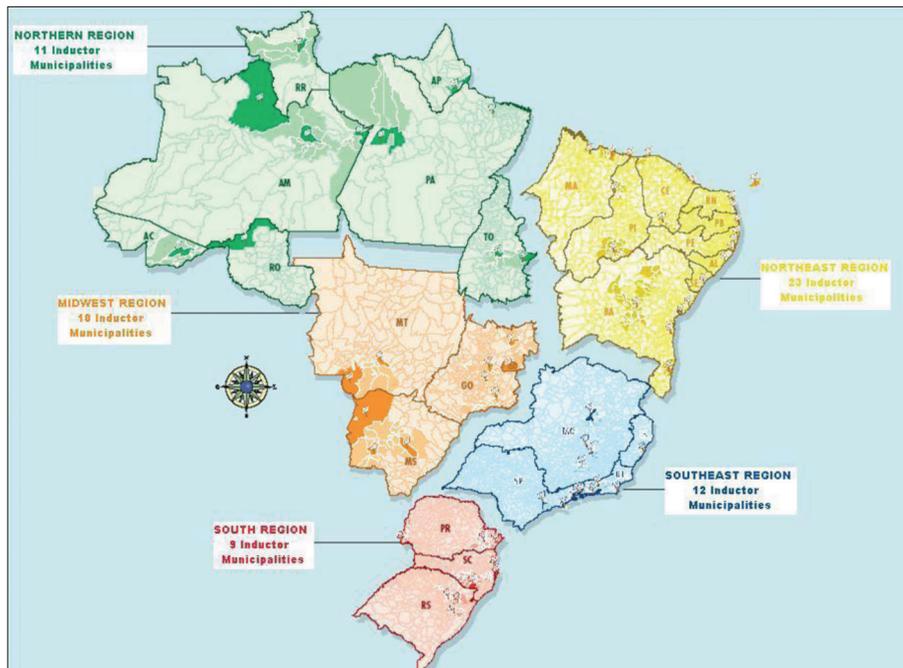
of Macro Program and for its structuration the Ministry of Tourism has identified 200 tourist regions, which contemplated 3,819 municipalities. From this universe, were produced 396 roadmaps that passed through 149 regions and 1027 towns. With the intention to establish the routes and regions with greater market potential, compared to international standards of tourist destinations, the Plan has prioritized 87 strategic tours, covering 474 municipalities, 116 in touristic areas (Ministry of Tourism, 2007). These 87 strategic roadmaps originated the structuring of 65 tourism destinations with international quality standard, in order to promote them as key-destinations to foster the Brazilian tourism competitiveness abroad (Figure 2).

For the implementation of the Regionalization of Tourism, the Ministry of Tourism, together with the National Tourism Council, and governments of the respective State Boards of Tourism proposed the creation of governance bodies, which had the task of sensitizing and mobilizing the stakeholders involved in the tourism activity and in the community of the Brazilian regions. Accordingly, the Program established the Governance Body as an organization with participation of public authority and private players in the municipalities' components of the tourist regions, with the role of coordinating the Program Tours of Brazil at a regional level (Ministry of Tourism, 2007).

The structure, format and legal character of this strategy is at the discretion of those involved. It can be a forum, a council, an association, a committee or another type of collegiate.

The coordination structure of the Brazil Tours Program is represented in Figure 3.

Figure 2 – 65 Inductor Municipalities – Routes of Brazil

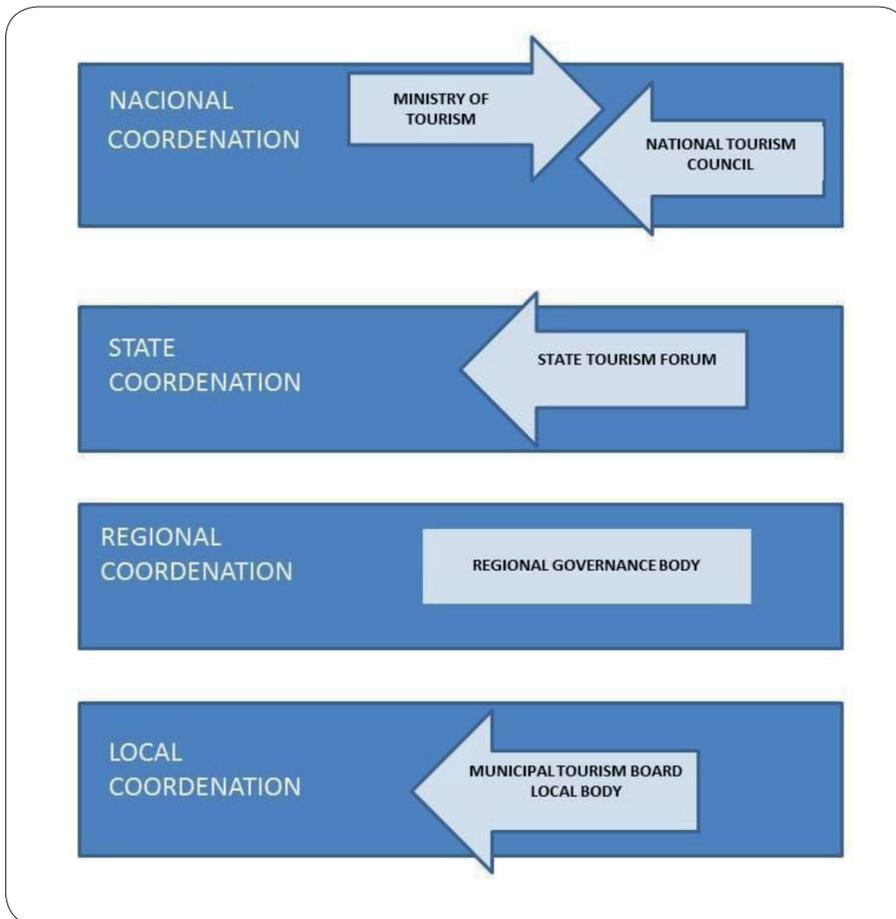


Source: Adapted from Ministry of Tourism (2007)

