

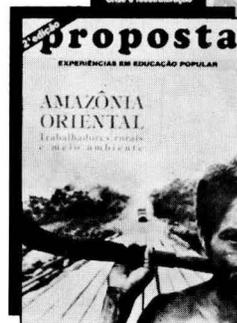
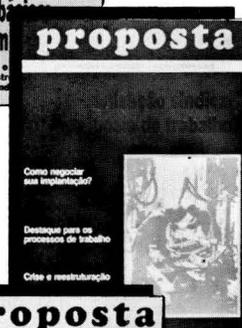
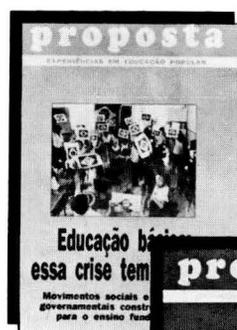
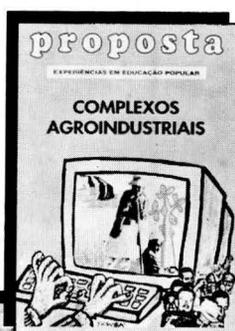
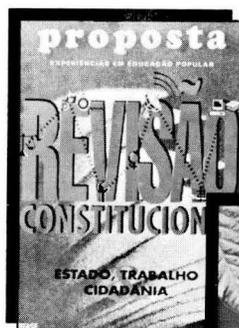
# proposta

EXPERIÊNCIAS EM EDUCAÇÃO POPULAR



CIDADANIA  
E POLÍTICAS  
PÚBLICAS

# COMPLETE SUA COLEÇÃO DE PROPOSTA



- nº 59 Movimentos sociais e políticas públicas
- nº 58 Democratização dos meios de comunicação
- nº 57 Revisão constitucional: Estado, trabalho e cidadania
- nº 56 Desenvolvimento e meio ambiente
- nº 55 Trabalho e cidadania nos complexos agroindustriais
- nº 54 Democratizando a cidade
- nº 53 Qual desenvolvimento
- nº 52 Educação básica: essa crise tem solução
- nº 51 A questão étnica e os movimentos sociais
- nº 50 Organização sindical nos locais de trabalho
- nº 49 Violência e direitos humanos: uma guerra no Brasil
- nº 48 Amazônia oriental: trabalhadores rurais e meio ambiente
- nº 46 Barragens: movimento ecológico e luta pela terra
- nº 44 Trabalhadores rurais: fazer nossa política agrícola
- nº 43 Vídeo popular: as outras cores da imagem
- nº 42 Assalariados rurais: para onde vai a organização
- nº 41 Mulheres, a política no cotidiano
- nº 40 Comissões de fábrica: uma década do novo sindicalismo
- nº 39 Lutas urbanas: o desafio da articulação
- nº 38 Pescadores artesanais: entre o passado e o futuro
- nº 34 Luta e organização camponesa: balanço de um trabalho educativo
- nº 33 Operário em construção
- nº 32 Norte-Sul: a cooperação internacional e as iniciativas populares
- nº 27 Tecnologias alternativas na agricultura

**ASSINE PROPOSTA (021)286-1598**

Rua das Palmeiras, 90 • 22270-070 • Botafogo • Rio de Janeiro • RJ

## SUMÁRIO

### Cidadania e políticas públicas

<b>Cartas .....</b>	<b>2</b>
<b>Editorial .....</b>	<b>3</b>
<b>A trajetória e o significado das políticas públicas: um desafio democrático .....</b>	<b>5</b>
Haroldo Abreu	
<b>Políticas públicas e sociedade .....</b>	<b>16</b>
Entrevista com Carlos Lessa	
<b>Políticas públicas e agricultura no Brasil: comentários sobre o cenário recente .....</b>	<b>22</b>
Sérgio Leite	
<b>Gênero nas alternativas democráticas de desenvolvimento .....</b>	<b>29</b>
Fátima V. Mello e Wania Sant'Anna	
<b>Políticas públicas e meio ambiente na Amazônia .....</b>	<b>33</b>
Jean Pierre Leroy	
<b>A ocupação da Sudene: trabalhadores, governo e políticas públicas .....</b>	<b>38</b>
Evanildo Barbosa da Silva e Geovani Jacó de Freitas	
<b>Movimentos sociais e políticas públicas .....</b>	<b>43</b>
Paulo Demeter	
<b>Geração de emprego e renda na gestão popular – Prefeitura de Volta Redonda .....</b>	<b>45</b>
Entrevista com Emmanuel Paiva de Andrade	
<b>Geração de emprego e renda na gestão popular – Prefeitura de Angra dos Reis .....</b>	<b>49</b>
Entrevista com Jorge Luís Carrera Jardineiro	
<b>As políticas para mulheres na administração democrática e popular de São Paulo – 1989/1992 .....</b>	<b>54</b>
Maria José de Oliveira Araújo e Simone Grilo Diniz	
<b>Escolas e creches comunitárias no Rio: uma história de “correr atrás” contra a política do “é pegar ou largar” .....</b>	<b>57</b>
Maria Tereza Goudard Tavares, Maria Cristina Martins e Rita de Castro Maia	
<b>O modelo brasileiro de geração de emprego .....</b>	<b>62</b>
Jane Souto de Oliveira	
<b>Indicadores sociais e gastos públicos .....</b>	<b>68</b>
Clarice Melamed	
<b>Bibliografia .....</b>	<b>74</b>
<b>Proposta de um curso de formação em políticas sociais .....</b>	<b>76</b>
<b>Vídeos .....</b>	<b>78</b>

### Núcleo de Estudos da Mulher

O Núcleo de Estudos da Mulher e Políticas Públicas do IBAM acaba de lançar o primeiro número do boletim "Agenda Mulher e Políticas Municipais" que tem por objetivo sensibilizar os governos locais para as questões de gênero. A "Agenda Mulher e Políticas Municipais", editada a cada dois meses, com o apoio da Fundação Ford, é enviada para prefeituras e câmaras municipais de todo o território nacional, conselhos municipais e estaduais dos direitos da mulher, ONGs e grupos de mulheres.

A "Agenda Mulher e Políticas Municipais" divulgará informações que possam ser incorporadas à prática de todos aqueles envolvidos, direta ou indiretamente, com a formulação e a implementação de políticas públicas em nível municipal. Se você ou sua organização tem trabalhado com esse tema ou em áreas afins, envie-nos sugestões e notícias.

Nosso endereço é:  
IBAM – Núcleo de Estudos da Mulher e Políticas Públicas  
Largo do IBAM nº 1  
CEP 22271-070  
Rio de Janeiro – RJ  
(Delaine Costa, Rio de Janeiro, RJ)

### Ecologia Vegetal na Amazônia

Sou pesquisadora do Museu Goeldi, em Belém, e desenvolvo pesquisas em Ecologia Vegetal na Amazônia. Recentemente, desenvolvemos um curso de "Inventário Florestal e Cubagem de Madeira" para pequenos agricultores e extensionistas da Região de Paragominas, na Rodovia Belém-Brasília. Gostaríamos de repassar as informações desse curso e de nossa proposta com

pesquisa participativa, na forma de um artigo em sua revista.

(Ima Vieira, Belém, PA)

*Proposta: Como você sabe, Ima, nossa revista é monotemática. Portanto, teremos que esperar que o nosso tema esteja em consonância com a sua pesquisa e experiência. Para o próximo ano, ainda não temos nenhuma previsão de temática nesta direção. Se for o caso, entraremos em contato, ok?*

### Intercâmbios

Recebemos a revista Proposta nº 58, que muito agradecemos.

Gostaríamos também de saber se têm recebido o jornal "Solidariedade Rural" e aceitamos igualmente as vossas críticas e sugestões. Nos próximos números, iremos publicar alguns dos vossos artigos com a indicação da fonte da publicação. (Norma Cardoso, Movimento Solidariedade Rural, Lisboa, Portugal)

Pelo presente, acusamos o recebimento do periódico Proposta editado por esta Federação.

Salientamos nosso interesse em continuar a recebê-lo por tratar-se de periódico que atende as necessidades de nossos leitores na área de educação e ainda por proporcionar alternativas de consulta para os demais usuários.

Informamos ainda que somos uma biblioteca pública da rede de Bibliotecas do Departamento de Bibliotecas Públicas de São Paulo / SMC e, no momento, não estamos editando periódicos.

(Marcia S. Faria de Mello, Chefe da Seção Técnica, São Paulo, SP)

Gostaríamos de oficializar o contato feito por Dayse Valença através de visita a esta Instituição.

Como estamos entrando agora no mercado editorial, ainda não temos nenhuma publicação. No entanto, sa-

bemos ser da maior importância intensificarmos este intercâmbio.

(Josenilda Duarte, Editora Amigos da Terra, Olinda, PE)

Nos dirigimos a Ustedeles para agradecerles el envío de su revista Proposta – Revisión Constitucional, nº 57.

Nos parece interesante la temática y creemos va a ser muy útil para los usuarios de la Biblioteca de la FEC. (Rolando Concatti, Revista Alternativa Latinoamericana, Mendoza, Argentina)

### Assinante

Somos assinantes da revista Proposta há vários anos. Esta publicação tem sido útil não apenas à nossa equipe como também aos pesquisadores usuários de nossa biblioteca. Os temas abordados são de suma importância e o formato da revista (fotos, diagramação, destaques etc.) confere à mesma um elevado padrão de qualidade.

Vencer o desafio de dar continuidade a uma publicação com o perfil alternativo da revista Proposta é o maior sinal da grande penetração e aceitação da mesma junto aos leitores.

(Walderluce Pessoa, Equipe do Centro de Estudos Migratórios, São Paulo, SP)

*Proposta: Agradecemos – e nos orgulhamos – os elogios. Esses incentivos é que nos levam a, cada vez mais, nos aperfeiçoarmos no sentido de atender melhor aos nossos leitores.*

#### Errata

Na matéria "Beijo da rua: a prostituição na pequena grande imprensa", de Flávio Lenz, na revista Proposta nº 58, da página 65, onde se lê "Flávio Lenz é editor do Beijo da rua, diretor-executivo da organização não governamental Dativa", leia-se "... organização não-governamental Davida".

# POR QUE POLÍTICAS PÚBLICAS?

**S**empre que se fala da coisa pública no Brasil, pensa-se logo no Estado, no Governo, na burocracia, nas empresas estatais etc. E pior: pensa-se em corrupção, desmando, clientelismo, empreguismo, inoperância, descompromisso social, casuismo etc. A esfera pública identificada com o Estado, com a “ética” das elites políticas tradicionais e com a não transparência administrativa parece que alcançou um ponto crítico e um certo esgotamento.

Quem analisa a nossa tradição política encontra elos que ligam esta “triste imagem” a um passado patrimonialista das relações das elites com o Estado: a promiscuidade entre “poder público” e “poder privado”, com subordinação do bem comum da sociedade ao “bem comum” dessas elites.

A nossa história é uma clara demonstração de que sem democracia o Estado tende a virar uma “companhia limitada” ou uma ação entre amigos. Nós nunca pudemos desfrutar de uma efetiva democratização da vida pública, nunca exercemos plenamente nossa cidadania, especialmente no sentido da soberania popular. Além disso, a transição brasileira para um estado de direito democrático vem se arrastando por mais de 10 anos, caracterizando-se como um longo processo de conservação e de superação da autocracia política.

A corrupção na elaboração do orçamento e na distribuição das verbas públicas, desvendada pelas CPIs do “Collorgate” e a que investiga os “sete anões”, atesta exatamente o quanto os valores da tradição patrimonialista ainda dominam a visão política das elites. Entretanto, os espaços democráticos conquistados pelos atores da sociedade civil já são suficientes para se contrapor a esta velha e tradicional promiscuidade patrimonialista. As liberdades públicas de expressão e organização, o sufrágio universal e o pluralismo político-ideológico já se constituem como contra-poderes capazes de fiscalizar, denunciar e investigar os detentores de poder. Sem democracia, a promiscuidade estaria reinando soberana e sossegadamente diante de uma sociedade amordaçada.

Diante de tudo isso é imprescindível ampliar o sentido público da política, reinterpretando o público como um bem comum da sociedade e da cidadania. Mas o resgate do sentido público da política significa concebê-la como práticas e compromissos da cidadania e para a cidadania: a política como autogoverno dos cidadãos e a esfera pública como o locus da construção do futuro.

Nesse sentido, a publicização da política é inseparável da politização da cidadania, sobretudo em uma era de individualismo e corporativismo estimulados pela ideologia neo-liberal, o que torna o embate com esta ideologia tão decisivo quanto o combate à corrupção, à miséria, à banalização da violência e ao descompromisso das elites com a sociedade. Esta ideologia concebe a esfera pública como simples associação de interesses privados e tem por função e finalidade proteger esses interesses da vontade política coletiva. O desenvolvimento, nesta perspectiva, passaria a ser um direito privado e não público. Sendo um direito privado, o desenvolvimento dispensa a política; portanto, dispensa a transparência. Assim sendo, as deliberações sobre o desenvolvimento da sociedade podem se tornar monopólio de alguns poucos.

Por isso, recuperar o sentido da política e os valores da esfera pública significa resgatar o bem comum contra o bem privado e a transparência contra o poder secreto.

Além da promiscuidade política, no centro desses embates contra o velho “espírito patrimonialista” e o “novo” – este sob a roupagem moderna do neo-liberalismo – estão o patrimônio e os recursos públicos da sociedade brasileira e está a disputa sobre o bem comum da sociedade. Se o público é o bem comum da sociedade e se a sociedade é marcada por profundas desigualdades sociais, quem deve ser a prioridade das políticas públicas? Quem deve ser priorizado pelas políticas de desenvolvimento? Quem carece de maior proteção pública? Quem pode pagar a conta da construção do bem comum e do bem-estar social? Quem deve decidir essas prioridades e quem deve implementá-las?

O conjunto dessas questões nos remete para as disputas pelo sentido e direção da esfera pública e de suas instituições políticas reguladoras das condições de vida e liberdade social. Nos remete também para a discussão das relações entre Estado e sociedade civil, entre público e privado, entre soberania popular e cidadão individual. Nos remete, finalmente, para a discussão das possibilidades de edificar um efetivo pacto de construção da cidadania, do desenvolvimento para o bem-estar e igualdade social entre os homens.

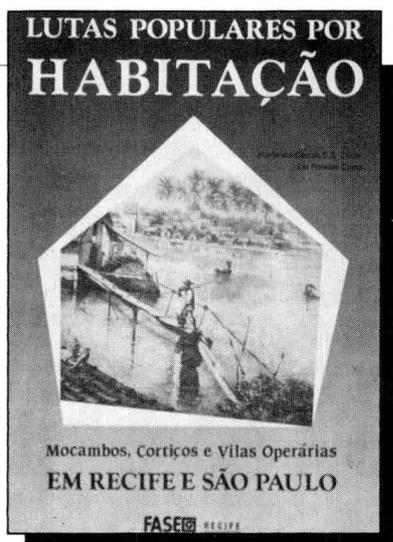
# MOVIMENTOS POPULARES URBANOS

crise e perspectivas

FASE/CIDADE

## Para adquirir:

Tel: (021) 286-1598



**FASE** – Federação de órgão para Assistência Social e Educacional – é uma sociedade civil brasileira, de utilidade pública federal, sem fins lucrativos. Seu compromisso fundamental é com o desenvolvimento social e cultural de grupos e setores marginalizados da população, através de um trabalho de educação popular, nas áreas rural e urbana.

Situada no campo das organizações não-governamentais, a FASE define-se por um projeto institucional próprio, independente do Estado e dos partidos políticos. As ONGs são organizações vinculadas à sociedade civil, comprometidas com o processo de construção da autonomia de suas entidades representativas, ligadas aos movimentos populares.

Os principais beneficiários deste trabalho são os trabalhadores do campo – pequenos produtores, assalariados sem terra – operários, moradores da periferia e favelas.

## FASE

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional  
Rua Bento Lisboa, 58 – Catete  
22221-011 – Rio de Janeiro – RJ

### **Diretoria**

*Diretor Executivo*

Jorge Eduardo Saavedra Durão

*Diretor Administrativo-Financeiro*

Virgílio Rosa Neto

*Programa Pequenos Produtores Rurais*

Maria Emília Lisboa Pacheco

*Programa Assalariados Rurais*

Leandro Lamas Valarelli

*Programa Popular Urbano*

Grazia de Grazia

*Programa Trabalhadores Urbanos*

Paulo Sérgio Muçouçah

*Programa de Investigação*

e Comunicação

Pedro Claudio Cunha Bocaiuva

### **proposta**

Nº 59 – Dezembro de 1993

Experiências em Educação Popular

Uma publicação trimestral da FASE

### *Conselho Editorial*

Alberto Lopez Mejía – Clarice Melamed –

Grazia de Grazia – Haroldo Baptista de

Abreu – Jean-Pierre Leroy – João Ricardo

Dornelles – Jorge Eduardo Saavedra Durão

– Leandro Valarelli – Mabel de Faria –

Maria Emília Lisboa Pacheco – Paulo

Sérgio Muçouçah – Pedro Claudio Cunha

Bocaiuva – Ricardo Tavares – Sandra

Mayrink Veiga – Yara Ninô

### *Coordenador de Comunicação*

Alberto Lopez Mejía

### *Assessora Política*

Sandra Mayrink Veiga

### *Editora Responsável*

Yara Ninô

### *Organização nº 59*

Haroldo Baptista de Abreu

### *Apoio Técnico*

Silvia Helena Matos Brandão

### *Capa e Diagramação*

Teresa Guilhon e Maria Lúcia Braga

### *Editoração Eletrônica*

HD Computação Gráfica/Fernando Braga

### *Promoção e Divulgação*

Felícia A. de Moraes

### *Redação*

Rua Bento Lisboa, 58 – Catete

22221-011 – Rio de Janeiro – RJ

Telefone: (021) 285-2998

Todas as opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

**Proposta nº 59 dezembro de 1993**

# A TRAJETÓRIA E O SIGNIFICADO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UM DESAFIO DEMOCRÁTICO

Haroldo Abreu

## As políticas públicas no “ocidente”

Sempre que se fala em políticas públicas, a primeira referência que vem à mente é a de uma decisão ou de medidas políticas implementadas pelos aparelhos estatais e/ou agências governamentais. Esta referência está presente em quase todas as teorias e análises sobre as políticas públicas. Estas são pensadas como iniciativas políticas dos governantes que incidem sobre os governados, do Estado sobre a sociedade civil e/ou a economia, do poder político sobre as relações sociais, do público sobre o privado etc. Mas, para além deste aparente consenso, podemos encontrar múltiplos e diferenciados modos de interpretar as chamadas políticas públicas.