In this sense, the Federal Government sets a new framework to dialogue with the municipalities, by encouraging the establishment of Boards of Governance. It may be noticed that most instances of governance created in Brazil were formed

from the 65 tourist destination inducers. Thus, these municipalities start leading the strategies of tourism organization in the region in which they were inserted, giving the other members of the city tour the role of “supporting” the process.

**Figure 3 – Structure of coordination of the program of tourism regionalization – Tours of Brazil**



Source: Adapted from Ministry of Tourism (2007)

#### 4. Results

The history of public policies for tourism in Brazil presented in this paper, opens avenues for a brief discussion regarding its interface with the cities. The table 2 describe the relevant aspects observed in the Brazilian national tourism programs and the limitations observed from the implementation of these policies:

Table 2 – Evaluation of Brazilian Tourism Policies

PROGRAM	RELEVANT ISSUES	MAIN LIMITATIONS
<b>The National Tourism Policy: PNT 1996/1999</b>	First public policy dedicated solely to the development of tourism activity in Brazil; Plan responsible for creating The National Program of Tourism Municipalisation (PNMT).	Restriction of discussions at the local level.
<b>The National Program of Tourism Municipalisation (PNMT)</b>	From this program, began a process of mobilization of local bases for the creation of specific tools for tourism development, empowering local players as multiplier agents of the process; Was the only Federal program so far constituted in National Policy that prioritized and discussed the organization of tourism in the realm of cities.	The constant rotation of local monitors and representatives of municipalities in the workshops organized; The program demanded a greater monitoring and it resulted a expensive cost to Government.
<b>National Tourism Plan (PNT 2003/2007)</b>	It began a policy of developing tourism policy regionalized, with the implementation of the Tourism Regionalization Program - Routes of Brazil; Regional organizations were created to implement the program denominated The Instances of Governance.	Established 65 benchmark municipalities as tourist destination inducers, restricting the participation of other cities in the planning.
<b>National Tourism Plan (PNT 2007/2010: A Journey to Inclusion)</b>	To promoted tourism as a fator for regional development; Improved the Regionalization Program for Tourism, becoming the largest tourism program of the brazilian Government.	No consideration of the diversity of conditions among states, leading to uniformity in direction.
<b>Regionalization Program for Tourism</b>	Key-tourist destinations branding in Brazil and abroad; Ensure access to travel packages under facilitated conditions; To invest in professional training and generating jobs;	Initial mapping of the tourist regions; Non-recognition of interstate tourist regions; Failing in the disclose, in the monitoring and evaluation of the program; Lack of effective participation of stakeholders; Unevenness in destination management; • Low valuation of employee of tourism; Poor articulation of subject groups and discontinuity of specific initiatives.

Source: authors' own elaboration.

Although the plans made over the past eight years are positive factors in the organization of the Brazilian tourism product, there are failures in the process of dialogue between the Federal Government and the Brazilian cities. Despite the efforts, the Tourism Ministry itself acknowledged that there were gaps, particularly related to the effective compliance with the program and strategy of regionalization as a “guiding framework policy” (Ministry of Tourism, 2010).

## Conclusion

When assessing the trajectory of public policies for tourism in Brazil, there is a breakthrough in regard to the qualification of spaces and the level of international competitiveness of Brazilian tourism. Despite the history of tourism planning being recent in Brazil, the country has acquired a position of emerging tourism destination in the world.

Specifically, concerning the municipalities, it is possible to observe that tourism conquered priority in the agenda of local public policies. It can be argued that this insertion of the tourism agenda in the municipalities took place because of the national policy of expansion of tourism all over Brazil through the National Program of Municipalization of Tourism (PNMT). Despite the difficulties faced in the operation of the program, often related to discontinuation of municipal management and limited financial resources allocated to monitoring the program, the PNMT was characterized as a first national initiative to insert tourism in the cities agenda.

With regard to policies adopted by the National Program of Tourism (PNT 2003/2007 and PNT 2007/2010), the document started to permeate the guidelines to the development of the touristic activity in the Brazilian states. This is due, specifically, to the articulation and participation of top political figures such as Secretaries of State in the National Council of Tourism, in the discussion forums and in the Thematic Chamber instituted by the Ministry of Tourism. The PNT, indeed, consolidated itself as a base document to the actions in Brazil’s touristic planning and it was especially important for the role of tourism development in the cities policies.

The main discussion related to the PNT and its interface with the cities is related to the disassociation of the National Plan of Tourism from the Cities Act. Created in 2001, the Act, praises the preparation of Urban Master Plans in Brazilian territories. Its aim is to define the social function of all the areas in the city, whether urban or rural, private or public. In this way, its preparation is mandatory in all Brazilian cities with more than 20 thousand inhabitants or integrants of metropolitan regions and urban agglomerations (Ministry of Cities, 2005). Analyzing the integral document, it can be noticed that in any moments there is a connection between the national public policies for the tourism and the Cities Act. However, it is important to highlight the inseparability

of the tourism and the use and appropriation of territories. Many authors, like Boullón (1994), have, for a long time, seen tourism as intrinsic presence in the territory.