A ortodoxia liberal com sua defesa do “Estado mínimo” – de Locke à Stuart Mill, passando por pensadores políticos como Hume e economistas como Smith e Ricardo – não formulou qualquer teoria ou concepção de políticas públicas. Ao contrário, entendia e valorizava o Estado em seu sentido estrito de garantir os direitos (naturais ou civis/adquiridos) de indivíduos possessivos e empreendedores, o livre funcionamento do mercado e dos contratos privados dele derivados, bem como a produção e circulação da moeda como valor de troca universal. O ente público, inteiramente subsumido aos interesses individualistas ou privados e às “leis naturais do mercado”, ficava axiologicamente reduzido a uma dupla me-

dição política: de um lado, representando os interesses dos indivíduos proprietários e realizadores e, de outro, mantendo a ordem e o livre funcionamento do mercado capitalista através do monopólio legal do uso da força e de emissão/regulação da moeda.

Os reformadores positivistas do final do século XIX foram os primeiros a pensar as funções reguladoras do Estado. Estas eram os meios de garantir o progresso com harmonia e alguma forma de coesão da ordem estabelecida. Este tema traduzia a necessidade de reprodução da ordem vigente em seu enfrentamento com os movimentos das classes subalternas e com as idéias socialistas. Com base nessa racionalidade conservadora, desenvolveram-se teorias e políticas com finalidades (funções) de socialização (adequação intelectual e moral dos indivíduos à ordem social), controle (domínio e previsibilidade) e coerção (uso efetivo da força física legal).

Associadas a esta visão de reformas conservadoras, surgiram teorias sobre burocracia estatal e empresarial, elites políticas, concessão de benefícios econômicos, assistência social e educação laicas e públicas, reconhecimento dos direitos positivamente existentes etc. Durkheim, Pareto, Weber, Mosca, Alfred Marshall, Schumpeter e Kelsen, entre outros, são grandes expoentes desta visão de mundo. Ainda que nem todos sejam formal e estritamente positivistas, contribuíram para a formulação de uma estratégia racional-legal de refor-

mas funcionais à ordem capitalista.

O reformismo conservador pode ser interpretado, de um lado, como uma resposta das elites dirigentes e classes dominantes, sobretudo na Europa, às ameaças representadas pelas reivindicações e insurreições de massas proletarizadas, pelo crescimento dos partidos socialistas e pela crescente difusão da crítica de Marx à ordem capitalista, ao longo da segunda metade do século XIX. De outro, também pode ser compreendido como uma necessidade do desenvolvimento capitalista que alcançou, no último quartel do século passado, um forte incremento da produtividade (e da mais-valia relativa), da tendência à monopolização dos mercados, da circulação de capitais financeiros e das disputas inter-imperialistas. Por ambos os lados, os Estados nacionais e suas elites dirigentes foram progressivamente exigidos a formular novas estratégias políticas e um reordenamento das “funções estatais”.

O incremento da mais-valia relativa propiciou um crescente excedente econômico que pôde ser parcialmente tributado pelo Estado. O produto excedente foi politicamente redirecionado para o fomento de atividades econômicas, garantindo o acesso do capital às fontes de matérias-primas e mercados consumidores e dando suporte para infra-

---

HAROLDO ABREU – Professor da Escola de Serviço Social da UFF e Consultor da FASE.

estrutura produtiva, subsídios financeiros e fiscais, domínio tecnológico, domínio colonial etc. Mas os recursos públicos foram também destinados para alguma forma de regulação social com atendimento parcial de reivindicações dos subalternos, sobretudo do proletariado, desde que mediante instituições sócio-estatais de “socialização e controle” destes atores sociais, conforme a estratégia do reformismo conservador.

Outra grande vertente com influência nas estratégias de políticas públicas foi o socialismo de inspiração marxista. Esta influência, contudo, ficou restrita à valorização de conquistas alcançadas pelos trabalhadores e incorporadas às leis e instituições estatais. Ou, ainda, à denúncia do reformismo conservador como estratégia de divisão e cooptação dos trabalhadores e de regulação estatal da luta de classes. Os socialistas analisavam o processo de mudanças em curso na sociedade capitalista exclusivamente a partir dos interesses de classes fundamentados na economia, sem uma teoria dos processos e instituições político-culturais mediadores dos interesses de classes e visões de mundo. Apoiados mais em Lênin do que em Marx, não conseguiram formular uma crítica mais consistente das tendências e possibilidades da regulação estatal e, menos ainda, das estratégias claras e viáveis de disputa do sentido e direção das políticas públicas.

Concretamente, a atuação dos socialistas ortodoxos caracterizou-se muito mais pela negação e pela resistência do que pela iniciativa de propostas de políticas públicas. Estas, quando formuladas, estavam subordinadas a alguma estratégia de conquista do poder estatal e raramente incorporavam a perspectiva de disputar o consentimento da cidadania e a reforma intelectual e moral da cultura sócio-política.

No campo do que se convencionou chamar de esquerda, quem

### ***A atuação dos socialistas ortodoxos caracterizou-se muito mais pela negação e pela resistência do que pela iniciativa de propostas de políticas públicas.***

passou a disputar o sentido das políticas públicas foram os social-democratas. Desde as teses gradualistas de Bernstein até o abandono de qualquer influência marxista ou expectativa revolucionária no 2º Pós-Guerra, a social-democracia assumiu gradualmente a defesa da liberal-democracia e do reformismo conservador. Para os social-democratas estas eram as condições político-institucionais e culturais que permitiam a institucionalização de políticas e direitos que se contrapunham (ou moderavam) à supremacia do capital. Condições que, para os social-democratas do Pós-Guerra, passaram a ser concebidas como suficientes para a realização dos interesses aquisitivos dos trabalhadores nos limites do mercado capitalista. Os partidos social-democratas e os sindicatos por eles dirigidos tornaram-se, assim, os maiores defensores de políticas públicas reguladoras das relações econômicas e sociais. Mas não incorporaram os valores e a razão negativa presentes na visão crítica da economia política e das formas concretas de alienação dos homens na sociedade capitalista que estão na gênese do pensamento socialista.

O período entre-guerras foi marcado por sucessivas e prolongadas crises econômicas e de legitimação da ordem, que levaram ao esgotamento do capitalismo liberal clássico, particularmente dos valores e instituições vinculados ao livre mercado e ao Estado restrito. A expansão do capitalismo monopolista

introduzia novos conflitos (entre os diferentes atores capitalistas), que se articulavam com as lutas de classes e os conflitos entre as potências imperialistas. De um modo geral, a crise estimulava estratégias de regulação sócio-estatal e o desenvolvimento de ideologias nacionalistas e militaristas. Concomitantemente, o sucesso inicial da revolução bolchevique reforçava, de um lado, as expectativas revolucionárias das vanguardas proletárias e, de outro, o medo dos diversos segmentos conservadores frente a uma fictícia revolução mundial.

A fragilidade dos valores e das instituições liberais – democraticamente estreitos e incapazes de regular os conflitos – e dos pactos de governabilidade (entre conservadores, liberais e social-democratas) completava este quadro de crise do padrão de acumulação, da hegemonia liberal e da racionalidade (previsibilidade e segurança) social e política. Este quadro fortalecia os defensores de uma ordem a qualquer preço, assentada na idéia de um poder total do Estado sobre os cidadãos e sobre a sociedade civil.

O fascismo e outras formas de poder totalitário se impuseram sobre as sociedades capitalistas de industrialização tardia e sem tradição de pactuação liberal-democrática entre os atores da sociedade civil. O facismo, que brotou do anticapitalismo romântico e cresceu propagando a violência como fundamento da ordem social, alimentou-se das crises de expansão do capitalismo monopolista e do pacto liberal (insuficientemente democratizado e ainda sem instrumentos efetivos de regulação econômica e social). No exercício do poder estatal, o facismo suprimiu as frágeis instituições liberais-democráticas e impôs rigorosas políticas de fomento econômico e regulação social capazes de “matar de inveja” os mais intransigentes defensores das reformas conservadoras.

Paradoxalmente, o anticapita-

lismo e o irracionalismo de origem cederam lugar à racionalização positiva das relações sociais e econômicas do capitalismo. As políticas econômicas e sociais dos Estados facistas só podem ser definidas como públicas por quem considerar que um Estado é um bem público, ainda que aprisionado e aparelhado por uma única vontade política e sem qualquer participação da cidadania.

Ao contrário, a afirmação de uma esfera política efetivamente pública exige uma mediação pactuada entre os múltiplos interesses, opiniões e vontades articulados na sociedade civil. Interpretado deste modo, o espaço público transcende o Estado, incorporando a sociedade civil, publicizando os espaços ditos “privados” e politizando as relações sociais em suas diversas dimensões. Neste sentido, a ampliação da esfera pública confunde-se com a democratização da sociedade.

Da derrota do facismo ao final da Segunda Guerra, até os anos 70, a mediação pública das relações sócio-econômicas alcançou, nas sociedades de capitalismo avançado, o ponto culminante de sua legitimidade. Segundo Offe, este período corresponde ao predomínio do pacto liberal-democrático-social (desenvolvimentista e de bem-estar) articulado por liberais, conservadores e social-democratas, com ampla participação de sindicatos e entidades patronais e respaldo da grande maioria dos cidadãos.

O Estado tornou-se efetivamente um bem público, regulando investimentos produtivos, o mercado consumidor, o crédito, além das relações entre trabalho e capital, reconhecendo e ampliando direitos de cidadania acima das regras do mercado capitalista. Os fundos públicos foram constituídos e ampliados com progressivo aumento da carga fiscal – impostos, taxas, contribuições etc – e politicamente utilizados para financiar investimentos (novas tecnologias, infra-estrutura, consumo coletivo etc), subsidiar

## ***A ampliação da esfera pública confunde-se com a democratização da sociedade.***

setores inteiros da economia (como, por exemplo, agricultura e indústrias estratégicas), programas sociais (seguro-desemprego, renda mínima, habitação etc), além de educação, saúde, energia, Forças Armadas e muitos outros.

Este período correspondeu, também, à generalização e à consolidação do sufrágio universal e da competição eleitoral-partidária como forma paradigmática da democracia ocidental. Ampliou-se, com isso, o poder de influência das classes subalternas e de outros segmentos sociais (mulheres, jovens, etnias etc) nas decisões públicas, ainda que nem sempre tenham sido reconhecidas outras formas (mais diretas) de participação democrática. Em contrapartida, cresceu enormemente o controle político-burocrático sobre a vida dos cidadãos, levando os teóricos da “Escola de Frankfurt”, dentre outros, a definir o mundo contemporâneo como uma “sociedade industrial programada”. A proteção social, em muitos casos, tornou-se tutela estatal, coagindo ou inibindo as iniciativas inovadoras da cidadania.

Como as políticas públicas do *welfare state* desenvolvimentista foram produtos de um processo de pactuação entre os principais atores sociais e políticos, elas podem ser interpretadas tanto como uma conquista dos trabalhadores e de outros grupos subalternos quanto como uma estratégia de reprodução social e de legitimação política do capita-

## ***As políticas públicas e a participação cidadã são objetos de disputas hegemônicas.***

lismo. Trata-se, no entanto, de uma falsa dicotomia. O Estado liberal democrático de bem-estar representa uma mediação de interesses e visões de mundo que permitiu a compatibilização das desigualdades do capitalismo com um processo democrático e distributivo de renda e bem-estar, além de integrar, ao menos parcialmente, a maioria dos trabalhadores e da esquerda aos valores e à racionalidade da sociedade capitalista. Esta realidade levou ao surgimento de muitas teorias sobre o desaparecimento da luta de classes e o fim da história.

Contudo, os socialistas ortodoxos foram incapazes de compreender as dimensões hegemônicas presentes nas políticas públicas reguladoras do desenvolvimento e da reprodução social. A esfera pública não pode ser encarada apenas como espaço de conflitos e pactos entre as diferentes demandas e interesses das classes e grupos sociais; antes, configura-se como uma esfera plural e diferenciada, na qual se chocam e se articulam as estratégias e os valores que ordenam a vida das gerações atuais e futuras. É, nesse sentido, que as políticas públicas e a participação cidadã são objetos de disputas hegemônicas.

A partir dos anos 70, começou a se desenhar a crise do chamado “Estado liberal-democrático de bem-estar”. A prolongada crise de crescimento, as mudanças no padrão de acumulação (inovações tecnológicas, novos procedimentos administrativos, terceirização, flexibilização dos contratos de trabalho, integração global e regional do capital etc), o processo de globalização também superestrutural (da gestão política, do direito, das formas de comunicação, das manifestações culturais etc), a recusa da maioria dos cidadãos em aumentar a sua contribuição para os fundos públicos e sociais e, em muitos casos nacionais, a desarticulação da identidade política dos trabalhadores, enquanto “classe para si”, sin-

## ***A consolidação de uma esfera pública mundial ainda carece de uma sociedade civil correspondente.***

tetizam um quadro de esgotamento das políticas públicas do welfare state desenvolvimentista mediadas pelos Estados Nacionais.

O novo padrão de acumulação não gera mais uma expansão do mercado (de trabalho e de consumo) como nos “anos dourados do desenvolvimento keynesiano-fordistas”. O processo de globalização e de integração regional vem progressivamente delimitando o espaço e os temas da soberania nacional e reduzindo – embora não eliminando – o poder de intervenção dos cidadãos e dos atores coletivos em diversas decisões públicas nacionais. Políticas de desenvolvimento, direitos civis, políticas ambientais, de comunicação, de proteção e reformas sociais são progressivamente submetidas às condições econômico-financeiras e às regras jurídico-políticas dos organismos e dos acordos internacionais.

Neste sentido, as mobilizações e articulações em diversas áreas das políticas públicas nacionais supõem levar em consideração as tendências e a correlação internacional de forças e opiniões. Por exemplo, as estratégias de desenvolvimento agrícola adotadas no Brasil interferem no comércio mundial, nos interesses dos produtores agrícolas de diversas outras nações, no ecossistema regional e mundial etc, podendo provocar reações favoráveis e/ou contrárias de diversos interesses e opiniões afetados nacional e internacionalmente. O mesmo pode ser afirmado para as políticas industrial, energética, tecnológica, ambiental, fiscal, de comércio exterior, de financiamento de gastos e fundos sociais, de direitos humanos, de re-

formas estruturais e muitas outras. Com isto, as disputas de interesses e valores, que envolvem a institucionalização das políticas públicas no âmbito nacional, sofrerão, cada vez mais, múltiplos condicionamentos internacionais. Inversamente, dependendo da importância estratégica da nação, as suas disputas internas rebaterão no cenário mundial com maior ou menor influência nos rumos da Humanidade.

Este quadro de crise e reestruturação do padrão de acumulação, em uma realidade mundial em processo de globalização e regionalização, aponta para a necessidade de constituição de uma esfera pública transnacional, com base em articulações civis e políticas que transcendam as diferentes sociedades nacionais e construam uma sociedade civil globalizada. Portanto, a consolidação de uma esfera pública mundial ainda carece de uma sociedade civil correspondente.

Em suma, quando falamos de políticas públicas estamos nos referindo às mediações político-institucionais das inter-relações entre os diversos atores presentes no processo histórico-social em suas múltiplas dimensões (economia, política, cultura etc). Políticas públicas são implementadas por atores políticos através de instituições públicas, em geral agências estatais. Podem ser iniciativas de governantes ou governados, conjunturais (provisórias e emergenciais) ou estruturais (reguladoras de processos sociais e estruturadoras da sociedade como educação, saúde, previdência etc), universais (voltadas para toda a sociedade e cidadãos sem exceções) ou segmentares (dirigidas para determinadas classes ou grupos sociais).

O conteúdo e o formato institucional das políticas públicas envolvem, pois, a política em sua dupla dimensão. Em sentido estrito, concernem aos interesses existentes, à correlação de forças entre esses interesses e seus atores individuais e

coletivos, ao consentimento da opinião pública, à participação da cidadania, às articulações e acordos, às instituições existentes etc. Em sentido amplo, envolvem as condições estruturais e concretas do processo histórico-social, o modo como este processo é interpretado e dirigido, os valores e as razões que disputam essa interpretação e direção, as visões de mundo alternativas etc. Essas dimensões se fundem e interagem no processo político mediante as estratégias globais e parciais dos atores individuais e coletivos. Por tudo isso, podemos afirmar que as políticas públicas, assim como todas as mediações sócio-políticas, são sínteses dessas múltiplas e diferenciadas determinações. Elas são produtos das inter-relações entre os atores sociais e políticos frente às condições materiais e intersubjetivas existentes na sociedade.

### **As políticas públicas da modernização capitalista no Brasil**

Na tradição política brasileira o Estado sempre foi o grande protagonista, o centro das atenções, das demandas e dos interesses e da própria construção nacional. Desde o processo de independência, conduzido pelo príncipe regente de Portugal e por uma classe dominante associada aos interesses ingleses e portugueses no Brasil, as “grandes mudanças” nacionais foram conduzidas “pelo alto”, sem uma efetiva ruptura com as velhas formas de dominação social e política. A “Abdicação de Pedro I”, o “Golpe da Maioridade”, a “Abolição da Escravatura”, a “Proclamação da República”, a “Revolução de 30”, o “Estado Novo”, a “Democratização de 45”, o “Golpe de 64”, a recente “Abertura Democrática” (de Geisel e Figueiredo) e a “Transição via Colégio Eleitoral” são algumas marcas desta tradição. Em todas essas “rupturas”, o passado – ou parcela dele – adequou-se ao presente

para garantir um lugar no futuro.

A tradição de “revolução pelo alto” e de modernização conservadora foi a “via brasileira” para o moderno capitalismo industrial e financeiro. Uma transição para o capitalismo mediante a conciliação entre parcelas do “velho” e do “novo”, do “arcaico” e do “moderno”, em uma “simbiose sócio-política” orquestrada em torno do Estado, por dentro do Estado e pela refuncionalização do Estado. Diferentemente das “vias clássicas” de transição para o capitalismo, a sociedade brasileira não conheceu insurreições populares hegemônicas por uma burguesia liberal nem a supressão radical das antigas instituições políticas e sociais ou das velhas formas de apropriação e exercício do poder. A oligarquia aristocrática se aburguesou e a burguesia emergente se oligarquizou. O patrimonialismo – a subsunção do público ao privado e do poder à propriedade – reproduziu-se como instituição e cultura política.

Deste modo, o Estado foi instrumentalizado para garantir e subsidiar a acumulação privada de capital e reproduzir o “coronelismo” como relação sócio-política. Culturalmente, reproduziram-se, sob o primado do patrimonialismo, os valores de uma elite patriarcal, racialmente branca (europeizada e posteriormente americanizada), bacharelesco-positivista, católica (posteriormente cristã-ocidental) e autoritária. Com base neste funcionalismo político-econômico, nesta visão de mundo e nos meios de coerção disponíveis, as classes dominantes e suas elites dirigentes constituíram o Estado, suas instituições e suas formas de regulação social. Foram excluídos da “esfera pública” os não-proprietários, os não-escolarizados, os não-brancos, as mulheres, os jovens, os democratas e todos aqueles que não se enquadravam no perfil dos detentores do poder. Esta foi a matriz de nossa cultura e de nossas instituições “pú-

blicas”, inclusive de reconhecimento dos direitos de cidadania.

Dos anos 30 aos anos 70, os dirigentes do Estado brasileiro tiveram que responder aos desafios da

modernização.

O predomínio dos interesses vinculados ao capital agro-exportador (sobretudo do café), a monopolo-



MARCELO OLIVEIRA/IMAGENS DA TERRA

modernização industrial e, com esta, de uma sociedade de massas emergente, formando e disciplinando as classes sociais, incorporando e excluindo interesses sociais e projetos políticos. Antes mesmo da “revolução de 30”, as greves e rebeliões proletárias, a insatisfação das “classes médias”, o desenvolvimento de uma cultura crítica (cujo marco inicial foi a “Semana de Arte Moderna” de 22), a fundação do PCB como primeiro partido nacional e as rebeliões dos “tenentes”, dentre diversos outros fenô-

***A tradição de  
“revolução pelo alto” e  
de modernização  
conservadora foi a “via  
brasileira” para o  
moderno capitalismo  
industrial e financeiro.***

lização do poder estadual e local pelas oligarquias e “coronéis”, a carência de instituições públicas representativas e mediadoras dos conflitos entre interesses e visões de mundo contraditórios, a ausência de instituições sócio-políticas reguladoras do processo de proletarização, a insuficiente integração e identificação dos indivíduos com o mercado (ainda não consolidado como base da unidade nacional e dos direitos de cidadania), atestavam a inadequação do pacto oligárquico-fundiário e das instituições autocrático-federativas frente aos novos atores e às novas exigências do capitalismo industrial e da sociedade de massas.

O desenvolvimento capitalista supunha, portanto, uma reestruturação da ordem sócio-estatal, muito embora a burguesia industrial paulista, vinculada à acumulação do capital agro-exportador do café, não percebesse claramente os limi-

tes do pacto oligárquico. A crise mundial do capitalismo liberal, que se condensou na “grande depressão” de 29, afetou profundamente a base agro-exportadora do capitalismo brasileiro, demonstrando que a inadequação ao desenvolvimento nacional não era apenas das instituições.

O movimento político-militar de 30 uniu dissidências oligárquicas, oficiais militares e segmentos das “classes médias” em busca de uma atualização do padrão de desenvolvimento capitalista e de um reordenamento institucional adequado a este padrão. Desenvolvimento e unidade nacionais tornaram-se finalidades do novo bloco no poder perseguidas através da instituição de um padrão centralizado e corporativista de regulação política das relações sócio-econômicas, dos direitos de cidadania e da federação.

Gradualmente, a economia e a incipiente sociedade civil foram submetidas ao controle burocrático-corporativo do poder central. Os “novos” dirigentes do Estado nacional assumiram a responsabilidade de “ordenar o progresso” mediante a criação de instituições políticas reguladoras da economia. O Estado passou a regular a utilização dos recursos naturais (águas e minas) para a produção de energia e matérias-primas mfero-metalúrgicas; os meios de transporte e comunicação; o comércio exterior e a política cambial-alfandegária (seletiva e protecionista); a moeda e o crédito para financiar investimentos; o sistema fiscal e tributário (inclusive de subsídios à implantação de novas atividades econômicas); o saneamen-

to, a urbanização e os demais equipamentos e serviços necessários ao processo de industrialização.

Este ordenamento econômico foi complementado pelo ordenamento social com a criação de leis e institutos trabalhistas, sindicais, previdenciários e assistenciais voltados para a regulação corporativa do processo de proletarização, além de uma política educacional dirigida à formação de uma força de trabalho integrada ao desenvolvimento industrial e ao mercado e, ainda, de uma cidadania passiva e obediente.

O passo seguinte foi atribuir ao Estado a responsabilidade dos investimentos diretos em indústrias e serviços essenciais à industrialização: energia, mineração, siderurgia, petróleo, petroquímica, telecomunicações, ferrovias, navegação, indústria bélica etc. A política de investimentos diretos adquiriu seus contornos iniciais durante o “Estado Novo”, alcançando, no entanto, completa maturação apenas com a

ditadura militar-burguesa de 64 e a sua política de “segurança e desenvolvimento” centrada no Estado. Durante esta ditadura foram, ainda, atraídos investimentos de capitais externos em amplos setores da economia, especialmente na indústria de bens de consumo duráveis (eletrodomésticos, automóveis, químico-farmacêutica etc).

A regulação político-econômica através do planejamento estatal veio combinando, desde os anos 30, formas de controle burocrático-corporativo, subsídios fiscais e de crédito ao capital privado com produção direta e subsidiada pelo Estado (de infra-estrutura, energia, matérias-primas e bens de produção); somando-se a esses elementos, a partir de 54/55, o favorecimento de investimentos estrangeiros. A ditadura militar-burguesa promoveu um enorme aumento da carga fiscal-tributária, um crescente endividamento público externo e interno com a finalidade de financiar pesados

investimentos estatais e a política de subsídios aos novos setores industriais à agropecuária e às exportações, além da permanente redução dos custos da força de trabalho através da política de achatamento salarial.

De 1930 a 1980, a economia brasileira alcançou através da regulação estatal uma progressiva substituição das importações de bens industrializados pela sua produção interna. A industrialização substitutiva, patrocinada pelos detentores do poder com recursos públicos, constituiu um dos mais rápidos e diversificados desenvolvimentos capitalistas conhecidos até hoje. Objetivamente, o êxito desta moderniza-

WILSON SANTOS/AGÊNCIA JB



ção econômica implementada através do Estado teve como característica dominante a permanente privatização dos ganhos e socialização (publicização) das perdas.

O resultado desta privatização do público – através de um Estado autoritário, centralizador e corporativo – foi uma brutal concen-



WILSON SANTOS/AGENCIA JB

tração de renda e capital, com endividamento público externo e interno. Além da pauperização absoluta e relativa, a população desprovida de capital ainda teve (e tem) que arcar com o ônus da dívida do processo de modernização conservadora transfigurada em pública.

No plano da regulação social, as políticas da estratégia de modernização conservadora se voltaram, após a “Revolução de 30”, para o controle coercitivo do processo de proletarianização (formação e disciplina) através da institucionalização forçada do corporativismo estatal. Os direitos sociais dos trabalhadores foram incorporados como normas e procedimentos burocrático-administrativos e, posteriormente, ampliados como concessão estatal. Os sindicatos foram incorporados ao Estado e transfigurados em aparelhos burocráticos e assistencialistas reguladores dos interesses, direitos e deveres das diferentes categorias corporativas. A previdência, em vez de se constituir como garantia de direitos universais e contrapoder ao despotismo do capital, foi imposta como agência de seguro corporativo e compensatório à venda da força de trabalho ao capital, excluindo os trabalhadores rurais e a “mão de obra excedente”.<sup>1</sup>

Os detentores do poder estatal, a partir de 1930, instituíram uma matriz de política social inteiramente funcional às estratégias da mo-

dernização conservadora e da acumulação capitalista: de um lado, disciplinadora e persuasiva dos trabalhadores assalariados e, de outro, excludente e reprodutiva das antigas formas de dominação social sobre os excluídos do mercado capitalista. Seus resultantes foram: sindicatos transfigurados em organismos funcionais do corpo estatal; direitos trabalhistas e previdenciários seletivos, compensatórios, disciplinadores e instrumentais à expansão capitalista; não reconhecimento dos direitos dos cidadãos excluídos do mercado (que não vendem a força de trabalho, não se submetendo à disciplina capitalista) ou das relações formais de emprego (não contribuindo para o sistema previdenciário); reprodução da submissão dos trabalhadores excluídos da cidadania ao poder privado dos “coronéis” (campo) e agentes de clientela (áreas urbanas).

A objetivação das estratégias de modernização conservadora articuladas através do Estado só foi possível mediante um consenso (efetivo ou tácito) entre as classes dominantes, elites políticas, burocracia estatal e Forças Armadas em torno de um gradual e progressivo fortalecimento dos aparelhos de coerção, controle e persuasão do Estado. O ordenamento corporativo das políticas econômicas e sociais foi, portanto, produto deste consenso relativo entre os interesses e

visões de mundo dos diversos protagonistas do poder nacional. Neste sentido, o corporativismo estatal tornou-se meio e condição para a regulação da industrialização seletiva e substitutiva de importações combinada com o disciplinamento do trabalho assalariado e a conservação do

poder oligárquico.

Este “modelo de desenvolvimento” só consolidou o seu formato estatal-corporativo com o “Estado Novo”. Antes disso, o “bloco no poder” precisou derrotar as resistências do sindicalismo não-corporativista da “Aliança Nacional Libertadora” e da pequena oposição liberal. A supressão dos resquícios liberais (livre contratação entre os agentes do mercado, instituições representativas, igualdade jurídica entre os indivíduos etc) e liberais-democráticos (liberdades de organização e expressão, habeas-corpus etc), que conviviam conflitivamente com a institucionalização do despotismo corporativista, foi a obra da ditadura de 37/45 para a estabilização do Estado corporativista-disciplinador do desenvolvimento

1- A previdência estatal foi regulamentada, nos anos 30, como um “sistema corporativo de cooperação entre capital e trabalho”, em que cada um contribuía com uma parcela do salário pago ou recebido para um fundo sócio-estatal. O trabalhador para adquirir os direitos previdenciários (inclusive de assistência médico-hospitalar) tinha que alienar a força de trabalho – submetendo-se à disciplina fabril e à legislação corporativa, além da obrigatoriedade de contribuição individual – por um prazo previamente determinado. A institucionalização deste sistema previdenciário foi, inequivocamente, um instrumento eficaz de “socialização e controle” dos assalariados, integrando-os à racionalidade e aos valores do capitalismo industrial.

capitalista e da unidade nacional.

De 45 a 64, não houve mudanças profundas na institucionalidade de regulação política das relações sócio-econômicas, apesar da efervescência das disputas eleitorais, das crescentes mobilizações sindicais e de massas e da constituição de blocos de forças sociais e políticas com estratégias distintas para o desenvolvimento brasileiro. As disputas eleitorais, embora se tornassem progressivamente decisivas no processo político, objetivavam muito mais o controle dos aparelhos estatais de regulação existentes do que a sua democratização. Ainda assim, o domínio desses aparelhos encontrava-se, em grande parte, condicionado à competição eleitoral entre as forças políticas.

Por isso mesmo, a “democracia populista” foi tensionada por uma dualidade político-institucional entre a regulação “pelo alto” das relações sócio-econômicas e dos atores sociais (através dos aparelhos estatais-corporativos), e a emergência da cidadania, dos atores coletivos e de vontades políticas, articuladas (na) e articuladoras da sociedade civil, elementos favorecidos pelo sistema eleitoral-representativo e as franquias liberais-democráticas. Esta dualidade estimulava, de um lado, o golpismo dos setores interessados na modernização conservadora articulada ao capitalismo internacional e, de outro, a mobilização eleitoral e de massas dos setores interessados no desenvolvimento capitalista com autonomia nacional e “reformas de base”.

O golpe de estado de 64, contra o governo Jango, teve vários significados a um só tempo. Primeiro, a quebra da ordem constitucional através da violência político-militar. Segundo, a desarticulação e repressão violenta do bloco de forças nacional-desenvolvimentista – e não apenas de esquerda – com a derrota das propostas de reformas sociais e econômicas e de políticas distributivas de renda e propriedade. Terceiro, a

inversão da polaridade institucional, submetendo o processo político-eleitoral às condições da modernização conservadora e à autonomia do bloco no poder, excluindo os interesses e opiniões articulados na sociedade civil. Quarto, a reestruturação dos aparelhos estatais e o redirecionamento das políticas de regulação das relações sociais e econômicas para a afirmação de um padrão de desenvolvimento capitalista concentrador de renda e capital, com crescente participação do capital estrangeiro.

As políticas econômicas e sociais da ditadura foram integralmente centralizadas e submetidas a um planejamento estratégico do desenvolvimento capitalista. Novas fontes de financiamento – especialmente através de impostos indiretos, contribuições compulsórias para fundos públicos e, posteriormente, do crescente endividamento externo e interno – foram direcionadas

subsidiavam financeiramente a acumulação de capital e a modernização produtiva inclusive no campo.

Juros negativos, isenção de impostos e preços baixos (subsidiados) dos bens e serviços públicos (energia, aço, transporte, telecomunicações, petroquímicos etc), fornecidos pelas empresas e agências geridas pelo Estado, além do superfaturamento (com corrupção e extorsão) nas “concorrências públicas”, foram meios usuais de transferência de recursos de toda a sociedade (da esfera pública) para a acumulação de capital (esfera privada). Todos os fundos vinculados às políticas de regulação social – educação, saúde, previdência unificada, habitação, saneamento, subvenções sociais etc – foram utilizados para “estimular a iniciativa privada”.

Este quadro foi complementado com facilidades aos investimentos de capitais estrangeiros, diretos ou



J.R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA

para a acumulação de capital. Os organismos estatais gestores de fundos públicos – BNDE, Banco do Brasil, BNH, caixas econômicas, diversos conselhos corporativos etc –

em associação com capitalistas brasileiros, e com um violento achatamento salarial, especialmente dos detentores de força de trabalho menos especializada, mediante uma

política de controle coercitivo dos sindicatos e dos contratos de trabalho. A ditadura militar-burguesa rompeu com a política “transformista” (de cooptação e persuasão coletivas) do “período varguista” que definia um “sistema de compensações” aos trabalhadores em troca de disciplina e adesão à ordem.

Todos os meios da modernização conservadora e do corporativismo estatal foram aperfeiçoados e redirecionados para a concentração do capital e da renda nacional. Este processo foi garantido pela mais ampla repressão da história republicana brasileira. Apoiada na política de “segurança e desenvolvimento”, a ditadura militar-burguesa tornou a economia brasileira plenamente industrializada, diversificada e integrada ao capitalismo mundial, engendrando desigualdades sociais jamais alcançadas por qualquer outro processo de desenvolvimento capitalista.

Contudo, a diversificação sócio-econômica e a grande mobilidade sócio-demográfica e cultural vividas pela sociedade brasileira, dos anos 30 aos 70, haviam também promovido uma profunda diversificação de interesses e opiniões, tornando as inter-relações entre economia, sociedade civil e Estado muito mais complexas. Quanto mais a ditadura radicalizava a sua estratégia de modernização conservadora e autocrática, quanto mais promovia a concentração de rendas, de capital, de poder sócio-político e de privilégios, mais entrava em contradição com os múltiplos e diferenciados interesses e opiniões que emergiam do processo de modernização conservadora.

O corporativismo sócio-estatal e os aparelhos de coerção podiam reprimir e calar a manifestação dos interesses e opiniões articulados na sociedade, mas eram cada vez menos capazes de regulá-los e integrá-los à ordem capitalista. As políticas de “socialização, controle e coerção” da ditadura tornavam cada con-

flito particular, comum à qualquer sociedade diversificada e plural, um enfrentamento com a ordem política.

Concomitantemente, o Estado, enquanto agência de promoção, financiamento e subsídio da acumulação privada de capital, entrava em colapso durante os anos 70. Os com-

### ***Para a burguesia está encerrado o ciclo de industrialização substitutiva de importações patrocinada pelo Estado.***

promissos da ditadura com o sistema financeiro internacional, o crescente endividamento externo e a elevação das taxas de juros internacionais levaram a uma política econômica centrada no balanço de pagamentos. O governo Figueiredo-Delfim promoveu uma recessão para reduzir importações e liberar excedentes exportáveis, acrescentou novos subsídios às exportações, ampliou o endividamento interno do Estado com os detentores de renda e capital para pagar pelos dólares obtidos pelos exportadores, além de contrair novos empréstimos internacionais para pagar dívidas com os próprios bancos.

As “tetras do Estado secaram”, isto é, os recursos públicos, que antes financiavam e subsidiavam os investimentos produtivos, agora estavam comprometidos com a rolagem das dívidas externas e internas assumidas pela autocracia militar-burguesa por longos vinte anos de ditadura. Ao final deste período, o Estado desenvolvimentista praticamente deixou de existir e, portanto, de ter utilidade para a regulação do desenvolvimento capitalista.

As políticas econômicas patrocinadoras do processo de substituição de importações por produção

interna alcançaram todos os setores da economia, exceto os produtores das novas tecnologias (micro-eletrônica, robótica, telemática, química fina, novos materiais etc). Estes são setores que demandam elevados investimentos em pesquisa e que, de um modo geral, envolvem investimentos públicos a fundo perdido, subsídios fiscais e associações entre grandes capitais das diferentes nações de capitalismo avançado. Diante da inexistência de qualquer interesse dos oligopólios internacionais e governos, que dominam as novas tecnologias, em democratizar o acesso internacional às mesmas, os novos países industrializados, como o Brasil, estão relegados à categoria de consumidores e/ou montadores de equipamentos produzidos com estas tecnologias.

A falência financeira do Estado e o desinteresse (e incompetência) da burguesia brasileira nos investimentos em pesquisa técnico-científica (cujo retorno é lento e de longo prazo), colocam a sociedade brasileira sem condições para investir nesses novos segmentos industriais. Para a burguesia está encerrado o ciclo de industrialização substitutiva de importações patrocinada pelo Estado.

Por tudo isto, a modernização conservadora centrada e regulada pelo Estado disciplinador do desenvolvimento e das relações sociais capitalistas é um “ciclo” que se realizou e se esgotou (ou se esgotou porque se realizou). Para as classes dominantes e elites dirigentes, a tradição de regulação estatal precisa ser substituída por formas de regulação mais adequadas às condições atuais do desenvolvimento capitalista nacional e internacional.

Nesse sentido, diversos segmentos das classes dominantes, das elites políticas conservadoras, da tecnocracia a serviço da acumulação privada e dos principais meios de comunicação e padronização cultural, os padrinhos e afilhados do Estado da modernização conser-

vadora, há mais de uma década vêm investindo na construção da imagem de que o Estado “é inexoravelmente ineficaz, incompetente e incapaz de promover o desenvolvimento”. Para o velho bloco no poder, a “mão forte” do despotismo estatal cumpriu a sua “função histórica” e deve ceder o lugar à outra, hoje mais poderosa: a “mão invisível do mercado”.

Como os recursos públicos, transferidos para a “iniciativa privada” por mais de cinquenta anos, se esgotaram, só resta agora privatizar a fonte dos recursos, eliminando o patrimônio público e as normas disciplinadoras das relações sociais e econômicas. Esta é a “nova ideologia” dos velhos conservadores. Afinal de contas, “quando as tetas se secam, a vaca vira bife”.

### **O mercado capitalista contra a democracia: as políticas públicas hoje**

As novas condições da acumulação capitalista – globalizada e regionalizada, com base na automação, terceirização, flexibilização dos contratos de trabalho etc – tendem a gerar cada vez mais desemprego e exclusão social. Estas tendências vêm estimulando e sendo estimuladas pelo neoliberalismo em escala planetária. Há mais de uma década cresce o desemprego em todos os quadrantes do mundo capitalista ou que transita para o capitalismo. Crescem também a distância entre ricos e pobres e novas formas de separação social e internacional. O capitalismo globalizado entrou em uma

***Os moldes neoliberais, contraditoriamente às suas finalidades, recolocam a esfera pública e a democracia no centro do debate político.***

crise sem precedentes em sua história: o novo padrão de acumulação não gera integração dos novos contingentes sociais que buscam trabalho e renda ao mercado capitalista.