In the document constituted by the National Plan of Tourism, it is possible to notice a direction to the development of actions related to the promotion of the Brazilian destination and to the organization of integrated roadmaps of regional character. However, related to cities, it can be noticed a lack of policies directed to the deployment of touristic activities in the cities.

Despite of the PNT contemplating some initiatives as to the preparation of Plans and studies to the local qualification of tourism, like the Support for the National Tourism Development Program (PRODETUR), integrated to the Macro Program of Tourism Regionalization, its access is directed to the competitive destinations. As the Program recommends (Ministry of Tourism, 2007), the program must work on the association of the image of tourism to the internationally acknowledged products and all the products associated to touristic destinations, in the domestic and foreign market.

At present, when the Ministry of Tourism evaluates de National Plan of Tourism of 2007/2010: “A Journey of Inclusion” for its renovation, it becomes strategic to discuss its important role in directing the tourism policies of the cities. So that the “inclusion” recommended by the PNT can effectively happen throughout the national territory, the first step is related to the inclusion of more specific policies that meet the demands of the 5.561 Brazilian municipalities. The prioritization of actions in the 474 municipalities contemplated in the Program of Tourism Regionalization cannot generate exclusion of the other Brazilian cities from the national policies to the touristic development.

The proposals relating to social inclusion set out in PNT can be a major factor of social inclusion if they are really put into practice. However, it is known that tourism as a product of capitalism naturally produces social exclusion.

One of the alternatives to promote this inclusion is, exactly, related to the development of studies that can assess the level of tourism development of the Brazilian destinations. In this sense, the adoption of patterns that control the level of relation between the Urban Master Plans and the touristic development of the cities, like the patterns developed by Lourenço (2003) among other authors (Flores, 2006; Frata, 2007; Tamajón, 2007; Álvares, 2008, Lourenço and Álvares, 2008, 2012; Lourenço, Danko e Álvares, 2011), can assist in the level of effectiveness of public policies of tourism in the territories, as well as establish forecasts of the impact of different decisions in the future evolution of tourism in the cities.

It is convenient to highlight that in-depth discussions about this topic is not our aim, but to promote an increasing awareness of the participation of the cities, its municipal councils and other players of the tourism activity in the national discussions about public policies for Brazilian tourism.

Although this work is a documental research, limiting thus further analysis of Brazilian tourism public policies, it should be highlighted that it is not intended to exhaust the subject discussed in the paper. Future research will certainly contribute to the expansion of this discussion that should permeate views of all stakeholders, whether public or private sector or local community. In this sense, it reinforces attention to planning, policy integration and dialogue between the various actors in the tourism activity.

## References

- ÁLVARES, D.F. e LOURENÇO, J.M (2012) “Patrimônio cultural, turismo e inovações: uma reflexão sobre o destino turístico de Ouro Preto (Brasil)” in Eds. IPT & M. C.C. Iglesias (Coord.), *Patrimônio Turístico en Iberoamérica: Experiencias de investigación, desarrollo e innovación*. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Central de Chile: 102-112.
- ÁLVARES, D.F. (2008), *Avaliação de Planos-Processo em Áreas de Desenvolvimento Turístico*. PhD thesis: Universidade do Minho, Portugal.
- ARAUJO, L. M. and DREDGE, D. (2012), “Tourism development, policy and planning in Brazil” in Gui Lohmann, Dianne Dredge, (Org.), *Tourism in Brazil: environment, management and segments*, Londres: Routledge: 17-29.
- BARDIN, L. (1977), *Análise de Conteúdo*, Lisboa: Edições 70 .
- BENI, M. (2003), *Globalização do turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira*, São Paulo: Editora Aleph.
- BOLSON, J. (2006), *Turismo e Políticas Públicas: Uma Análise da Implementação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais através da Percepção dos Gestores, Empresários e Comunidade Local*, tese de Mestrado, Centro Universitário UMA, Belo Horizonte.
- BOULLÓN, R. (1997), *Planificación del Espacio Turístico*, México: Trillas, 3 ed.
- BRUNT, P. e COURTNEY, P. (1999), “Host perceptions of sociocultural impacts”, *Annals of Tourism Research*, 26(3): 493-515.
- COOPER, C. (2001), *Turismo, princípios e práticas*, 2 ed., Porto Alegre: Bookman.
- EMBRATUR (1996), *Política Nacional de Turismo, Diretrizes e Programas*, Brasília.
- EMBRATUR (2001), *Programa Nacional de Municipalização do Turismo Diretrizes*, IV Versão, Brasília.
- FLORES, M. (2006), “O ciclo de vida do destino turístico: O estudo de caso do balneário de Búzios”, in C.L. Carvalho e L.G.M. Barbosa (Orgs.), *Discussão de propostas para o turismo no Brasil: Observatório de inovação do turismo*, Rio de Janeiro: Senac Nacional.
- FRATA, A. (2007), *Ciclo de Vida do Destino Turístico no município de Bonito em Mato Grosso do Sul*, Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- JACKSON, L. (2008), “Residents’ perceptions of the impacts of special event tourism”, *Journal of Place Management and Development*, 1(3): 240-255.
- KANITZ, H. et al. (2010), “Perspetivas do Plano Nacional de Turismo 2007/2010: avanços ou utopias?” *Turismo em Análise*, 21(03), São Paulo: 644-667.
- LEIPER, N. (1995), *Tourism Management*, Collingwood: TAFE Publications.
- LOURENÇO, J. M.; ÁLVARES, D. F.; DANKO, C. C. (2011) “Monitoring Tourism Processes for Sustainable Development”, in D. Damianakos, P. Ventura, N. Zavrides (Orgs.) *Minor communities and Natural and Cultural Heritage: an Asset or a Liability?*, Milan: McGraw-Hill: 23-40.

- LOURENÇO, J. M. (2003), *Expansão Urbana, Gestão de Planos-Processo*, In Coleção Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e Tecnologia (MCES).
- LOURENÇO, J. M. and ÁLVARES, D. (2008), "Tourism development in world heritage urban areas" in Khadpekar, N. (Ed.), *Urban revitalization: perspective and initiatives*, Hyderabad: The Icfai University Press: 204-213.
- MINISTRY OF CITIES (2005), *Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*, Brasília.
- MINISTRY OF TOURISM (2003), *Plano Nacional do Turismo: diretrizes, metas e programas 2003-2007*, Brasília, 2 ed.
- MINISTRY OF TOURISM (2004), *Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil: Diretrizes Políticas*, Brasília.
- MINISTRY OF TOURISM (2007), *Plano Nacional de Turismo: 2007/2010: Uma Viagem de Inclusão*, Brasília: Diretrizes Metas e Programas.
- MINISTRY OF TOURISM (2010), *Avaliação do Programa de Regionalização do Turismo – Roteiros do Brasil*, Brasília: Resumo Executivo.
- MOLINA, S. (2003), *O Pós-turismo*, São Paulo: Editora Aleph.
- PELLIN, V. (2004), *A atividade turística como alternativa para promover o desenvolvimento local sustentável: o caso do município de Rio dos Cedros – SC*, Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Centro de Ciências Humanas e da Comunicação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau.
- RICHARDSON, R.J. et al. (2008), *Pesquisa Social: métodos e técnicas*, São Paulo: Editora Atlas.
- SANTOS, G. E. e KADOTA, D. K. (2012), *Economia do Turismo*, São Paulo: Editora Aleph.
- SCARPATI, F. V. (2009), *Gestión de destinos turísticos. Cómo atraer personas a polos, ciudades y países*, México: Trillas.
- TAMAJÓN, L. (2007), *El ciclo de evolución del destino turístico: una aproximación al desarrollo histórico del turismo en Cataluña*, Tese de doutoramento, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION (1994), *Planejamento para o turismo sustentável em nível municipal, Guia para treinamento de agentes multiplicadores e monitores municipais*, Madrid.
- WORLD TOURISM ORGANIZATION (1999), *Perspetivas para o Turismo*, Madrid.

## Abstracts / Résumés

### Henrique Pereira Ramalho

The fist of capitalism: The welfare state and public policies in the current *social planning*

**Abstract:** With reference to the broader concept of *social planning*, the author revisits, so much the introductory and summary form, the “old” lessons of sociological analysis and understanding of capitalist system of Max Weber, Émile Durkheim, John Stuart Mill and John Maynard Keynes. It examines the issues, first, that characterize the early capitalism and, secondly, denouncing an alleged kick the progressive effect of the social capitalism, in the distributive of wealth and welfare proceedings. They are also analyzed the effects of the absence of politicization of society, the market return and the emerging patterns of social inequality, viewing, critically, the fossilization of citizen and the return of *homo oeconomicus*.

**Keywords:** capitalism, State, social policies, social inequality.

### Henrique Pereira Ramalho

Le poing du capitalisme : L'État-providence et les politiques publiques dans la *planification sociale* actuelle

**Résumé:** En référence à la notion plus large de la planification sociale, l'auteur revisite, quoique très introductif et fondamentalement, les « anciens » des saignements de l'analyse et de la compréhension sociologiques du système capitaliste de Max Weber, Émile Durkheim, John Stuart Mill et John Maynard Keynes. Nous examinons les questions que, premièrement, caractériser le capitalisme primitif et, d'autre part, dénonçant un prétendu effet coup de pied progressive du capitalisme social, dans le cadre de la distribution de la richesse et du bien-être. Nous analysons les effets de la dépolitisation de la société, le retour du marché et les nouvelles tendances de l'inégalité sociale, jetant un regard critique sur la fossilisation du citoyen et du retour de l'*homo oeconomicus*.

**Mots-clés:** capitalisme, l'État, la politique sociale, les inégalités sociales.

### Ana Elizabete Mota

Crisis, development and tendencies of the social policies in Brazil and Latin America

**Abstract:** This article is about the tendencies of the social policies in Brazil and other Latin American countries in the 2000 years. It talks about the basis of the capitalist crisis of this century and the paradigm of the new development adopted by the centre-left wing governments of the region. The article also calls attention to the relationship between economic development, compensatory social policies and financial interests. It emphasises the tendencies of the social policies adopted by the public sector, showing evidences of the paradox between the expansion of the policies against extreme poverty and the mercantile nature of social services in the region. It concludes that the expansion of social programmes of transfer of income is compatible with the social-liberal thinking and its influence on the reduction of poverty, but not on the inequality between rich and poor.