Embora o desenvolvimento capitalista suponha um mínimo de esfera pública e um pacto social para se reproduzir e se legitimar, parece que democracia e mercado capitalista são processos sócio-históricos (e valores) que tendem a se excluir e a se tornar incompatíveis entre si. Interessa ao grande capital e às elites conservadoras a despolitização da acumulação para que esta não seja regulada pelos interesses, opiniões e vontades políticas articulados na sociedade civil, sobretudo em sociedades que se democratizam, como a brasileira. Para tanto, é necessário desgastar o Estado e as instituições da esfera pública – parlamento, partidos, agências gestoras de políticas públicas, direitos de cidadania, sindicatos etc. As classes dominantes e as elites conservadoras, articuladas em defesa da reestruturação capitalista em moldes neoliberais, contraditoriamente às suas finalidades, recolocam a esfera pública e a democracia no centro do debate político.

A sociedade civil brasileira, ao contrário de outras sociedades periféricas do capitalismo mundial, resiste ao neoliberalismo, muito embora não disponha de um bloco de forças sociais e políticas estruturado em torno de objetivos comuns, isto é, de uma efetiva articulação política e cultural entre os diversos segmentos que perdem – ou tendem a perder – com a reestruturação capitalista e as investidas neoliberais.

A maioria dos trabalhadores urbanos, assalariados ou autônomos, formais e informais, empregados e desempregados; os trabalhadores rurais sem-terra, “bóias-frias” e pequenos produtores, proprietários ou não; aposentados e pensionistas; funcionários públicos não detentores de poder burocrático; micros e pequenos empresários de setores tra-

### ***Há mais de uma década cresce o desemprego em todos os quadrantes do mundo capitalista.***

dicionais da economia; pobres, indigentes e famintos; moradores de áreas carentes; usuários de serviços públicos; excluídos por preconceitos raciais, étnicos, sexuais e sociais, todos, de uma forma ou de outra, podem ser prejudicados pelas tendências da acumulação de capital e pelo avanço do neoliberalismo que objetivam uma reprodução ampliada da exclusão (consolidação e ampliação dos segmentos excluídos), viabilizada não mais pela política como na modernização conservadora, mas essencialmente pelo mercado.

O grande desafio que se interpõe ao processo de democratização da esfera pública e das relações sociais no Brasil contemporâneo parece ser a constituição e a articulação das identidades desses diversos segmentos, reconhecendo suas diferenças sociais e culturais, em torno de um projeto mínimo comum, que tenha por eixo propostas concretas de políticas públicas e direitos democráticos capazes de reverter a tradição de exclusão política e separação social. Esta democratização passa inevitavelmente pelas disputas estratégicas sobre o desenvolvimento e as políticas públicas que o implementam.

No centro de qualquer estratégia democrática estão as propostas de políticas públicas geradoras de trabalho e renda, articuladas com um efetivo combate à inflação, à corrupção, à violência e à fome. Políticas emergenciais e de reformas estruturais parecem ser inseparáveis diante da gravidade da crise.

As disputas sobre as políticas públicas e as demais mediações sócio-políticas do desenvolvimento adquirem, assim, um duplo significado. De um lado, as políticas pú-



NANDO NEVES/IMAGENS DA TERRA

blicas são parte integrante do processo de formação de identidades e de atores sócio-políticos. Em suas inter-relações com diversas classes, grupos sociais e forças políticas, as políticas públicas são condicionantes e condicionadas por este processo. De outro, elas são plataformas políticas que definem o sentido e a direção do desenvolvimento histórico-social, além de instituírem mediações entre interesses e valores dos diversos atores do processo sócio-político.

Conscientes desta dupla dimensão, os capitalistas e as elites, interessados na liberalização econômica (da acumulação, do mercado globalizado e do poder privado) e identificados com a ideologia neoliberal, propõem a minimalização das mediações públicas e democráticas do desenvolvimento, com o mínimo possível de participação sócio-política e de políticas públicas reguladoras do desenvolvimento econômico e social. São interes-

ses e valores que entram em confronto aberto com as instituições e os valores de uma esfera pública democrática e não apenas com interesses de categorias e grupos sociais.

As mediações públicas do processo histórico-social – de um lado, a participação sócio-política dos atores coletivos e da cidadania e, de outro, as políticas públicas reguladoras do desenvolvimento e das relações sociais – encontram-se, portanto, mais do que nunca no centro das disputas hegemônicas da sociedade contemporânea, especialmente no Brasil. Neste sentido, o maior

***Disputa-se, em última  
instância, o futuro  
(alienado ou  
emancipado) das nações  
e da própria  
Humanidade.***

risco é o de reduzir estas disputas aos interesses instrumentalizadores do poder estatal, o que descaracterizaria o significado de democratização das esferas públicas nacionais e internacionais. O que está em jogo não se reduz aos aparelhos de poder, embora passe pela democratização destes.

O que se disputa é o futuro das desigualdades materiais, culturais e políticas da sociedade; das discriminações étnicas, sexuais, regionais e outras; das necessidades e liberdades dos indivíduos, classes, grupos, gêneros, raças e povos. Em suma, por trás das lutas e negociações entre estratégias de desenvolvimento e de mediações públicas, encontramos uma disputa sobre as condições do desenvolvimento e da existência dos homens como seres sociais, seus modos de vida, de produção e de se governar. Disputa-se, em última instância, o futuro (alienado ou emancipado) das nações e da própria humanidade.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE

Entrevista com Carlos Lessa

**Proposta:** Com a prolongada crise que enfrentamos e o agravamento da miséria, as políticas públicas – especialmente as de regulação e proteção social – vêm se tornando um tema presente na agenda da sociedade civil e da cidadania. Como você avalia esta tendência?

**Lessa:** Eu acho que esta tendência de identificar a ampliação, a eficácia e a resolutividade dessas políticas como necessárias é uma novidade dos anos 90. Isto quer dizer que começa a haver um nível de confiança maior em determinados sistemas públicos de proteção social como condição do avanço civilizatório, ou mesmo de coesão mínima da sociedade. Mas há alguns problemas. Quando se fala de políticas públicas com forte cunho social, quase todas as cabeças abanam concordando. Certamente é um avanço em relação ao passado; é um momento da conscientização sobre a realidade social brasileira. Porém, existem lacunas e com insuficiências absolutamente dramáticas.

**Proposta:** Que lacunas são estas?

**Lessa:** A primeira delas é que todas as pessoas que abanam a cabeça concordando com a importância de melhorar os sistemas educacional, de proteção à saúde, de proteção aos grupos de alta fragilidade etc, não concordam com a consequência associada a estes investimentos sociais: é necessário aumentar a carga tributária, é necessário aumentar impostos e contribuições

*“Começa a haver um nível de confiança maior em determinados sistemas públicos de proteção social como condição do avanço civilizatório.”*

para financiar essas políticas. Então é um tipo de meia concordância que complica e, de certa maneira, eu diria que revela certos vícios da forma como estas questões foram colocadas nas instituições e na sociedade brasileiras.

**Proposta:** Que vícios são estes?

**Lessa:** A Constituição consagra preceitos de direitos sociais com uma forma que é mais ou menos a seguinte: é obrigação do Estado e direito do cidadão e ponto. Isso aponta apenas a metade da história. Quase ninguém fala que o dever do Estado expressa uma obrigação dos cidadãos. Na verdade, a cidadania só tem direitos porque assume a contrapartida das obrigações. Você não pode construir a relação como uma relação unilateral.

**Proposta:** Você está se referindo à intermediação institucional do Estado em suas relações com os cidadãos?

**Lessa:** Estou me referindo como uma instituição que cria uma referência maior para um processo

no qual o conjunto dos integrantes da sociedade é detentor de direitos e portador de obrigações. Essa história das obrigações não faz parte da nossa formação política. Do meu ponto de vista, isto produz efeitos espantosos, como a propensão da sociedade brasileira de responsabilizar o Estado pela insuficiência do sistema de proteção social e se auto-absolver e se eximir de qualquer responsabilidade. Mas este cidadão se considera de boa vontade pois ele concorda que é necessário melhorar a educação, a saúde etc. Então, o tema está mal colocado do ponto de vista da sua politização.

**Proposta:** Mas você não acha que essa politização é mais complicada, pois muitos segmentos da sociedade vêm o bem-estar apenas como políticas de proteção e promoção social?

**Lessa:** Entretanto, não se reduz a essas políticas públicas porque a possibilidade de realizá-las passa por essa prosaica questão de ter um financiamento e passa pela questão não tão simples da solidariedade social, criada para dar suporte ao financiamento destas políticas.

Mas, do ponto de vista estritamente econômico, passa por uma outra questão: o financiamento dessas políticas é necessariamente a fundo perdido; elas não são comer-

---

CARLOS LESSA – Doutor em Economia, professor do Instituto de Economia Industrial da UFRJ e do Instituto de Medicina Social da UERJ.

cializadas. Por isso não podem ser jamais feitas pelo mercado. Elas são investimentos da sociedade para si mesma. Têm que ser feitas pelo Estado; por isso são públicas. O financiamento dessas políticas depende, em última instância, do desempenho da economia como um todo. Se tivermos uma economia estagnada, ou de lento crescimento, com um padrão de crescimento distorcido, não criaremos as condições para dar suporte às políticas públicas. E pelas políticas sociais não se dá partida neste processo.

**Proposta: Elas precisam estar associadas com estratégias e políticas de desenvolvimento?**

**Lessa:** O tema social é tão relevante que, na verdade, ele tem que atravessar e estar presente como critério maior em todas as ações do Estado e não apenas naquelas políticas classicamente denominadas como sendo sociais.

**Proposta: Você pode dar um exemplo?**

**Lessa:** Ao se realizar políticas sociais com grande eficácia dentro de um espaço urbano numa determinada região metropolitana, com aperfeiçoamento da gestão dos poderes locais e melhor desempenho das funções públicas locais etc, ela se auto-derrota. Ela se auto-derrota pelo fato de ter sido bem sucedida; ela vai intensificar o fluxo de migração para aquela mesma cidade.

Quando procuramos uma cidade de porte médio no mapa urbano brasileiro, a cidade quase que perfeita para os padrões brasileiros – com menos de 400 mil habitantes, com padrões de gestão de muito boa qualidade e aperfeiçoados por uma interação com a sociedade civil local e com uma economia razoavelmente própria (como Joinville), descobrimos o seguinte: construção de favelas com taxas de mortalidade infantil de 120 por 1000, mais do dobro da média nacional, próxima dos números dramáticos do Nor-

deste. Se perguntarmos a origem desses favelados, você descobrimos que eles provêm do interior dos estados de São Paulo, Minas Gerais e até da Amazônia. Pode até fazer uma observação muito cruel: um indicador de prosperidade urbana no Brasil é a presença da favela. Se a favela cresce e prospera é porque a cidade está alcançando um certo êxito.

**Proposta: Então é necessário enfrentar esta questão de um modo mais abrangente, de um modo mais global?**

**Lessa:** Veja só, se a proposta não compreende todo o território nacional e o conjunto dos atores existentes na sociedade, ela fracassa. Apesar de poder ter, eventual, parcial ou localizadamente, um bom desempenho. O que eu estou querendo dizer é que se nós pensamos o social como prioridade, ele tem que ser uma referência presente no padrão de desenvolvimento global da sociedade. E o papel do Estado como articulador deste padrão de desenvolvimento vai muito além da responsabilidade com as políticas sociais. Na verdade temas aparentemente tão distantes como transporte, energia etc, podem ser tão ou mais relevantes para enfrentar a questão social do que temas como educação, saúde etc.

*“A possibilidade de realização das políticas públicas passa por essa prosaica questão de ter um financiamento e passa pela questão não tão simples da solidariedade social, criada para dar suporte ao financiamento destas políticas.”*

**Proposta: Então o padrão de desenvolvimento condiciona as políticas sociais.**

**Lessa:** Eu vou fazer aqui um exercício para demonstrar isso. Todos nós estaríamos de acordo que, numa visão macro-estratégica do desenvolvimento brasileiro, seria extremamente importante que o poder de compra, o salário real de base da população crescesse. Se isso acontecesse, estaríamos objetivamente melhorando a qualidade de vida destas pessoas e estaríamos também gerando efeitos cruzados sobre o comportamento da indústria, do mercado de trabalho etc.

Nas últimas duas décadas temos acompanhado o seguinte fato trágico no Brasil: o sistemático crescimento da produtividade enquanto que os salários não crescem. Uma das componentes desse não-crescimento está obviamente ligada à especulação financeira e ao crescente peso que esta passou a ter no cotidiano da economia brasileira. Mas tem um outro elemento que produz esta tendência que é de uma perversidade e de uma dificuldade de enfrentamento muito maior que a questão da especulação financeira.

**Proposta: A quem você está se referindo?**

**Lessa:** O Brasil deu o grande salto da industrialização nos anos 50. Nós desenvolvemos a industrialização já em pleno século XX, com uma matriz de transportes característica da Segunda Revolução Industrial, ou seja, nós o fizemos com a combinação da estrada de rodagem com os derivados de petróleo como combustível central e o caminhão como máquina e meio. Na verdade, entre estrada, petróleo e caminhão construímos o padrão de transportes que permitiu a passagem do Brasil para o processo de industrialização subsequente.

Industrialização é urbanização; é um processo que leva a transferências crescentes da população para o espaço urbano, para o espaço metropolitano. Quarenta anos de

***“A nossa estrutura de transportes faz com que se imponha uma componente crescente de custo de frete nos alimentos.”***

industrialização no Brasil se desenvolveram com êxito, até o início dos anos 80, em cima dessa matriz do transporte de longa distância, facilitando o deslocamento de segmentos expressivos de população para os espaços urbanos. Só que isso embutiu nos preços dos alimentos uma componente de terrível perversidade. Quando começamos a industrialização, os alimentos que abasteciam as populações urbanizadas eram produzidos relativamente próximos às cidades em industrialização. Na medida em que a industrialização avançou como processo global, a produção de alimentos foi se deslocando e ocupando terras cada vez mais distantes das zonas onde se concentra a população.

**Proposta: Cresceu, então, a distância entre centros produtores e consumidores de alimentos.**

**Lessa:** Nós temos inclusive uma produção de grãos que está indo para além de 70 milhões de toneladas. Do ponto de vista estrito da produção, a resposta da agricultura brasileira foi extremamente dinâmica. Mas a nossa estrutura de transportes faz com que se imponha uma componente crescente de custo de frete nos alimentos. Vamos supor que nos anos 50 estava sendo criado o ABC paulista e se estava alimentando a população de São Paulo com alimentos que vinham do próprio interior do estado, Norte do Paraná e Sul de Minas. Atualmente, temos a megalópole de São Paulo abastecida com alimentos que estão sendo produzidos na Amazônia Meridional, no Centro-Oeste,

nas barrancas do São Francisco. Antes, nos anos 50, uma tonelada de grãos viajava em média 400 km; agora ela deve viajar provavelmente 1500 km. Mas o que aconteceu neste intervalo de tempo, além da quilometragem que se expandiu? O petróleo – que era extremamente barato – encareceu terrivelmente, o que coloca o frete como uma componente cada vez maior na formação dos preços dos alimentos.

**Proposta: O que afeta principalmente a maioria pobre.**

**Lessa:** Para as famílias com renda de até três salários mínimos, 43% é gasto com alimentos. Se essa tendência do frete não sofrer uma reversão, haverá maior dificuldade em elevar o salário real de base da população urbana. Isto significa que temos para o futuro um desafio em matéria de transporte de longa distância tão complicado quanto aquele que o Brasil atravessou nos anos 40 e 50. Ou seja, a nossa matriz de transporte de longa distância não é compatível com o abastecimento da massa populacional que temos hoje dentro das cidades e das metrópoles. Nós temos que pensar numa nova matriz de transporte.

**Proposta: Esta nova matriz priorizaria outros meios como ferrovias e hidrovias?**

**Lessa:** Teríamos que recombinar o sistema rodoviário com outros sistemas de transporte. Mas isso é um programa de transformações que passa por grandes projetos de integração nacional e muito esforço público para conseguir montar essa nova matriz de transporte que é prioritária do ponto de vista social.

**Proposta: Mas uma mudança na matriz de transporte, por si só, não solucionaria a reprodução da pobreza nem sustaria a migração campo/cidade.**

**Lessa:** Correto. Mas essa migração campo/cidade no Brasil tem uma série de conseqüências. Por

exemplo, no espaço urbano, ela impede que o mercado de trabalho não-qualificado, que está sendo permanentemente alimentado e realimentado por migrantes, se organize de maneira adequada. Além disso, multiplica os problemas dentro do espaço urbano e metropolitano para se operar as chamadas políticas públicas. Então, este problema da migração tem que ser pensado não apenas pelo ângulo fundiário.

Dentre os diversos fatores que influenciam essas migrações, tem um que é decisivo: o acesso à energia elétrica. Nós, urbanos, estamos tão acostumados a dispor de energia elétrica que consideramos isso quase como o ar que respiramos e só percebemos a sua importância quando há algum colapso no fornecimento. Ocorre que um percentual muito alto da população rural brasileira ainda não está ligada às redes de distribuição de energia. Cerca de 50% dos domicílios rurais no Brasil não têm ligação com as redes de energia, quer dizer, uma parcela muito expressiva da nossa população do campo ainda está no século XIX. De todos os benefícios tecnológicos do século XX, o mais radical deles é ter energia elétrica. Faz uma imensa diferença ter e não ter.

Então, não é apenas no sentido figurado que um migrante, procura as “luzes da cidade”. A qualidade de vida é radicalmente diferente com energia elétrica e o camponês sabe disso. Ele pode estar vivendo numa favela, mas se seu barraco tiver luz, nem que seja com um gatilho ou uma ligação clandestina, ele se considera numa condição de vida muito superior ao “grotão” de onde ele migrou. Lá ele estava no século XIX, ele não estava ligado com a aldeia global, não via novela. Na favela ele está no sécu-

***“Não é apenas no sentido figurado que um migrante, procura as ‘luzes da cidade’.”***

lo XX, e ele considera que a qualidade de vida melhorou. Por isso, eletrificação rural é uma altíssima prioridade, se pretendemos enfrentar a desigualdade social no Brasil.

**Proposta: Então você considera que as políticas agrárias, agrícolas e de reversão da migração precisam ser combinadas com uma política de eletrificação rural?**

**Lessa:** Vou dar um exemplo. Onde encontramos a maior concentração de miséria rural no Brasil é no Nordeste e temos que pensar um destino para o sertão nordestino. Qualquer alternativa para a região, com ou sem reforma agrária, passa por uma coisa chamada pequena irrigação. Sem rede de energia elétrica você não se faz irrigação. Então, se quisermos pensar numa proposta estratégica, a questão social apareceria indicando altíssima prioridade para eletrificação rural.

**Proposta: Transporte e energia, nesse sentido, seriam vitais para o desenvolvimento do bem-estar social?**

**Lessa:** Transporte e energia aparentemente não têm ligação direta com as políticas sociais. Mas são, do meu ponto de vista, tão ou mais importantes quanto estas, se o que se pretende é fazer do social um padrão de desenvolvimento brasileiro.

Eu até construiria o argumento de uma outra maneira: mantida a atual matriz de transporte de longa distância do país, mantido o atual padrão de repasse de energia, continuar-se-á a receber no espaço urbano e metropolitano uma parcela expressiva da população que ainda permanece no campo mas sem muitas alternativas de progresso. Vir para a metrópole representa saltar da miséria rural para a pobreza da vida urbana, porque há uma clara melhoria de vida, há até uma melhoria de renda, o que é facilmente mensurável.

**Proposta: Em suma, as polí-**

**ticas sociais, por si só, seriam insuficientes para se alcançar o bem-estar social, sobretudo com os novos padrões de produção. Hoje, o crescimento não significa mais emprego nem promoção social, o que torna o bem-estar social mais dependente das estratégias de desenvolvimento, com a busca de um novo padrão de desenvolvimento. Como você vê este problema das estratégias de desenvolvimento, considerando que as novas tecnologias são poupadoras de mão-de-obra?**

**Lessa:** Temos que transportar a discussão para o conjunto das políticas e para um novo papel do Estado referenciados num determinado padrão de desenvolvimento. A discussão circunscrita às políticas sociais fica limitada porque o desemprego hoje é uma coisa absolutamente dramática.

Primeiro eu vou dar uma resposta que talvez não responda coisa nenhuma, mas que significa a minha posição. Eu acho que temos que discutir e caminhar com duas pernas, quer dizer, não podemos, pela percepção das tendências poupadoras de mão-de-obra vinculadas à revolução tecnológica em curso, nos opormos a ela. A oposição às novas tecnologias, no limite, seria propor que o Brasil fosse uma espécie de Albânia de 140 milhões de habitantes.

Por outro lado, não podemos também aceitar que processos institucionais futuros venham a corrigir essas tendências porque, no momento, esse fenômeno está criando problemas no Primeiro Mundo. Os franceses e os alemães estão alarmados com as taxas de desemprego ao redor dos 10%. O Japão está com 5%. Para eles é um escândalo. Bem, eles estão preocupados. Na última reunião do G7 [representantes das sete maiores economias capitalistas] eles colocaram o problema do emprego como primeiro tema da agenda. Parece evidente que lá o processo vai encontrar alguma saída, provavelmente redução da jor-

**“A discussão circunscrita às políticas sociais fica limitada porque o desemprego hoje é uma coisa absolutamente dramática”.**

nada de trabalho. Os principais atores do processo não vão permitir que as suas sociedades passem a ter percentagens gigantescas de desempregados estruturais e definitivos, porque isso minaria o seu processo civilizatório e arrebutaria com as suas instituições sociais. Então eles já estão advertidos.

**Proposta: E entre nós?**

**Lessa:** É evidente que temos que pensar numa estratégia de duas pernas. Nós não podemos fechar o processo de modernização tecnológica, mas temos que, de alguma maneira, combiná-lo com o incentivo e o apoio a setores que sejam grandes empregadores de mão-de-obra. Vou dizer uma coisa que vai horrorizar muita gente: para o problema brasileiro do desemprego, na extensão em que ele se manifesta, temos que pensar em frentes de trabalho. Venho defendendo isso há anos e tomando paulada em todos os auditórios. A reação que bate identifica imediatamente esta proposta com a da “indústria da seca”, com a tradição de manipulação que está associada à corrupção e à microfísica do poder local, tão contaminado por esse instrumento.

**Proposta: Você pensa nas frentes de trabalho como uma política permanente?**

**Lessa:** Num primeiro momento. Até que se consiga plasmar um padrão de desenvolvimento que seja capaz de combinar as suas duas dimensões imprescindíveis, ou seja, a renovação tecnológica com a dimensão absorção de mão-de-obra. Temos um problema: a população

que está aí tem que sobreviver. Então, podemos pensar duas fórmulas. Uma é a da doação que apresenta os mesmos problemas da frente de trabalho do ponto de vista da manipulação do poder corrompido etc. Além disso, tem uma componente muito grave que é criar um grupo de pessoas dependentes, ainda que do Estado, com desagregação da sua própria autodisciplina e uma série de fenômenos complicados ligados a isso, quando podemos rigorosamente usar produtivamente essas pessoas com frentes de trabalho, fazendo melhorias que incidam inclusive sobre as condições de vida dessa população. Mas uma mudança de caráter das frentes de trabalho supõe uma maior solidariedade social e gastos públicos. A abertura de frentes de trabalho não é uma política autônoma. Ela também depende de financiamento público, ela também cai dentro da questão geral, quer dizer, se coloca no mesmo nível que as outras políticas do ponto de vista de que não é autodeterminada. Ela também vai gerar resistências e conflitos.

**Proposta: Mas a abertura econômica indiscriminada para o mercado internacional, que é estimulada por poderosos interesses econômicos e pela ideologia neo-liberal, e o próprio processo de globalização do capitalismo não estariam forçando nacionalmente uma reestruturação produtiva apenas poupadora de trabalho vivo sem uma contrapartida geradora de emprego e renda?**

**Lessa:** Nós não podemos pensar num processo de integração competitiva no cenário internacional desconhecendo as implicações disso sobre emprego de mão-de-obra. Este é um dos problemas mais complicados para serem pensados. Existem atividades que são empregadoras de mão-de-obra e que são compatíveis com uma prioridade social, onde a tendência tecnológica de redução brusca de emprego não é tão

intensa. Um exemplo típico disso é o complexo da construção civil e não apenas as obras. Em torno da moradia, do saneamento, das obras de infra-estrutura, teríamos como estruturar um grande programa que, durante um período muito prolongado de tempo, poderia empregar um contingente expressivo de mão-de-obra. Mas esta medida não é contemplada por estes liberais porque na visão deles essas alternativas devem ir para o mercado, para a iniciativa privada.

**Proposta: Como você vê estas pressões pelo livre mercado?**

**Lessa:** Por definição ele não resolve nenhum problema estrutural. Se essas pessoas estão precariamente integradas ao mercado, a presença delas no mercado é absolutamente insignificante e o mercado se move por sinais bem presentes. O sistema de mercado possui o seu dinamismo e é um bom sistema quando há equilíbrio estrutural. Se tivermos um bom perfil de distribuição de renda, não há a menor dúvida de que o mercado vai ajustar a estrutura produtiva a esse quadro da melhor forma possível. Mas se estivermos fora do sistema de mercado ou precariamente inserido, como acontece com uma parcela enorme da população brasileira, e se a sua proposta for explícita no sentido de incorporar estas pessoas, certamente não será o mercado que vai fazer isso.

**Proposta: E como você avalia esta ênfase na crise fiscal do Estado e em propostas de cortes nos gastos públicos, especialmente nas**

***“Na seguridade social o que existe é uma pactuação dos cidadãos em torno da concessão de direitos e, ao mesmo tempo, de obrigações”.***

**políticas de seguridade social?**

**Lessa:** Primeiro, acho que hoje se faz uma brutal confusão conceitual no Brasil. O interessante é que a Constituinte de 88 teve uma percepção muito mais lúcida do que o Congresso subsequente com respeito à diferença essencial que existe entre a fiscalidade e a seguridade social. Na fiscalidade os impostos são arrecadados por determinadas regras e se decide o gasto público em função da receita que se projeta arrecadar. Pode-se até, ao nível da fiscalidade, tomar a decisão, por exemplo de ter um orçamento fiscal deficitário. Toma-se a decisão de gastar mais do que o que se vai arrecadar via impostos. Então ter-se-á que prever o modo pelo qual se vai financiar essa diferença: pode ser por aumento da dívida pública, pode ser por aumento da emissão de moedas que pode ser pactuado ou não. Mas na seguridade social o que existe é uma pactuação dos cidadãos em torno da concessão de direitos e, ao mesmo tempo, de obrigações.

**Proposta: Ou seja, um pacto não pode ser reduzido a um mero cálculo contábil.**

**Lessa:** Exatamente. Na Constituinte de 88, nós, brasileiros, pactuamos, por exemplo, algumas coisas do tipo: nenhum portador de deficiência deixará de ter uma atenção familiar, nenhum cidadão brasileiro com mais de 65 anos deixará de ter uma pensão equivalente ao benefício mínimo do plano beneficiário. Repare bem: eles conquistaram esse direito e nós assumimos a obrigação de bancá-los. Então, na noção de seguridade social, não se pode falar de déficit e de superávit porque o gasto representa um compromisso pactuado com o conjunto de cidadãos que decidiu proteger os portadores de deficiência e os idosos. A hipótese que está por trás disso é a de que em qualquer família pode surgir um portador de deficiência grave e qualquer indivíduo pode

chegar à situação de idoso vulnerável e nós, como corpo social, resolvemos em conjunto nos proteger.

**Proposta: Mas esse pacto da seguridade não está sendo cumprido.**

**Lessa:** O impressionante é que promulgada a Constituição, o esforço dos governantes – no começo com Sarney – e depois dramaticamente com o Collor – foi de implodir este conceito de seguridade social, desmembrando as suas peças constituintes e retirando a grande inovação que era a explicitação deste pacto social. O processo foi desmantelado sem que tivesse havido uma defesa do pacto. O pacto civilizatório foi rasgado completamente e foi banalizado ao ser submetido à noção de fiscalidade. Podemos até dizer que aqueles que propõem reduzir o orçamento fiscal englobando a nossa insegurança, votariam por exemplo por não dar o benefício aos portadores de deficiência. Então, estão votando por encurtar a esperança de vida dos portadores de deficiência ou dos idosos não-contribuintes. O ato civilizatório de 88 foi substituído, hoje, por um ato predatório de rasgar o pacto. Mas o trágico disso é que nem em 88 ficou claro que nós tínhamos que dar um salto à frente construindo um pacto, como tampouco está claro que estão rasgando o pacto. É uma história melancólica.

**Proposta: Mas estes mesmos personagens dizem que a carga tributária no Brasil é alta e, nunca ou raramente, dizem que é regressiva e socialmente injusta.**

**Lessa:** Então vamos ver o seguinte: se retirarmos as receitas que estão ligadas à seguridade social, que hoje estão misturadas com a fiscalidade, a carga tributária brasileira fica muito baixa. Quer dizer, a carga tributária de qualquer país médio está em torno de 32, 33, 35%, alguns até mais do que isso, enquanto a nossa carga tributária mal

**“A idéia de que a felicidade depende de alguma maneira do bem-estar do coletivo é uma idéia força central que ganhamos na Constituição de 88”.**

passa dos 20%. É evidente que o setor público no Brasil está inadquadamente suprido de meios para enfrentar as tarefas que estamos aqui discutindo, especialmente as tarefas de resolução da crise social. O desenho do sistema tributário tem que responder a muitos critérios: se temos uma sociedade de massas, temos que ter impostos indiretos combinados com impostos diretos sobre a renda, o patrimônio etc. Não se consegue financiar o gasto público de uma sociedade de massas só com impostos diretos. Isso é impossível!

**Proposta: Mas certamente é possível tornar o sistema tributário brasileiro mais adequado às necessidades do desenvolvimento e de resolução da crise social.**

**Lessa:** Certamente é possível construir um sistema tributário mais progressivo, quer dizer, que tribute pesadamente os que têm renda mais alta. O interessante é que a institucionalidade tributária no Brasil vinha se movendo nessa direção que eu estava descrevendo aqui. Ela vinha caminhando nesse sentido até 88. Com a chegada das ondas neoliberais no Brasil, acabou-se construindo a idéia de que o Estado brasileiro gasta muito e gasta mal. Na verdade, acho que seria correto dizer o seguinte: o Estado brasileiro gasta pouco e gasta mal. A idéia de que o Estado brasileiro gasta muito é uma fantasia como também a idéia de que vamos enfrentar o conjunto de nossos problemas gastando pouco é brincadeira. Nenhuma sociedade no mundo resolveu o desafio educacional gastando pouco. Não tem jeito.

Educação é uma coisa cara.

O exemplo de sociedade que vem agora despontando – dando show de crescimento – é a Coréia do Sul. Em termos de porcentagem sobre o PIB, ela gasta em educação muito mais do que o Brasil. Se não me engano, são três vezes mais.

É fácil provar que o Estado brasileiro gasta pouco e mal. Pelo teste de resolutividade, estes gastos são claramente ineficientes. Mas ainda que gastasse bem, os recursos públicos são insuficientes frente às nossas necessidades e frente à média mundial.

**Proposta: Você se referiu várias vezes ao processo civilizatório e aos pactos democráticos do corpo social, da cidadania.**

**Lessa:** Veja bem, eu acho que a idéia civilizatória é a idéia do grande pacto, um pacto de progresso e de proteção social, no qual o conjunto dos cidadãos tem presente a tese de que, em última instância, não existe a felicidade isolada dos demais. Então, é absolutamente necessário que o corpo social crie condições para que a felicidade de cada um possa se desenvolver, o que significa necessariamente ter presente que se está junto com outros, que se é parte do coletivo. A idéia do pacto democrático é uma idéia extremamente importante. Acho que devíamos trabalhar muito em cima dessa idéia, até para dissolver aquela coisa boba de pensar as políticas sociais apenas como “dever do Estado, direito do cidadão”. Temos que dizer que é também um dever do cidadão se responsabilizar pelo pacto de proteção social. (Até porque existe uma variedade grande de questões que se colocam dentro do pacto.) A idéia de que a felicidade depende de alguma maneira do bem-estar do coletivo é uma idéia força central que ganhamos na Constituição de 88 e não soubemos torná-la uma referência do debate político. Nem soubemos colocá-la como a finalidade maior de um novo padrão de desenvolvimento da sociedade brasileira.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA NO BRASIL: COMENTÁRIOS SOBRE O CENÁRIO RECENTE

Sérgio Leite

## Introdução

O presente artigo tem a finalidade de apresentar algumas considerações sobre o caráter das políticas públicas voltadas ao campo brasileiro, à luz da conjuntura econômica e política experimentada na década de 80.

Neste sentido, são apontadas, primeiramente, referências às transformações recentes na estrutura produtiva do agro, bem como sua associação com a capacidade reguladora do Estado, buscando recuperar a trajetória recente do padrão de crescimento agrícola. O destaque para as mudanças na performance do setor durante a crise dos anos 80 é feito subseqüentemente. Finalmente, são levantadas algumas questões alusivas ao redimensionamento das políticas públicas, tomando-se como parâmetro aquelas ligadas ao setor rural.

## Mudanças agrárias e mecanismos de intervenção

Um balanço rápido do processo conhecido como modernização conservadora<sup>1</sup> da agricultura brasileira indicaria a predominância dos seguintes aspectos na trajetória das transformações ocorridas no campo após a metade dos anos 60, sobretudo se considerada sua dinâmica econômica:

a) a adoção do padrão tecnológico calcado basicamente no binômio química mineral-mecaniza-



EVERALDO ROCHA/IMAGENS DA TERRA

ção que ganhou, entre nós, adjetivos como “conservador” ou “perverso”, justamente pelas conseqüências deflagradas a partir da sua utilização massiva;

b) não obstante esta última observação, constatou-se um aumento da produção e da produtividade (sobretudo das culturas “exportáveis”), ainda que a estrutura fundiária permanecesse inalterada no período, chegando mesmo a atestar uma ligeira concentração da posse da terra e conseqüente acirramento dos conflitos fundiários, seguido de expulsão de trabalhadores rurais para as cidades;

c) a consolidação das cadeias e dos complexos agroindustriais, imprimindo uma dinâmica à produção agropecuária que implicou na sofisticação e na diferenciação do pro-

---

SÉRGIO LEITE – Pesquisador do IBASE e Coordenador Temático do Grupo “Estado e Agricultura” da Associação PIPSA.

1- O termo “modernização conservadora” vem sendo empregado frequentemente para designar o perfil das políticas voltadas para o agro brasileiro, sobretudo no período 1965-79, privilegiando “apenas algumas culturas e regiões, assim como alguns tipos específicos de unidades produtivas (médias e grandes propriedades). Nunca uma transformação dinâmica, auto-sustentada; pelo contrário, uma modernização induzida através dos pesados custos sociais e que vinga pelo amparo do Estado” (p. 40). (Cf. Graziano da Silva, J. “A modernização dolorosa – estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil”. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. 192 p.) Veja-se, por exemplo, a política do crédito rural que discriminou a aplicação dos recursos segundo o tamanho do produtor (médios e grandes), o destino final da produção (exportação) e a localização do estabelecimento agrícola (região Centro-Sul)

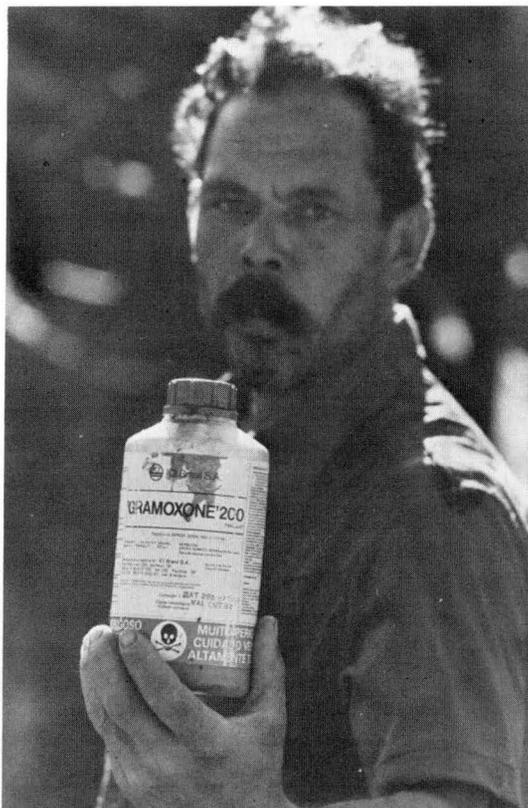
duto processado, bem como numa integração à montante com a indústria químico-farmacêutica e de bens de capital;

d) a ingerência da esfera financeira nas atividades produtivas do agro, promovendo a integração de capitais agroindustriais e agro-comerciais, bem como fortalecendo a valorização especulativa do imóvel rural e a transformação de ativos reais, como terra e gado, em ativos financeiros. Neste último ponto é importante fazer menção ao processo conhecido como "territorialização" da burguesia, onde verificou-se uma aplicação maciça de capitais industriais e financeiros em imóveis rurais, sobretudo em operações abonadas por fartos incentivos fiscais patrocinados pelo Estado<sup>2</sup>.