**Keywords:** Crisis, development, Social policies, Latin America

### Ana Elizabete Mota

Développementalisme crise et les tendances des politiques sociales au Brésil et en Amérique Latine

**Résumé:** Cet article examine les tendances des politiques sociales au Brésil et autres pays d'Amérique Latine dans les années 2000. On analyse les fondements de la crise capitaliste de ce siècle et le nouveau paradigme du développementalisme adopté par les gouvernements de centre-gauche dans la région. Il met en évidence le rapport entre la financiarisation, la croissance économique et les politiques sociales compensatoires. On expose les tendances dans les politiques sociales publiques, en soulignant le paradoxe entre l'expansion des politiques de lutte contre la pauvreté et la marchandisation des services sociaux. L'article conclut qu'il y a un rapport entre l'expansion des programmes de revenu minimum et la pensée sociale-libérale et affirme que ces programmes ont un impact sur la réduction de la pauvreté, mais ils ne sont pas capables de réduire les inégalités sociales entre les riches et les pauvres

**Mots Clés :** Crise, développementalisme, politiques sociales, Amérique Latine

**Aires Bruzaca de Menezes  
Fernando Bessa Ribeiro  
Artur Cristóvão**

Island states, political agendas and public policy: The cases of Cape Verde and Sao Tome and Principe

**Abstract:** Cape Verde and Sao Tome and Principe are two small island states of Portuguese colonization. Since their independence, in 1975, they are seeking the best solutions to overcome their economic and social problems. This article examines the political agenda and the public policies engendered in these two African countries, looking for understanding the differences, successes and, especially, the failures, which cannot be divorced from the historical context, external constraints and internal sociopolitical dynamics.

**Keywords:** Island states, Cape Verde, Sao Tome and Principe, public policy, dependency, development.

**Aires Bruzaca de Menezes  
Fernando Bessa Ribeiro  
Artur Cristóvão**

Les Etats insulaires, agendas politiques et les politiques publiques: Les cas du Cap-Vert et Sao Tomé et Principe

**Résumé:** Cap-Vert et Sao Tomé-et-Principe sont deux petits Etats insulaires de colonisation portugaise. Depuis l'indépendance, en 1975, ils sont à la recherche de meilleures solutions pour surmonter leurs problèmes économiques et sociaux. Cet article examine l'agenda politique et les politiques publiques engendrées dans ces deux pays, et cherche à comprendre les différences, les réussites et, en particulier, les échecs, qui ne peuvent être dissociés du contexte historique, des contraintes externes et des dynamiques sociopolitiques internes.

**Mots-clés :** Les Etats insulaires, Cap-Vert, Sao Tomé-et-Principe, les politiques publiques, la dépendance, le développement.

### Ana Raquel Matos

Democracy, citizen participation and public policy: an assessment from the actions of protest

**Abstract:** This paper briefly reviews the body of literature that frames protest events as forms of collective action in its relation to democracy, as well as the main assumptions underpinning protests as spaces for citizen participation in public policies conception. These questions are discussed upon a concrete empirical case: the protests that occurred in Portugal between 2006 and 2007 due to the closure of several maternity wards. This approach establishes thus space to reflect on the potential impact that this form of collective action can exercise in deliberative processes, in public life, and on the democracy itself.

**Keywords:** Protests, citizen participation, deliberation, democracy.

### Ana Raquel Matos

La démocratie, la participation citoyenne et politique publique: une évaluation des actions de protestation

**Résumé:** Cet article fait une brève révision de la littérature de la protestation comme une forme d'action collective dans sa relation avec la démocratie et énonce les principaux arguments qui soutiennent ces manifestations de protestation comme des espaces de participation citoyenne dans la définition des politiques publiques, utilisant un cas empirique concret: les manifestations de protestation qui ont eu lieu au Portugal entre 2006 et 2007 à propos de la fermeture des salles d'accouchement. Cette approche établit ainsi un espace à la réflexion sur les potentiels impacts que cette forme d'action collective peut exercer dans les processus délibératifs, dans la vie publique et dans la démocratie elle-même.

**Mots-clés :** manifestations de protestation, participation citoyenne, délibération, démocratie.

### Carla Valadas

Public policies for employment in Portugal: from regulatory action to emancipatory potential?

**Abstract:** In this article we analyse the changes that affect public employment policies in Portugal within the last fifteen years. We address two main questions: First, in times of growing, massive unemployment and increasing precarious jobs what is the shape of employment policies and which are they regulatory and emancipatory potentialities? Second, since having a job is the most important form of integration into society, how can the state intervene, through policies to combat unemployment and promote employment, to reduce social inequalities and promote social wellbeing?

**Keywords:** Unemployment, social inequality, employment, welfare state, active policies

### Carla Valadas

Les politiques publiques de l'emploi au Portugal: des mesures réglementaires a potentiel émancipateur?

**Résumé:** Dans cet article, on analyse les changements qui marquent les politiques publiques de l'emploi au Portugal dans les quinze dernières années. L'article se construit autour de deux questions centrales: la première, dans un moment où on assiste a une augmentation progressive du chômage et de l'emploi précaire, quel devrait être la configuration des politiques de l'emploi et quel pourrait être son potentiel de régulation et d'émancipation? La seconde: si l'on considère que l'emploi est le facteur, de plus important, d'intégration des individus dans la société, comment peuvent les politiques conduites par l'État – dirigées pour combattre le chômage et promouvoir l'emploi – aider à diminuer ou à éliminer les inégalités sociales et à garantir le bien être?

**Mots-clés :** chômage, inégalités sociales, emploi, État-providence, politiques actives

### Nélia Nobre

(Un)employment and entrepreneurship: rethinking public policy

**Abstract:** This article aims to look at public policies to support entrepreneurship inserted into a current situation of unemployment. From the documentary analysis of these policies it is clear there are increasing measures of active employment policies that do not distinguish entrepreneurship of necessity and opportunity. Thus, we intend to contribute to the effectiveness of these policies retreatment in cases of need and opportunity, taking into account the role of personal trajectory in entrepreneurial activity. This reflection results from the analysis of 24 cases of unemployed individuals who resorted to institutional support to create their own employment.