Destaque-se, ainda, o crescimento da participação da agricultura brasileira no mercado externo, fundamentado numa política cambial baseada em desvalorizações, atestando, para algumas cadeias específicas, um significativo aumento da exportação de seus principais produtos.

O pesquisador George Martine, na sua análise sobre o processo de "caificação" do agro nacional<sup>3</sup>, aponta a presença do Estado na indução do caráter modernizatório do campo. Isto se deu através da formulação e da implementação de políticas públicas direcionadas ao setor. Estas políticas públicas explicam, em maior ou menor grau, a "eficiência" dos projetos empresariais agropecuários beneficiados com o conjunto de medidas voltadas para a adequação do setor agrícola às exigências do paradigma industrializante.

Por certo a presença dos programas de desenvolvimento rural, no contexto dos planos de desen-



CARLOS MESQUITA/AGÊNCIA JB

volvimento da economia brasileira, nunca se constituiu numa prioridade política, consideradas as experiências ocorridas no pós-guerra. Na realidade, algumas das inovações tecnológicas na produção agropecuária, iniciadas durante o segundo Governo Vargas, mereceram pouca atenção governamental, quando relacionadas ao conjunto das propostas globais orientadoras do desbloqueio dos "pontos de estrangulamento", característica da administração em pauta. Igualmente, no Plano de Metas, a agricultura voltaria a merecer uma posição residual, corroborando sua entrada "pela porta dos fundos", na constituição mais elaborada de um padrão de desenvolvimento "associado".

De uma forma geral, a visão da agricultura, enquanto obstáculo ao processo de industrialização e, por decorrência, às tentativas de superação das crises do capitalismo local (vide a conjuntura do início dos anos 60), predominou nos textos dos programas de desenvolvimento apresentados no período entre 1945 e 1968. Segundo Delgado, este qua-

dro só viria a ser alterado após o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968-70), onde a modernização dos latifúndios foi definitivamente incorporada à estratégia de industrialização, prevendo-se, ainda, nos planos subseqüentes, uma série de projetos setoriais voltados à integração nacional e social, tais como os programas destinados às regiões Norte e Nordeste e aqueles relativos à colonização dirigida.

É neste contexto do final dos anos 60 que as principais políticas agrícolas, ajustadas à estratégia de geração de divisas, matérias-primas e mão-de-obra para a indústria, são desenhadas. Merece destaque a implantação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), transferindo, atrá-

vés de uma política de juros negativos, uma considerável soma de recursos financeiros aos setores rurais e industriais ligados diretamente ao campo. No entanto, tal diretriz excluía de suas metas o atendimento da agricultura familiar, bem como de outras formas de organização que pautam a complexa composição do agro brasileiro.

2 - Brandão aponta, inclusive, que a terra, se comparada às outras aplicações financeiras convencionais, apresenta um rendimento menor em momentos de boom da economia, porém em épocas recessivas é a melhor valorização do capital empregado, concorrendo para uma estabilidade e uma redução do risco do investimento. (Ver Brandão, A. S. P. "Mercado de terras e estrutura fundiária", in: \_\_\_\_\_ (ed) "Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões". Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988. p. 139-180, série PNPE, 18.)

3 - O autor utiliza o termo "caificação do padrão agrícola" para caracterizar o "crescimento do número, tamanho, importância, poder e interação dos complexos agroindustriais ou CAIs". (Cf. Martine, G. "Fases e faces da modernização agrícola brasileira". Brasília: IPEA/IPLAN, 1989. (Texto para discussão, 15) p. 4.)

Com a crise da modernização conservadora no final da década de 70 e, numa perspectiva mais geral, do próprio padrão nacional-desenvolvimentista, o padrão de financiamento então vigente atestou mudanças drásticas. E também vinculou a produção e exportação de produtos agropecuários à necessidade de geração de divisas para o pagamento dos serviços da dívida externa brasileira. Com a diminuição da oferta monetária para o setor agrícola, ganha força a política de garantia de preços mínimos – instrumento de intervenção do Estado na sustentação de preços agrícolas e na formação de estoques reguladores.

Porém, como veremos a seguir, os anos 80 atestaram, além da crescente exposição externa dos setores vinculados à produção de commodities<sup>4</sup>, uma acirrada concorrência intercapitalista pela obtenção de políticas setoriais específicas.

## Os anos 80 e a performance da agricultura

O contexto recessivo do início dos anos 80 aponta o esgotamento do padrão nacional-desenvolvimentista ou, no mínimo, sua extensão capenga até o final da década. Este parece ser o caso do setor industrial, onde a perda de dinamismo de boa parte da indústria de transformação não deu origem a outro bloco sustentador de iniciativas e atividades que conformassem uma alternativa ao padrão vigente<sup>5</sup>. Fruto do escasseamento dos reflexos do conjunto de políticas implementadas no bojo do II PND e, de outro lado, das medidas de ajuste derivadas da crise internacional, a economia brasileira diminuiu drasticamente a taxa de crescimento do seus setores produtivos, em especial o setor industrial se comparado ao agrícola:

“Admitindo-se, então, como ‘normal’ o ano de 1988, tem-se uma taxa de crescimento geométrico médio anual para a agricultura de 3,1% desde 1980, que se compara com 1,2% para a indústria; as mesmas taxas foram de 4,7 e 9,3%,

4 - Produtos primários de grande base natural como, por exemplo, soja, feijão, cacau etc.

5 - “Parece claro que a mudança da tendência da produção em termos de liderança setorial nos anos 80 não corresponde à definição de um novo padrão de desenvolvimento industrial, já que não se trata de uma expansão liderada por um novo conjunto de atividades, invertendo certas tendências históricas; mas de um fenômeno de perda global de dinamismo ao qual escapam, embora apenas parcialmente, algumas atividades, importantes em termos de peso no conjunto da produção, mas insuficientes para (...) dar dinamismo sustentado ao crescimento.” (Ver Suzigan, W. “A política industrial brasileira após uma década de estagnação”. Economia e Sociedade, Campinas, n. 1, p. 89-110, ago., 1992.)

J.R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA



respectivamente, no período 1970/80. Ou seja, a agricultura reduz a sua taxa média de crescimento em 1,6 pontos percentuais, enquanto que a indústria perde cerca de 8 pontos na década de 80, se comparada com a de 70.”<sup>6</sup>

No caso específico da agricultura, vale destacar seu comportamento extremamente positivo, em termos de taxa de variação do PIB, na segunda metade da década, corroborando o “sucesso” das chamadas super-safras. No entanto, no primeiro quinquênio, em função das mudanças nas condições de financiamento da dívida externa brasileira, coube, sobretudo às atividades agrícolas e agroindustriais, a função de gerar divisas para o pagamento dos serviços da dívida, além de conviver com safras climaticamente ruins e, a partir de 1983, com uma oferta menor e indexada do financiamento público ao setor.

“(…) no período 1981/85 são particularmente importantes as políticas de câmbio e de salários, que permitem redirecionar a produção agrícola para a obtenção de excedentes exportáveis. E em termos de política agrícola propriamente dita, os preços mínimos foram ganhando destaque com o objetivo claro de compensar o papel declinante do crédito rural.”<sup>7</sup>

A diminuição da oferta monetária ao setor agrícola, conjugada com a correção monetária do empréstimo, com algumas exceções (por exemplo, temporais – plano Cruzado – e modalidades de crédito – custeio) não impediu, como aponta Graziano da Silva, a participação significativa do mesmo no PIB (cerca de 36% em média). Muito menos impediu o exercício de políticas de dispêndio efetivo para algumas cadeias agroindustriais específicas (por exemplo, os setores tritícola e sucro-alcóoleiro) em detrimento dos investimentos em bens e serviços públicos para o setor e das políticas convencionais de financiamento agrícola (com universo de atendi-

mento maior).

De alguma forma, esta alteração do padrão de financiamento levou a um processo de “balconização” do Estado, atestando o predomínio das políticas setorializadas por ramos ou cadeias produtivas, com intensa atuação do lobby empresarial. Porém, mais do que um processo de balconização e privatização dos interesses públicos, tratou-se, na verdade, de uma reordenação da estrutura produtiva do setor, em meio a uma economia em crise, onde pesou significativamente a ausência de um projeto político que apontasse alternativas que arti-

***O caráter excludente da modernização agropecuária produziu um contingente de marginalizados, na sua maior parte produtores familiares, que deixaram o campo entre 1960 e 1980.***

culassem o quadro recente da sociedade brasileira ao esboço de uma nova ordem democrática. O caráter excludente da modernização agropecuária produziu um contingente de marginalizados, na sua maior parte produtores familiares, que deixaram o campo entre 1960 e 1980. Corroborando a característica perversa do modelo, os anos 70 e 80 atestaram uma brutal concentração de renda no campo. As consequências sociais desse modelo se fizeram sentir, sobretudo, durante a década de 80, agravada pela perda de dinamismo dos setores produtivos. Nesse campo a “questão agrária”, dando continuidade ao recetivário pós-65, ficou relegada ao tratamento das questões sociais entendidas neste contexto como eminen-

temente compensatórias ou residuais. A argumentação pode ser comprovada nos planos governamentais para o setor, onde a questão agrária e da reforma agrária sempre aparecem subordinadas a uma pretensa política nacional de desenvolvimento rural. Isto é válido tanto para o Estatuto da Terra (1964) quanto para o Plano Nacional de Reforma Agrária (1985).

Apesar dos resultados acima, foram severas as críticas do empresariado rural, sobretudo em relação à reivindicação de uma política de sustentação da renda do setor, aos elevados custos de captação do dinheiro disponível e à quantidade de impostos incidentes sobre a atividade agropecuária. Falando em nome do “produtor rural”, algumas lideranças empresariais se destacaram na crítica à falência do poder regulatório do Estado, chegando mesmo a propor a substituição de suas funções pelo setor privado:

“(…) Mas, como o Estado está falido, não há muito que esperar dele. Portanto, o setor privado precisa se preparar para substituí-lo, ocupando os espaços vagos criados com sua saída. O fato mais alarmante quanto à obsolescência dos instrumentos de política agrícola está na queda da renda no campo. Estudos recentes da Agroceres, com base em dados do IBGE, indicam a crueza desta perda: os cinco principais produtos agrícolas anuais – arroz, milho, soja, algodão e feijão – tiveram os seguintes índices de 1980 a 1991 (em médias móveis): a) crescimento da produção (volume físico) de 2,40% ao ano; b) crescimento da produtividade de 2,05% ao ano; c) cresci-

6 - Ver p. 1718-9 de Rezende, G. C. de. “Controvérsias de economia agrícola: uma revisão crítica”. Fortaleza: Anais de 17º Encontro Nacional de Economia, 1989.

7 - Cf. Graziano da Silva, J. “Condições para um novo modelo agrário e agrícola”, in: Appy, B. et al. “Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor”. São Paulo: CGL/DESEP/CUT, 1993.

mento da área plantada de 0,35% ao ano; d) diminuição do valor da produção de 5,46% ao ano.”<sup>8</sup>

Sutilezas da investigação econômica apresentam o mesmo interlocutor propondo uma tipologia para os produtores rurais brasileiros. Na sua abordagem seriam verificadas três categorias:

a) os “verdadeiros agricultores de mercado”, já estabelecidos, de-

***A questão agrária e da reforma agrária sempre aparecem subordinadas a uma pretensa política nacional de desenvolvimento rural.***

lecimentos, público-alvo das políticas agrícolas tradicionais, não direcionadas aos empresários do primeiro grupo em função de que “não seria socialmente aceitável que grandes proprietários recebessem apoio do Estado para poderem funcionar como empresários rurais”.

Uma caracterização precisa, ao nível macroeconômico, apontaria que, na década de 80, o modelo de moder-

J.R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA



mandantes de uma política comercial (inclusive internacional) com claras definições de regras, dispensando as políticas agrícolas convencionais;

b) agricultores de (in) subsistência, marginalizados do mercado, aos quais deveria se dirigir as políticas sociais-assistencialistas do Estado;

c) grupo intermediário, representando a maior parte dos estabe-

***Houve uma valorização dos recursos naturais não-renováveis e uma alteração das formas de produção, abrindo para o ingresso da agricultura familiar.***

nização da agricultura começou a vazar água. Aos crescentes custos sociais e econômicos que o padrão tecnológico implantado passou a apresentar, acrescentaram-se, rapidamente, implicações ecológicas e ambientais que se fizeram sentir na es-

8 - Ver p. 4 de Rodrigues, R. “A agropecuária brasileira: competitividade e segurança alimentar”. Jaboticabal: FCAVJ/UNESP, 1993, 17 p.

trutura do consumo alimentar. Houve uma valorização dos recursos naturais não-renováveis e uma alteração das formas de produção, privilegiando a adoção de tecnologias calcadas na química fina/biotecnologia e na divulgação de sistemas produtivos (sobretudo extrativistas) em que a exploração da biodiversidade se fizesse sentir de forma sistêmica. O advento do emprego da biotecnologia e da informática no agro colocaria, assim, em xeque a estrutura das relações internacionais e a generalização das economias de escala no processo produtivo agropecuário, relativizando o mito do “big is beautiful”, abrindo para o ingresso da agricultura familiar.

Nessa perspectiva do conceito de desenvolvimento, acrescentar-se-ia outro bastante em voga: o de sustentabilidade. Talvez com uma perna na caracterização do desenvolvimento auto-sustentado que, como vimos, deu a tônica das tentativas de superação do estágio subdesenvolventista das nações latino-americanas, a dimensão de sustentabilidade incorporaria as questões relativas ao meio ambiente e correlatas como aquelas presentes no comércio internacional, nas novas formas de produção agrícola e industrial etc. Assim, ainda é por demais arriscado pensar na substituição do paradigma da industrialização pelo paradigma da sustentabilidade. Porém, especulações a respeito poderiam abrir novos horizontes e situar, de outra forma, o impasse da (agro)industrialização brasileira nos anos 80.

Nossa hipótese principal é a de que, ao não resolver as questões estruturais pendentes e decorrentes do processo de modernização, as tentativas de políticas e os movimentos do capital agrário ensaiados no período adiaram por tempo limitado a necessidade de um enfrentamento com a chamada “questão social”. Isto atestou um fôlego muito curto das inovações tecnológicas, administrativas e gerenciais verificadas durante os anos 80.

## ***Ainda é por demais arriscado pensar na substituição do paradigma da industrialização pelo paradigma da sustentabilidade.***

As considerações acima forçam a problematização do próprio caráter das políticas públicas no contexto recente, apontando horizontes que procuraremos esboçar a seguir.

### **Políticas públicas e agricultura: questões para o debate**

Sem a pretensão de exaurir todas as conclusões possíveis, arrolamos abaixo algumas observações – bem como levantamos algumas inquietações – sobre o entendimento das políticas públicas, destacando suas principais modalidades.

A noção de políticas públicas tem ganhado, recentemente, novos aportes que abrem para a delimitação de um locus intermediário entre o setor privado e o setor estatal, onde são delineadas medidas de intervenção que não se reduzem necessariamente ao campo das políticas governamentais. Esta tese neocorporativista ganha reforço sobretudo num contexto de crise fiscal e moral da administração pública e

### ***A noção de políticas públicas tem ganhado, recentemente, novos aportes que abrem para a delimitação de um locus intermediário entre o setor privado e o setor estatal.***

explicita as diferentes pressões junto aos organismos do governo definindo o campo de forças em que se encontram os diferentes interesses.

Diferentemente desta abordagem – porém não menos importante – o recente trabalho de Oliveira<sup>9</sup> procurou mostrar a necessidade de publicização dos interesses privados para a própria valorização do capital. Insiste na forma estatal como a dimensão anti-valor do processo de realização capitalista, tendo em vista que o capitalismo perdeu sua capacidade de auto-regulação. Assim, os fundos públicos constituiriam a expressão acabada deste processo, fundando na esfera pública objetivos que extrapolam simplesmente o estabelecimento da homogeneização social em determinada sociedade ou crescimento e desenvolvimento econômico em outra. Tal assertiva tem possibilitado o entendimento da lógica governamental de “excluir o conflito e gerir o negócio”, prática corrente na conjuntura modernizante.

Ambas as dimensões têm importância na caracterização recente do padrão agrário, tendo em vista, por exemplo, a criação de conselhos deliberativos ou consultivos para a implementação de políticas como o Conselho Nacional de Política Agrícola. Para o nosso caso valeria levantar algumas políticas básicas que, de alguma forma, deram o tom do contexto da década:

a) políticas cambial e comercial: tendo em vista que boa parte do setor responsável pela dinâmica agrária deita raízes e depende das regras do mercado internacional, o exame da política cambial – e também das regras do comércio – é fundamental para contextualizar a performance obtida pelo setor. Tal interpretação vai de encontro à segmentação do setor rural, que-

9- Cf. Oliveira, Francisco de. “A economia política da social-democracia”. Revista USP, São Paulo, p. 136-143, 1993.