**Keywords:** unemployment, entrepreneurship of necessity, entrepreneurship of opportunity, political support and personal trajectory

### Nélia Nobre

Chômage et l'entrepreneuriat: repenser les politiques publiques

**Résumé:** Cet article a pour but examiné les politiques publiques pour soutenir l'entrepreneuriat inséré dans une situation de chômage actuel. De l'analyse documentaire de ces politiques est clair que les mesures sont de plus en plus de politiques actives d'emploi et ne distingue pas l'entrepreneuriat de nécessité et d'opportunité. Ainsi, il y a l'intention de contribuer au retraitement de l'efficacité de ces politiques en cas de nécessité et d'opportunité, en tenant compte du rôle de la trajectoire personnelle dans l'activité entrepreneuriale. Cette réflexion résulte de l'analyse de 24 cas de personnes au chômage qui ont soutenu aux appuis institutionnels pour créer leur propre emploi.

**Mots-clés :** chômage, l'entrepreneuriat d'opportunité entrepreneurs par nécessité, un soutien politique et la trajectoire personnelle

**Emília Vilarinho**

Policies for Pre-School Education and partnerships between the State and the Third Setor

**Abstract:** In this article we pretend to analyze, critically, the definition and implementation process of the new political project for the Pre-School Education, initiated with the publication of the Law n° 5/97, 10 February. We will highlight, in particular, the partnerships between the State and *the Third Setor* to expand the educational offer and to implement the new model of services. We will identify the emergence of new roles assumed by the State, its new form of action, and a new pattern of governance at this level of education. Finally, we will discuss the effects produced by these changes in promoting the rights of the children to a quality education.

**Keywords:** Pre-School Education, State, Third Setor, Partnerships, Third Way

**Emília Vilarinho**

Les politiques de l'éducation préscolaire et les partenariats entre l'état et le secteur tertiaire

**Résumé:** Dans ce texte, nous nous proposons d'analyser, de façon critique, le processus de définition et de mise en œuvre du nouveau projet politique pour l'éducation préscolaire, qui a débuté avec la publication de la loi-cadre (Loi n.º 5/97, du 10 février). On met en évidence, en particulier, les partenariats entre l'état et le *secteur tertiaire* dans l'expansion de l'offre éducative et à la mise en œuvre du nouveau modèle d'appuis. Nous soulignons l'émergence de nouveaux rôles assumés par l'état, sa nouvelle forme d'actuation et le nouveau cadre de gouvernance de ce niveau d'enseignement. Finalement, nous discutons les effets produits par ces changements dans la promotion des droits des enfants à une éducation de qualité.

**Mots-clé :** De l'éducation préscolaire, l'Etat, secteur tertiaire, les partenariats, la troisième voie.

**Ana Mouraz  
Ana Vale  
Jorge Martins**

Curriculum Enrichment Activities: The difficult balance between the social response and quality educational

**Abstract:** Curricular enrichment program (all day schooling program) seeks for the balance between two different aims: its universal and free offer of a set of activities that enriches first school level curriculum and the social support to families that program ensures. This balance, one's believe, is a result of program conditions related to contracts and local implementation. Recently, due to economic crisis and Government budget diminish, program was affected and tends to favors social support over curriculum improvement.

Text reflects on all day schooling program policies and mobilizes data coming from a research conducted during 2009-10 by Life Schools' Observatory and Educating Cities' Observatory.

**Keywords:** Public policy; full time school; curriculum enrichment; measure of social support equality

**Ana Mouraz  
Ana Vale  
Jorge Martins**

Curriculum enrichissement Activités: Le difficile équilibre entre la réponse sociale et qualité de l'éducation

**Résumé:** Le programme de l'enrichissement curriculaire a cherché le juste équilibre entre les deux finalités qu'il a poursuit : enrichir les apprentissages des élèves, de tous les élèves du premier degré, et répondre aux besoins de ses familles. Les contrats que ont été signés et la dimension locale du programme ont contribué pour cet équilibre la. Mais, maintenant, a cause de la crise économique, l'État a réduit l'effort pour maintenir le programme, qui risque de se réduire à dimension de la solidarité sociale.

Ce texte-la s'occupe de réfléchir sur ces politiques publiques, et mobilise pour ce but les données recueillis pendant l'année de 2009/2010 par l'Observatoire de la vie des écoles et par l'Observatoire de la Cité Educatrice.

**Mots-clés:** Les politiques publiques; l'école à plein temps; enrichissement des programmes d'études; mesure de soutien égalité sociale

**Elsa Thomé de Andrade  
Maria Inês Carsalade Martins  
Jorge Huet Machado**

The Formulation Process of the Worker Health Policy in Brazil for the public sector

**Abstract:** This article presents a critical essay on the formulation process of Health Policy for public sector workers in Brazil based on the concepts of social and health policies (Fleury 2009), Worker's Health, (Oddone, 1986 Tambelline, 1985, 1986), work regulation (Dedecca, 2006) and evaluation of health policies (Avila and Batista 2009). Taking into consideration such conceptual basis official documents and legislation establishing the National Policy on Worker's Health and Safety (PNSST) and Politics of Health Care Civil Servants (PASS) are presented and discussed. The results of this discussion corroborate the thesis that the formulation and implementation of public policies is an area of political and ideological struggle, with impacts on public agendas and in the relationship between the state and society.