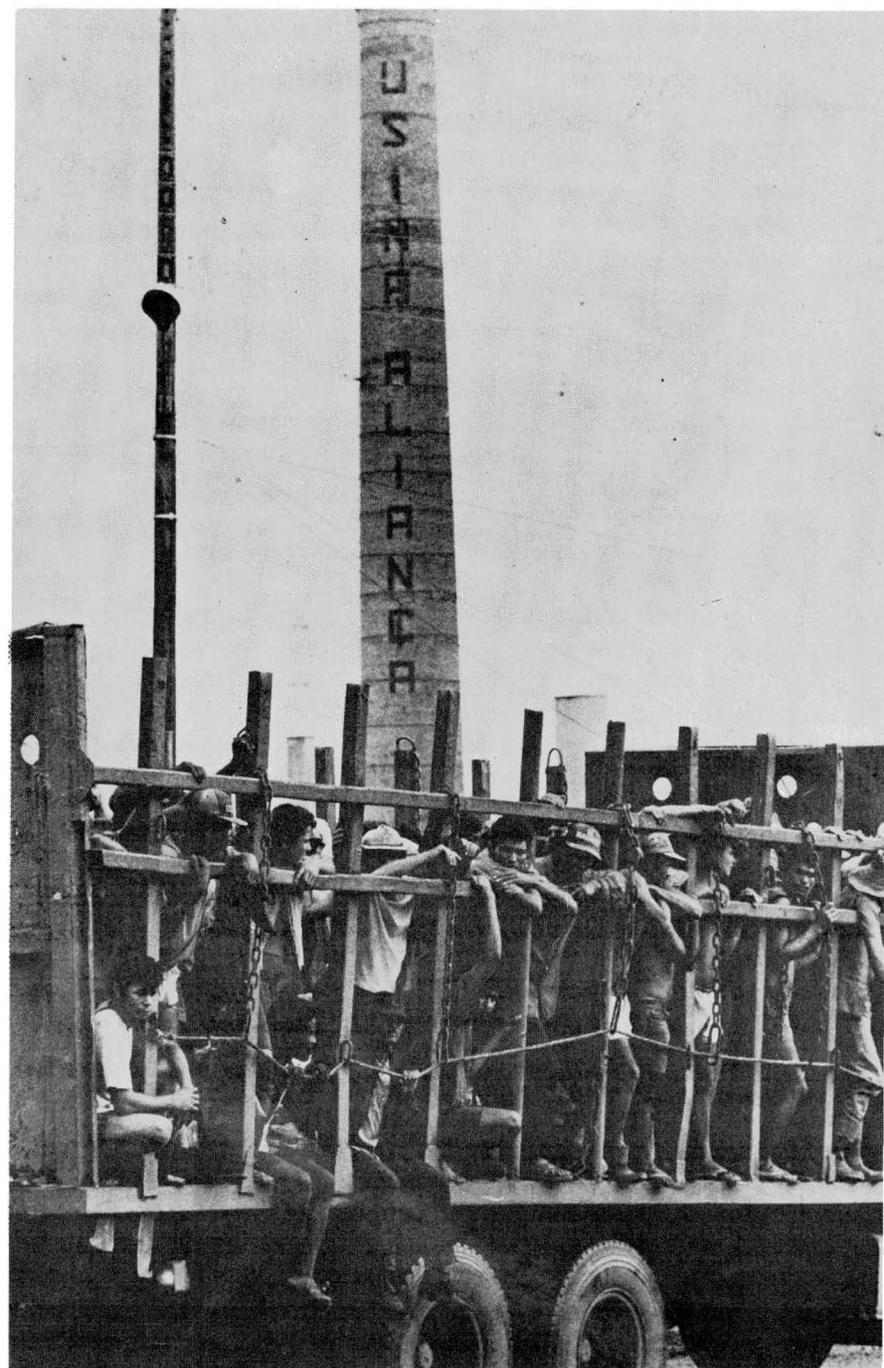
***Há uma necessidade  
de publicização  
dos interesses  
privados para a  
própria valorização  
do capital.***

brando a interface entre agricultura e indústria de um lado, e entre mercado externo e interno de outro;

b) política monetária e de preços: fundamentalmente atendendo a uma grande camada de produtores rurais – e servindo como elo às políticas mais gerais de estabilização da economia – as políticas monetária e de preços tiveram assento garantido na determinação da atividade agrícola e agroindustrial. Mais precisamente o “mapeamento” de políticas setoriais específicas e sua conjugação à performance mais geral do setor constituiu-se em passo importante na descrição da trajetória da década (vide subsídios ao setores sucro-alcooleiro, tritícola etc.);

c) política “agrária”: funcionando mais como “anti-política” do que como definidora de caminhos a serem seguidos, as políticas de “corte agrário”, tentadas durante o período, apontam os limites do conjunto de medidas anteriores, ora esboçando uma função de *welfare* (guardadas todas e possíveis proporções) para o segmento agrário, ora servindo como elemento repressor de conflitos e amortecedor de tensões, sobretudo nos primeiros anos da década passada.

Nota-se que, além do movimento cíclico das políticas econômicas convencionais (monetária, fiscal etc.), o período sugere uma ausência de programas estratégicos visando a retomada do desenvolvimento nacional como, por exemplo, aqueles voltados à segurança alimentar e à reestruturação fundiária. A curta e tímida vigência do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), apesar da implantação de alguns projetos de assentamen-



NANDO NEVES/IMAGENS DA TERRA

tos rurais, não pode ser tomada como uma política central entre as diretrizes governamentais verificadas.

Finalmente, entre as especulações a serem levantadas, destaca-se, ainda, a possibilidade de descentralização das políticas públicas, corroborada pela descentralização fiscal consolidada na Constituição Federal de 1988, sem o ônus do poder regulador do governo cen-

tral. Tal colocação acaba abrindo para uma intervenção regionalizada neste campo, potencialmente revitalizadora de alguns espaços negligenciados pela cultura extremamente centralizadora da administração pública brasileira das últimas décadas.<sup>10</sup>

10 - Ver Delgado, G. C. “Perspectivas para o desenvolvimento rural brasileiro nos próximos anos”. Brasília: IPEA, 1992. 14 p.

# GÊNERO NAS ALTERNATIVAS DEMOCRÁTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Fátima V. Mello  
Wania Sant'Anna

Analisar as políticas de desenvolvimento a partir de uma perspectiva de gênero pressupõe a formulação de uma pergunta-chave: qual desenvolvimento satisfaria as exigências de uma sociedade preocupada em eliminar as desigualdades baseadas na diferença biológica entre os sexos?

Partindo deste princípio, o desenvolvimento passa a ser pensado não apenas em termos de mero crescimento econômico e difusa ampliação de benefícios sociais à população, mas cotejado com as frequentes distorções produzidas tanto na formulação das suas políticas quanto na sua implantação. Também a atual crise do modelo de desenvolvimento – e a resposta à crise na forma das políticas de ajuste estrutural de cunho neoliberal – deve ser examinada à luz dos impactos específicos que exerce sobre as distintas categorias sociais. Hoje, diante da necessidade de se criar alternativas ao padrão de desenvolvimento implantado no Brasil, deve-se considerar as relações sociais de gênero como dimensão constitutiva fundamental na formulação de toda e qualquer política, de forma que um novo modelo de desenvolvimento não venha a reproduzir as desigualdades de gênero que alimentaram o modelo hoje em crise.



ILUSTRAÇÃO RETIRADA DA  
REVISTA MUJER/FEMPRESS

*Deve-se considerar as  
relações sociais de  
gênero como dimensão  
constitutiva  
fundamental na  
formulação de toda e  
qualquer política.*

## Reinterpretando as políticas de desenvolvimento em duas áreas

### a) Trabalho

As políticas de desenvolvimento, formuladas em espaços culturais onde predomina uma visão dividida da sociedade baseada no sexo biológico, são orientadas sob o domínio da diferenciação dos papéis sexuais. Um exemplo frequente disto traduz-se na utilização da mão-de-obra feminina em projetos de desenvolvimento voltados para os setores de saúde, educação e, mais recentemente, de conservação do meio ambiente, enquanto aos homens destinam-se às ocupações nos demais setores produtivos da economia.

Tal arranjo ancora-se na idéia de complementaridade das funções, onde toma-se como pressuposto básico que as mulheres são dotadas de certas habilidades inexistentes nos homens: mais competência para trabalhar com crianças e pessoas idosas, doentes ou não, paciência para trabalhar um maior número de horas em atividades repetitivas e que

Fátima V. Mello – Assessora de cooperação internacional da FASE Nacional.

Wania Sant'Anna – Assistente da diretoria executiva da FASE Nacional.

exigem segurança e perfeito adestramento das mãos. As mulheres podem até mesmo ocupar-se de atividades com baixo retorno financeiro, considerando sua atividade profissional remunerada apenas como complementar a uma renda masculina. Aliás, quanto a este último aspecto, parece se ignorar o número crescente de mulheres chefes de família e o fato de haver um número cada vez mais expressivo de lares onde a renda obtida pelas mulheres, mesmo com a presença de homens (filhos, maridos ou pais) constitui a única ou principal renda do grupo familiar.<sup>1</sup>

Além disso, há uma outra conceituação importante que marginaliza sobremaneira as mulheres na formulação de políticas de desenvolvimento: o conceito de divisão sexual do trabalho e a exclusão das atividades de reprodução e manutenção dos recursos humanos das análises macro-econômicas. Como a economia é definida principalmente em termos de mercadorias e serviços (com alguma concessão feita para as colheitas de subsistência), as atividades relacionadas ao cuidado com as crianças, velhos e pessoas doentes, abastecimento de água e lenha, processamento de alimentos, manutenção da casa limpa e outras atenções com o lar são excluídas da economia.

Uma consequência prática desta definição conceitual é que, quando as políticas macro-econômicas são formuladas para realocar recursos, a ausência de consideração explícita do processo de produção e manutenção dos recursos humanos depõe contra o grupo social que se ocupa sobremaneira com essas atividades. Como bem assinala Diane Elson, "o trabalho feminino não-pago é implicitamente considerado tão elástico quanto o necessário para compensar qualquer corte em outros recursos disponíveis para a produção e manutenção dos recursos humanos".<sup>2</sup>

De fato, no que diz respeito às

***Parece se ignorar o número crescente de mulheres chefes de família e o fato de que cada vez mais a renda obtida pelas mulheres, constitui a única ou principal renda do grupo familiar.***

políticas de ajuste estrutural, para citar o recente receituário de política econômica, o trabalho gratuito realizado pelas mulheres tem sido afetado de diversas maneiras. Preocupadas, por exemplo, com a educação formal dos filhos ou de outras crianças delas dependentes, responsáveis pelo cuidado dos parentes próximos que necessitam de cuidados médicos, as mulheres estão colocadas à frente das campanhas que reivindicam a melhoria e a adequação dos serviços de saúde e educação justamente porque estes setores foram amplamente atingidos nesta última década.

O custo elevado dos produtos agrícolas também tem impacto direto sobre as mulheres. Responsáveis pelo processamento dos alimentos, são elas que sofrem diariamente a árdua tarefa de colocar na mesa o sustento daqueles que vivem sob a sua responsabilidade. Não é por acaso que, na América Latina, por exemplo, as mulheres sempre estiveram envolvidas nos movimen-

***No que diz respeito às políticas de ajuste estrutural, o trabalho gratuito realizado pelas mulheres tem sido afetado de diversas maneiras.***

tos contra a carestia. Mais recentemente, também na América Latina, as mulheres têm estado à frente de projetos que visam minimizar os impactos das políticas de ajuste através do seu envolvimento em ações que procuram assegurar alimentação gratuita ou de baixo custo à população.

Todo este desgaste emocional e físico a que é submetida a população feminina é pouquíssimo avaliado pelos formuladores de políticas públicas e mesmo por parte considerável dos setores progressistas envolvidos na tentativa de formular uma alternativa ao quadro generalizado de crise. Também tem-se pouca avaliação sobre a organização política das mulheres voltadas para a solução desses problemas. Isto porque compreende-se que as mulheres são NATURALMENTE responsáveis por tais atividades, não devendo pois ser considerado grave o quadro de *stress* provocado pela situação de crise.

Quanto à ação política voltada para solucionar os problemas que atingem diretamente a "casa", entendida como espaço privado e de competência exclusiva das mulheres no que diz respeito ao seu gerenciamento, esta também passa a ser entendida como uma FUNÇÃO NATURAL e complementar às suas atribuições como mães, esposas, avós, irmãs, ou seja, dedicadas a cuidar bem daqueles que estão sob a sua responsabilidade.

É importante sublinhar que a discussão aqui não reivindica a remuneração para as mulheres vincu-

1- Segundo o IBGE, em 1990, 20% das famílias brasileiras eram chefiadas por mulheres. Neste mesmo ano, 32% das crianças nascidas foram registradas apenas no nome das mães, ou seja, quase 1/3 de uma nova geração de brasileiros não tiveram a sua paternidade legalmente reconhecida.

2- Elson, Diane - The Impact of Structural Adjustment on Woman: Concepts and Issues, Department of Economics, University of Manchester, May 1987.

ladas exclusivamente às atividades de reprodução e manutenção, mas a necessidade de reformular os conceitos que consideram as mulheres apenas como consumidoras e não como produtoras.

As iniciativas feministas de contabilizar o trabalho doméstico com o objetivo de incluí-los no PNB (Produto Nacional Bruto) a muitos parece radical. Mas, na realidade, constitui a forma mais cabal de reconceituar as atividades realizadas pelas mulheres, ou seja, uma proposta alternativa à corrente visão macro-econômica da sociedade moderna.

Ainda no que diz respeito ao trabalho realizado pelas mulheres, as demais alternativas estão concentradas no cumprimento dos direitos inalienáveis como cidadã e trabalhadora. E neste terreno a atuação compromissada do Estado na superação das desigualdades de gênero tem papel fundamental. A reversão do quadro de precariedade das mulheres no mercado de trabalho requer, por exemplo, atuação do Estado no estabelecimento e fiscalização da correta aplicação de leis específicas; na disponibilidade de serviços que visem a superação da chamada dupla-jornada; na implantação de políticas que facilitem o acesso das mulheres a linhas de crédito e financiamento. Na verdade, estas têm sido as reivindicações mais comuns do movimento de mulheres e podem ser tomadas como uma expressão da relação das mulheres com o mercado e com o Estado. Traduzindo: a relação das mulheres com o mercado depende da participação do Estado.

#### b) Saúde

Uma série de estudos apontam a necessidade de se ter uma perspectiva de gênero para analisar e formular políticas de saúde. Em primeiro lugar, os graves impactos da ausência de regulação ambiental sobre a saúde das mulheres têm sido amplamente comprovados, observando-se altíssimos índices de com-

### ***As iniciativas feministas de contabilizar o trabalho doméstico com o objetivo de incluí-los no PNB é uma proposta alternativa à corrente visão macro-econômica da sociedade moderna.***

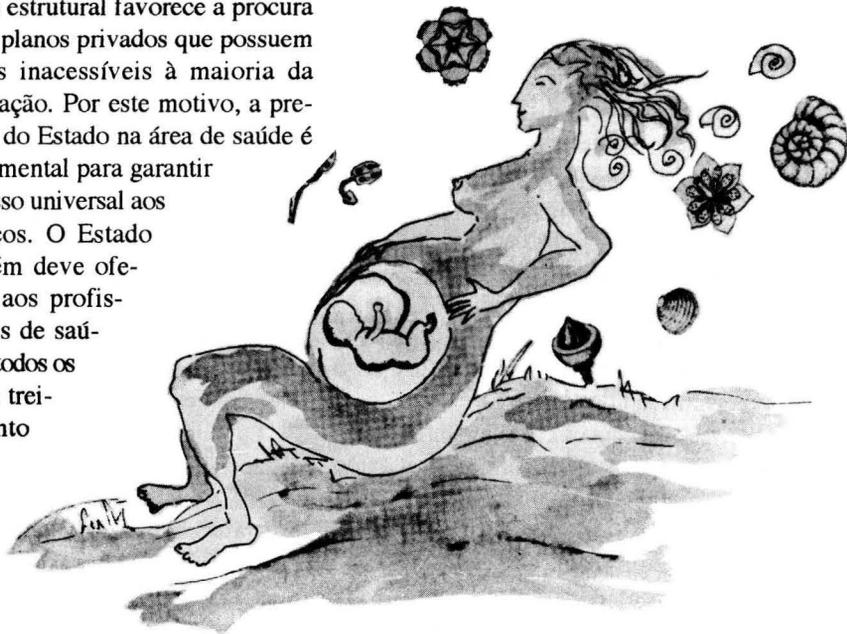
plicações do sistema procriativo em decorrência de contaminação ambiental. Quanto à saúde e aos direitos procriativos, a crescente incapacidade do sistema público de saúde de oferecer serviços, informações e métodos contraceptivos que respondam adequada e democraticamente às demandas das mulheres tem produzido um quadro dramático<sup>3</sup>. Na área da saúde mental, estudos demonstram que as mulheres têm sido séria e especialmente afetadas pela sobrecarga de trabalho e tensões resultantes das restrições provocadas pelos programas de ajuste.

Em geral, o desmonte do sistema público de saúde promovido pelo ajuste estrutural favorece a procura pelos planos privados que possuem custos inacessíveis à maioria da população. Por este motivo, a presença do Estado na área de saúde é fundamental para garantir o acesso universal aos serviços. O Estado também deve oferecer aos profissionais de saúde de todos os níveis treinamento

e capacitação em gênero como parte de sua formação profissional, de forma que eles não reforcem as desigualdades de gênero no atendimento e na relação com usuários de ambos os sexos.

Alternativas democráticas no setor de saúde devem enfatizar ações educativas e de prevenção, o que requer a criação de um amplo sistema de informações para a população na direção do reforço da sua cidadania. Deve-se, portanto, abandonar a abordagem atual que concentra o poder e a informação nas mãos dos médicos – e não dos usuários – e alimenta os lucros das multinacionais farmacêuticas através da tecnificação e dependência de me-

3- No caso brasileiro, a pílula anticoncepcional (sem acompanhamento médico) e a esterilização cirúrgica são os dois meios amplamente disponíveis à contracepção. Os pesquisadores sublinham que a alta incidência de esterilização explica o elevado índice de partos por cesariana e alertam também que, no Brasil, a prática da esterilização está se consolidando mesmo como uma cultura. Soma-se a este quadro a realização de abortos na clandestinidade executados sem condições mínimas, o que provoca graves seqüelas físicas e mentais, além de altos índices de mortalidade.



dicamentos que, não raro, produzem graves efeitos colaterais.

Esta preocupação é especialmente relevante no que diz respeito à saúde procriativa das mulheres. A situação de ampla desregulação na comercialização de contraceptivos como a pílula tem resultado em um consumo indiscriminado que, sem o necessário acompanhamento médico, provoca sérios impactos sobre a saúde feminina.

Entretanto, é importante ressaltar que as mulheres reivindicam atenção à saúde em todas as fases da sua vida – da infância à velhice – e não apenas à saúde procriativa, pois não desejam continuar sendo vistas exclusivamente como procriadoras mas sim como cidadãs. Este princípio norteou a formulação de um conjunto de propostas, por parte do movimento brasileiro de mulheres, que foi transformado em programa governamental, embora não tenha saído do papel na maioria dos estados brasileiros.

O “Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM)” propõe uma política de saúde diretamente vinculada à conquista da cidadania, e constitui-se em uma referência fundamental para a formulação de políticas democráticas de saúde. O PAISM prevê ações de informação, prevenção, educação, diagnóstico, cuidados básicos, atenção pré-natal e peri-natal, treinamento de recursos humanos, orientação sobre contracepção de acordo com a demanda da mulher e do casal, e a participação de organizações de mulheres, sindicais, comunitárias e de profissionais de saúde no planejamento, implantação e fiscalização do PAISM.

Tais ações consideram as condições de saúde dentro do contexto social e cultural e prevêm sua implantação através de um sistema descentralizado articulado a uma clara estratégia definida em nível nacional. (É sabido que a descentralização sem tal estratégia pode levar à desarticulação.) O movimento de

## **“Os problemas oriundos do desequilíbrio das relações de gênero envolvem mudança de caráter cultural.”**

mulheres continua lutando pela implementação do PAISM, o que só será possível por meio da retomada do caráter público das ações do Estado na área da saúde, aliada à disposição para se enfrentar as desigualdades de gênero também presentes no atendimento à saúde.

### **Conclusão**

O enfrentamento das questões de gênero exige esforços variados de toda a sociedade. A ênfase dada ao fortalecimento da organização das mulheres, como elemento-chave para superação das desigualdades baseadas no gênero, nos parece adequada por acentuar a interlocução com outros grupos organizados da sociedade e por valorizar a dimensão cidadã das mulheres.

Além disso, considerando a relação entre demandas da sociedade e o Estado, no caso do combate às desigualdades de gênero, é fundamental o papel a ser desempenhado pelo Estado. A relação, antes de ser estabelecida como formal, deve estar baseada no respeito à cidadania feminina, na compreensão de que os problemas das mulheres não devem ser encarados apenas como problema “delas”, mas de toda a sociedade e como tal, devem ser investigados e avaliados para que se possa e formular alternativas para sua superação.