**Keywords:** worker's health, health policy, health and work, health of public servant

**Elsa Thomé de Andrade  
Maria Inês Carsalade Martins  
Jorge Huet Machado**

Le processus de construction de la politique de santé au travail au Brésil pour le secteur public

**Résumé:** Cet article présente un essai critique sur le processus de formulation de la politique de santé pour les travailleurs du secteur public au Brésil en utilisant comme référence les concepts de politiques sociales et de santé, Fleury (2009), la santé du travailleur, Oddone (1986) Tambelline, 1985, 1986, la régulation du travail, Dedecca (2006) et l'évaluation des politiques de santé, Avila et Batista (2009). En s'appuyant sur ces concepts ont présentés et discutés les documents officiels et les lois instituant de la Politique Nationale de Sécurité et Santé au Travail (PNSST) et la Politique d'Attention à la Santé des Serveurs publique (PASS). Les résultats de cette discussion corroborent la thèse selon laquelle la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques est un domaine de la lutte politique et idéologique, avec des impacts sur les agendas publics et la relation entre l'État et la société.

**Mots-clés:** politique de santé, travailleur de la santé, le serviteur de la santé publique

### **Walkiria Dutra**

Between the state production and the poor housing: an analysis of the popularization of private housing in Brazil

**Abstract:** This article argues about the promotion of social housing in Brazil during its two periods of major financial and institutional investments: the Military Regime (1964-1985) and the current period (2003-2012). In both there has been a strong State intervention in several steps, while in others the private sector has had a determinant role. This is due to the good provided to citizens in this area: private housing. Such choice brings interesting aspects in the analysis of the State role in providing welfare, the construction of partnership between the public and private sectors, and the social and economic consequences that it brings to urban architecture and economic growth in Brazil.

**Keywords:** Social policies, housing, public sector, private sector.

### **Walkiria Dutra**

Entre la production de l'Etat et le mal-logement: une analyse de la vulgarisation des logements privés au Brésil

**Resumé:** L'article fait la discussion sur la promotion du logement social au Brésil pendant les deux périodes de grands investissements financiers et institutionnels: le régime militaire (1964-1985) et la période actuelle (2003-2012). Dans ces deux cas, il y a eu une forte intervention de l'Etat en plusieurs étapes, tandis que dans d'autres, le secteur privé a joué un rôle déterminant. Cela est dû à la bonne fournie aux citoyens dans ce domaine: le logement privé. Ce choix apporte des aspects intéressants dans l'analyse du rôle de l'État dans la fourniture de l'aide sociale, la construction d'un partenariat entre les secteurs public et privé, ainsi que les conséquences sociales et économiques que la maison propre apporte à l'architecture urbaine et la croissance économique au Brésil.

**Mots-clé:** politiques sociales, logement, secteur public, secteur privé.

**Geovani Jacó de Freitas**  
**Glauécia Mota Brasil**  
**Rosemary de Oliveira Almeida**

Death on border: young “killable” in the barns of politics and the city

**Abstract:** This article is discussing the insertion axis of the youth population in the statistics of homicides on Thursday as the Brazilian capital and framework analysis of what is called urban spaces stigmatized and shuffled and marked by porous borders. Questions are anchored in discussions about territorial stigma, criminal liability, state of exception, where we discuss spaces of life and death and public policy get in this border city, which is constituted by power relations woven into networks that operate by formal practices and informal, legal and illegal, licit and illicit, and therefore marked by “blurred boundaries”.

**Keywords:** State of exception; public policy; youth homicides.

**Geovani Jacó de Freitas**  
**Glauécia Mota Brasil**  
**Rosemary de Oliveira Almeida**

Mort à la frontière: les jeunes “killable” dans les granges de la politique et de la ville

**Resumé:** Cet article a comme axe de discussion l’insertion de la population des jeunes dans les statistiques d’homicides à Fortaleza et est analysé dans un cadre qu’on appelle les espaces urbains stigmatisés et mélangés et marquée par la porosité des frontières. Les questions sont ancrées dans les discussions sur la stigmatisation territoriale, la responsabilité pénale, l’état d’exception, où nous discutons des espaces de vie et de mort et les politiques publiques dans cette ville frontalière, qui est constitué par les relations de pouvoir tissés dans les réseaux qui opèrent par des pratiques formelles et informelles, légale et illégale, licites et illicites, et donc marquée par des «frontières floues».

**Mots-clés:** Etat d’exception; politique publique; homicides chez les jeunes.

**Yoná da Silva Dalonso**  
**Júlia Maria Lourenço**  
**Paula Cristina Remoaldo**  
**Alexandre Panosso Netto**

Public policies for tourism in Brazil: an analysis of the national tourism plan for cities

**Abstract:** This paper aims to discuss the Brazilian National Tourism Plan - PNT 2007/2010, with regard to public policies for tourism development of cities. The National Macro Programs on Infrastructures, Equipments, Transportation, Information Diffusion among other topics and the programs on the PNT are analyzed through documentary research and discussed. This discussion is based on a literature review. As a result, it is noted that the National Tourism Plan prioritizes regional tourism development guidelines, through the adoption of National Macro Programs aimed at strengthening the tourism regions of Brazil. It is concluded that despite the advances in the national policies, it is important to consider the need for greater dialogue between the Municipalities and the Government. This can be attained through the implementation of mechanisms to monitor the process of tourism development in the major tourism centers, given the important role of cities in the effectiveness of national policies.

**Keywords:** tourism plan, public policies, cities.

**Yoná da Silva Dalonso**  
**Júlia Maria Lourenço**  
**Paula Cristina Remoaldo**  
**Alexandre Panosso Netto**

Les politiques publiques en matière de tourisme au Brésil: une analyse du plan national du tourisme pour les villes

**Resumé:** Cette étude vise examiner le Plan National Brésilien du Tourisme - PNT 2007/2010, en ce qui concerne les politiques publiques pour le développement du tourisme dans les villes. Les grands programmes nationaux d'infrastructure, de l'équipement, des transports, de la diffusion d'informations, entre autres sujets, aussi bien que les programmes de PNT sont analysés en utilisant la recherche documentaire et discussion. Cette discussion est basée sur une revue de la littérature. Par conséquent, on observe que le Plan National du Tourisme privilégie des lignes directrices pour le développement du tourisme régional à travers l'adoption de programmes nationaux de stratégies visant à stimuler les régions touristiques du Brésil. Nous avons conclu que, malgré les progrès réalisés dans les politiques nationales, il est important de tenir compte de la nécessité d'intensifier le dialogue entre les municipalités et le gouvernement. Ceci peut être réalisé grâce à la mise en œuvre de mécanismes pour surveiller le processus de développement du tourisme dans les centres touristiques importants, compte tenu de l'importance du rôle des villes dans l'efficacité des politiques nationales.

**Mots-clés:** plan touristique, les politiques publiques, les villes.

## Normas para a apresentação de artigos

### Indicações gerais

1. *Configurações – Revista de Sociologia* publica trabalhos académicos inéditos em ciências sociais, sob a forma de artigos e resenhas de livros, que possam contribuir para enriquecer o conhecimento científico da realidade social, no plano nacional e internacional. Procura-se equilibrar a publicação de trabalhos de investigadores seniores com a disseminação de trabalhos de jovens investigadores, que apresentem qualidade e originalidade.
2. Trabalhos provenientes de áreas afins, considerados com interesse para as ciências sociais, mormente para a Sociologia, poderão ser considerados para publicação. Pode aceitar trabalhos já publicados em língua estrangeira, mas inéditos em português. Os trabalhos originais em língua estrangeira deverão ser traduzidos.
3. Seguindo critérios internacionais de excelência, os trabalhos propostos para publicação são submetidos a avaliação independente por especialistas, em regime de anonimato. Com base nos pareceres emitidos, o Conselho de Redacção pode sugerir aos autores a revisão dos trabalhos.
4. O Conselho de Redacção reserva-se o direito de não publicar os trabalhos recebidos, sendo a decisão comunicada por escrito aos autores e apoiada em pareceres de especialistas.
5. Os artigos propostos devem vir acompanhados de um *curriculum vitae* resumido do(s) autor(es), contendo: nome, situação profissional, instituição/organização onde desenvolve a sua actividade, endereço, telefone, fax, e-mail.
6. Os trabalhos devem ser remetidos, em duplicado, para a seguinte morada: Revista Configurações – Centro de Investigação em Ciências Sociais, A/c Dra. Ângela Matos, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Campus Gualtar, 4710-057 Braga Portugal.

Os artigos devem obedecer às seguintes regras formais:

1. Dactilografados em páginas A4, a espaço e meio e tamanho de caracteres 12, acompanhados de uma versão em suporte digital com o respectivo ficheiro em Word, com indicação da versão usada.
2. Poderão ter como limite máximo aconselhável cerca de 25 páginas, incluindo notas, bibliografia, quadro, gráficos e figuras. Deve também ser apresentado um resumo do artigo com um limite máximo de 500 caracteres, em português, inglês e francês.

3. As transcrições deverão ser colocadas entre aspas e os vocábulos em língua estrangeira deverão ser formatados em itálico.
4. Quadros, gráficos e figuras deverão ser numerados de forma contínua, com numeração árabe, para cada um dos elementos respectivos.
5. Os ficheiros originais dos quadros, gráficos e figuras devem ser enviados juntamente com o ficheiro do Word, quer sejam ficheiros de Excel, quer sejam ficheiros de outros programas (neste caso devem ser gravados na extensão JPG, GIF ou EPS).
6. As titulações deverão ser apresentadas em numeração árabe.
7. As notas de rodapé serão numeradas, sem parênteses, de forma contínua, do princípio ao fim do artigo.
8. A norma de citação adoptada será a anglo-saxónica (autor-data).
- 8.1. A bibliografia, apresentada de forma alfabeticamente ordenada e presente no final do artigo, obedecerá às seguintes regras:
  - Apelido, Nome próprio (ano), *Título do livro*, Local de edição, Editor
  - Apelido, Nome próprio (ano), “Título do texto”, Nome da revista (em itálico), Volume, número, páginas
  - Apelido, Nome próprio (ano), Título do texto, Nome próprio
  - Apelido (org.), Título da Colectânea, Local de edição, Editor
 Para trabalhos individuais:
  - Autor/editor (ano), Título [Tipo de suporte], Protocolo disponível: Site// Path [data de acesso]
 Artigos de revistas:
  - Autor (ano, mês, dia), Título, Título da revista [Tipo de suporte], volume, páginas ou indicador de extensão, Disponível: Site//Path [data de acesso]
- 8.2. Para os recursos electrónicos serão usadas as seguintes regras:
 Mensagens de Discussions lists:
  - Autor (ano, mês, dia), assunto da mensagem, Discussions List [Tipo de suporte], E-mail disponível: DISCUSSIONS-LIST@mail.endereço [data de acesso]

Os originais devem ser enviados em duplicado por correio em suporte de papel; são necessárias duas cópias e uma versão em suporte digital com o respectivo ficheiro em formato Word, dirigidos à seguinte morada: Revista *Configurações* – Centro de Investigação em Ciências Sociais, A/c Dr.ª Ângela Matos, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga Portugal.

**Próximo número da revista:**

***Território e Desenvolvimento***