Sabemos que os problemas oriundos do desequilíbrio das relações de gênero envolvem mudanças de caráter cultural. Isto, porém, não deve constituir empecilho para que estes sejam ultrapassados. A ênfase em processos de reeducação formal e informal de mulheres e homens pode ser traduzida como um passo

nesta direção. Por exemplo, a formulação de parâmetros para políticas que visem o fortalecimento da cidadania feminina deve buscar a transformação dos papéis das mulheres e dos homens desde a sua infância, pois é desde cedo que a diferenciação dos papéis sexuais começa a ser ensinada. Quando as mães precisam sair de casa para complementar a renda familiar recolhida pelos programas de ajuste, as filhas – e não os filhos – tendem a ser responsabilizadas pelo cuidado dos irmãos mais novos, prejudicando o processo de escolarização feminina.

É justamente por isto que se insiste em alertar que o aumento do nível de escolarização das meninas depende de ações combinadas de políticas públicas, que garantam o acesso universal e gratuito à escola de boa qualidade, somadas ao enfrentamento, por parte da sociedade e do Estado, das desigualdades de gênero presentes tanto no âmbito público quanto no espaço doméstico.<sup>4</sup>

Em suma, o enfrentamento das desigualdades de gênero deve ocorrer tanto no âmbito do Estado quanto no da sociedade. As organizações de mulheres e todos que desejam fortalecer a cidadania feminina devem enfrentar o desafio de atuar nestes dois campos, contribuindo na formulação de propostas alternativas de políticas e disputando a destinação dos recursos, bem como atuando também na esfera da cultura onde tais desigualdades nascem e também se reproduzem.

---

4- Especialmente na América Latina – onde os meios de comunicação de massa reforçam o lugar de subordinação sexual, social, política e econômica da mulher através de propagandas, novelas, programas de auditório e reportagens -, a sociedade deve pressionar por parâmetros éticos que coloquem “os meios de comunicação a serviço de uma cultura igualitária”, como diz a “Carta das Mulheres” em sua campanha para a inclusão dos direitos das mulheres brasileiras na nossa Constituição.

# POLÍTICAS PÚBLICAS E MEIO AMBIENTE NA AMAZÔNIA

Jean Pierre Leroy

O imortal José Sarney, diante das notícias sobre a presença militar dos EUA na região amazônica, declarou o seguinte: “Está cravado o punhal que vai nos dar muita dor de cabeça” (Folha de São Paulo, 23/07/93). Um mês depois estava sendo lançado no mercado o “último analgésico” destinado a curar as moléstias amazônicas: o recém-criado Ministério Extraordinário para Articulação de Ações na Amazônia Legal, logo em seguida conjugado ao Ministério do Meio Ambiente.

A criação deste novo ministério - inspirado nas inquietações e projetos militares de ocupação da Amazônia - pode ser visto como uma combinação de intervenção conjuntural, especialmente como uma resposta à opinião internacional, e de veleidades estratégicas frente à questão amazônica. A presença/ausência do Estado na região amazônica, nestes últimos anos, não parece indicar que esteja se firmando uma consciência coletiva clara do que se quer para a região. Nada indica que haja uma vontade de definir as ações necessárias ao desenvolvimento sustentável e democrático para a região e, menos ainda, de implementá-las. Sem estes requisitos básicos de qualquer política pública, essas estratégias não passam de veleidades.

Do ponto de vista da democracia, as políticas públicas não se confundem com políticas governamentais. Mesmo quando elas se realizam em uma determinada conjuntura, com finalidades emergenciais e de curto prazo, elas envolvem uma

percepção estratégica de médio a longo prazo e visam mudanças neste horizonte. Elas não se confundem também com políticas estritamente estatais, pois, embora ambas sejam destinadas à sociedade, ao público, as políticas públicas não são privativas - tanto na sua concepção quanto na sua execução - do Estado. Elas não se confundem com posições, discursos e portarias de

cursos financeiros necessários ao cumprimento dos propósitos pactuados. Tudo isso, evidentemente, com acompanhamento e controle pela sociedade.

Neste sentido, eu tenderia a relativizar - senão a negar - o caráter de política pública atribuído a uma série de ações estatais voltadas para a Amazônia. Este ceticismo se prende basicamente à inexistência de



J. R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA

ministros, ainda que bem intencionados.

As políticas públicas, nesse sentido, envolvem pactos entre os atores sociais relevantes que se comprometem e se engajam nelas. A sua efetivação supõe, então, que sejam abertos espaços institucionais adequados à sua negociação, com o devido suporte técnico-operacional, além da disposição de captar os re-

objetivos politicamente pactuados com o conjunto dos atores interessados no desenvolvimento da região, em especial com os que vivem e trabalham integrados na realidade amazônica. Deixando de lado a situação nacional, inviabilizadora de

---

JEAN PIERRE LEROY - Educador e coordenador da área de Estudos e Capacitação da FASE-Nacional.

um pacto, e tomando por referência o quadro regional, por que este pacto não se dá?

Nem todos os interesses presentes na região são comprometidos com a Amazônia e os povos que nela vivem. Dentre esses, destacamos aqueles atores anônimos, “pessoas jurídicas” e apátridas, que só reconhecem como sua a terra que lhes dá lucro, onde quer que ela esteja. Nem os seus dirigentes, nem as suas famílias moram na região.

Refiro-me não somente aos interesses estrangeiros, envolvidos especialmente na mineração e na metalurgia, mas também aos bancos, empreiteiras e indústrias que “investem na região”, a partir de São Paulo, sobretudo em função dos incentivos político-econômicos e, não poucas vezes, apenas enquanto estes os beneficiam.

Estes setores, e junto com eles empresários e políticos locais, têm uma compreensão do desenvolvimento marcada pela busca da rentabilidade, da lucratividade e do retorno dos investimentos em prazos sempre muito curtos. Eles não incorporam os fatores ambientais aos custos e são os grandes predadores da Amazônia. Até prova em contrário, a maquiagem de seus discursos e o esverdeamento eventual das suas práticas não mudam a essência de suas posturas.

Certos setores empresariais combinam esta postura desenvolvimentista com a defesa intransigente dos seus interesses particulares; outros, provavelmente a maioria destes, não ultrapassam o imediatismo. No plano político, esta prática se traduz em paternalismo, clientelismo e patrimonialismo, práticas freqüentemente sustentadas pelo autoritarismo e a corrupção, senão pela repressão e violência.

O horizonte social destes atores políticos limita-se ao círculo de



amigos: suas ações evoluem entre a articulação de suas bases eleitorais e a manutenção dos canais de comunicação entre os grupos econômicos locais/regionais e os aparelhos estatais canalizadores de recursos públicos. Ambas as tarefas são condições do seu enriquecimento pessoal e também de muitos pequenos e médios “empresários”.<sup>1</sup>

Os setores empresariais que mostram alguma preocupação com o fator ambiental são, entretanto, minoritários. É o caso de grandes empresas de mineração, a começar pela “estatal” Vale do Rio Doce (CVRD), que devido à sua inserção na economia mundial necessita dar uma satisfação à opinião pública internacional. Algumas empresas agrícolas e agropecuárias começam a incorporar aos seus procedimentos técnicas como a do manejo sustentável. Na região de Paragominas, por exemplo, já podem ser encontradas experiências bem sucedidas de pastagens sombreadas.

Em um seminário organizado pela CUT do Pará, em 1991, o presidente da Federação das Indústrias Madeireiras do Pará, Ovídio Gasparetto, afirmava que a indústria madeireira tem a obrigação social de transmitir a floresta como a recebeu e que a sua entidade desenvolvia, com apoio da ITTO (International Timber Training Organization), um projeto de produção de mudas de essências nativas. Há a esperança que cresça o número de empresas e empresários verdes, seja para limitar o impacto degradador das suas

atividades, seja para investir diretamente em atividades ecologicamente sustentáveis.

Entretanto, até mesmo empresários verdes, ao se restringirem a uma lógica econômica, não demonstram preocupações sociais ou não as incorporam às suas propostas e projetos. Por exemplo, o represen-

tante da Companhia Vale do Rio Doce, durante o seminário “Amazônia e Desordem Ecológica” (1988), reconhecia o impacto social produzido pelas frentes de mineração enquanto pólos de atração para massas de migrantes pobres. No entanto, ele afirmava que “a solução passa por políticas macro-sociais que não estão ao alcance das mineradoras”. Já o sr. Ovídio Gasparetto oferecia aos lavradores as mudas que porventura sobrassem do seu viveiro. Esta nova versão dita sustentável do desenvolvimento perpetua a velha tradição das elites econômicas: “A nós, o desenvolvimento; a eles, as políticas sociais, mas estas não são o nosso problema.”<sup>2</sup>

Além do que foi dito anteriormente, um dos fatores mais inibidores da possibilidade de um pacto social na Amazônia está vinculado à estratégia geopolítica militar. Em 1980, com a criação do Grupo Executivo de Terras do Araguaia/Tocantins (GETAT) e do Grupo Executivo para a Região do Baixo Amazonas (GEBAM), inicia-se a militarização da questão fundiária

1- Peixoto, Rodrigo. “A construção de carreiras políticas no sul-sudeste do Pará”. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, mimeo. (texto provisório), 1993.

2- Leroy, Jean Pierre. “Modelo de desenvolvimento. Mudança ou adaptação. Proposta. Qual o desenvolvimento? Desafios das ONGs e movimentos sociais na Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento”. Rio de Janeiro: a. 16, n. 53, maio de 1992, p. 59.

na região. O recrudescimento de conflitos envolvendo posseiros e indígenas leva o regime militar a subordinar as questões agrária e indígena ao Conselho de Segurança Nacional. Esta subordinação foi consagrada com a criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários assumido pelo Secretário Geral do Conselho, general Danilo Venturini.

Planos de colonização da fronteira estão infalivelmente presentes nas posturas militares para a região. Ensaaiou-se a militarização dos garimpos com a "performance" do major Curió em Serra Pelada. O Projeto Calha Norte (1987), o Programa Nossa Natureza (1988), e a primeira versão do Programa de Proteção ao Meio Ambiente e Comunidades Indígenas (PMACI) consagram a preponderância militar no tratamento das questões ambientais e indígenas.

O papel articulador e motor preenchido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) no processo de zoneamento ecológico-econômico da região, a implantação do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e o fato do novo Ministério ser criado por iniciativa do Conselho de Defesa Nacional confirmam a atualidade do velho binômio "Segurança e Desenvolvimento". A nota do Conselho de Defesa Nacional sobre a criação do SIVAM diz que este, "interligado aos órgãos de atuação efetiva (Polícia Federal e Estaduais, Ibama, Funai, Receita Federal e Forças Armadas), será instrumento útil à repressão de atos ilícitos, ao controle ambiental e das áreas indígenas, ao monitoramento do uso da terra e das águas, ao povoamento ordenado e à garantia do desenvolvimento sustentável; além disso, contribuirá para a segurança do transporte aéreo" (Gazeta Mercantil, 11/08/1993).

As conclusões do professor Shiguenoli Miyamoto, pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos da Unicamp, ao se referir ao Tratado de Cooperação Amazônica

***Um dos fatores mais inibidores da possibilidade de um pacto social na Amazônia está vinculado à estratégia geopolítica militar.***

(1978) e ao Calha Norte poderiam se aplicar ao conjunto dessas políticas. Todas obedecem "à concepção de que a Amazônia deve ser tratada como uma unidade geopolítica global, em que várias medidas devem ser tomadas simultaneamente e em níveis diversos: diplomático e militar, de proteção e preenchimento do vazio demográfico, de reforço às fronteiras e de exploração das reservas minerais, de neutralização de influências contrárias à segurança nacional, à abertura de novas estradas que possibilitem a rápida circulação da população e riquezas nacionais".<sup>3</sup>

Para o pensamento militar, o Estado/Nação se define basicamente pela presença do Estado e das forças econômicas atuantes num determinado território. Assim, a Amazônia é entendida como um território de fronteira vazio que precisa ser ocupado e desenvolvido, o que torna os adeptos desta filosofia incapazes de ver, escutar e entender as populações locais (povos indígenas, extrativistas, posseiros, colonos) nas suas tentativas de acesso à cidadania ou de afirmação da sua existência como povos. Durante a ditadura militar, procedeu-se à ocupação econômica da fronteira com a

***Para o pensamento militar, a Amazônia é entendida como um território de fronteira vazio que precisa ser ocupado e desenvolvido.***

CVRD e outros projetos de mineração, com a implantação de hidrelétricas, com a Zona Franca de Manaus, com a Transamazônica e com os Calhas Nortes civis e militares.

Os problemas geopolíticos de fronteiras (demonstrações do Pentágono, Sendero Luminoso, cartéis de Cali e de Medellín, as questões de ordem criminal decorrentes da vizinhança) não são resolvidos e sim acentuados por este tipo de ocupação. Estes problemas só poderiam ser enfrentados numa perspectiva democrática se as questões militar e jurídico-policial se subordinassem a um novo conceito de território e de fronteira que reconhecesse a existência e o potencial dos povos e populações da fronteira, aproveitando suas virtudes como fatores de pacificação e de estabilidade. Ao mesmo tempo e paradoxalmente, essa população adquire existência pela negativa. São os inimigos internos/externos, na lógica do conflito, pois "as palavras (dos Estados Maiores) correspondem sempre a um discurso de guerra, não de paz; privilegia-se o conflito e não a integração".<sup>4</sup>

Aqui está o segundo fator que limita as possibilidades de um pacto amazônico: a estratégia geopolítica militar considera que o território está vazio. Portanto, onde ele estiver ocupado só pode ser por invasores (denominação dos posseiros) e por inimigos.

Neste contexto, o freqüente apelo à opinião pública internacional por parte dos movimentos e entidades da Amazônia expressa, antes de tudo, uma estratégia de afirmação da própria existência. Os interesses superiores da Nação, representados no exterior pelo elitista Itamaraty e

3- Miyamoto, Shiguenoli. "Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico (versão preliminar)". In: Seminário Amazônia e Desordem Ecológica. Rio de Janeiro: 1988 (mimeo.).

4- Miyamoto, Shiguenoli. Op. cit.

no Brasil pelas Forças Armadas, são muito mais sensíveis aos comentários do Primeiro Mundo do que à heróica luta pela vida dos seus patrícios (patrícios, mas nem tanto).

Enfim, o terceiro e preponderante fator é a permanência do autoritarismo como filosofia de conduta do Estado, que faz com que uma minoria, unida de algum poder sagrado e desconhecido dos simples mortais, tenha o direito de definir quais são os interesses do país, negando à sociedade a condução democrática do seu destino.

Mas como as coisas raramente são totalmente pretas ou brancas, falas mais recentes (Folha de São Paulo, 12/09/93 e Jornal do Brasil, 16/09/93) dos ministros Mario Cesar Flores e Rubens Ricúpero fazem com que vislumbremos possíveis mudanças na estratégia da segurança e do desenvolvimento. Já se reconhece que a Amazônia não é tão vazia assim, que existem caboclos com direito à vida. Em contrapartida, o secretário da SAE aponta as ONGs dos países do Norte, que apoiam as lutas dos povos amazônicos, como sendo contrárias aos interesses do Brasil. Mas não menciona as ONGs brasileiras.

O ministro do Meio Ambiente, por sua vez, vai mais longe. Ele pretende organizar “um fórum nacional para discutir uma política para a Amazônia que não existe”, com a participação de “governos estaduais, ONGs, entidades religiosas e universidades” (grifo meu). A sociedade amazônica começa a ser reconhecida como interlocutora. A ela cabe empurrar com mais força a porta de acesso aos mi(ni)stérios estratégicos.

### **E quem é essa sociedade regional?**

Assim como o conjunto da sociedade brasileira, essa sociedade regional é uma sociedade complexa. Se apresentei alguns dos seus expoentes, falta mencionar antigos e novos sujeitos que expressam uma resistência secular ou que surgem de

## ***A sociedade amazônica começa a ser reconhecida como interlocutora.***

novos desafios: movimentos indígenas saindo do seu particularismo com a Federação do Rio Negro e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); os movimentos dos seringueiros; os atingidos por barragens; os colonos da Transamazônica; os movimentos urbanos numa região onde a população urbana é maior que a rural; e o movimento sindical urbano e rural. ONGs, intelectuais e movimentos se articulam no GTA (Grupo de Trabalho da Amazônia) e em fóruns estaduais na tentativa de construir um projeto comum para a Amazônia. Mas o seu senso do bem público não é ainda suficiente para que suas ações e projetos virem políticas.

A ausência de um pacto amazônico e de canais institucionais de negociação impedem a efetivação de políticas públicas capazes de articular meio ambiente e desenvolvimento de forma conseqüente, além de bloquear as poucas iniciativas nesse sentido. Acrescente-se ainda que, na área federal, não há entrosamento entre as instâncias de decisão. No caso do “Programa Piloto para Preservação das Florestas Tropicais”, a participação dos diversos ministérios se dá através de funcionários que têm pouca ou nenhuma autonomia para exercer um real papel definidor de políticas. Além disso, não contam com a participação do Ministério da Agricultura no grupo de trabalho interministerial responsável pelo programa. A presença federal descentralizada nos estados repete esta desarticulação, com o agravante de se submeter freqüentemente a interesses privados locais.

O descompasso entre instâncias federais e governos estaduais é enorme. O governador Gilberto

Mestrinho, em plena preparação da UNCED, lançava a proposta do Código Amazônico afirmando que a “intocabilidade afastou a Amazônia dos trilhos do desenvolvimento”. Em consequência, considerava que as áreas de preservação de todo tipo (reservas etc.) estariam impedindo ou limitando as atividades econômicas, atingindo a integridade territorial dos estados, e que por isso estes deveriam ser “devidamente indenizados” (Gazeta Mercantil, 19/07/91). O governo de Roraima, por sua vez, toma menos precauções para mostrar a sua total oposição às instâncias federais, senão à própria Constituição, que se preocupam com a Amazônia. Pode-se perceber, “a serviço de interesses minerários [uma] tentativa de neutralização (...) da emergência do poder civil no que tange à definição das políticas de ocupação da Amazônia”<sup>5</sup> e de desqualificação do trabalho acumulado por lideranças indígenas, ONGs, técnicos dos órgãos públicos e setores governamentais na demarcação de reservas.

Na área fundiária percebe-se os institutos estaduais de terra e o Incra atribuindo seguidamente lotes a colonos em áreas indígenas como nas terras dos Zoro, no Mato Grosso, nas terras dos Arará, na Transamazônica ou em áreas previstas pelo zoneamento do PLANAFLORO (Rondonia) para o extrativismo.

O Programa Piloto, o PRODE-AGRO e o PLANAFLORO são programas que se propõem a fomentar atividades agrícolas e agrossilvicultoras sustentáveis desenvolvidas pelos pequenos produtores, mas que possuem poucos recursos. O BASA (Banco da Amazônia S/A), responsável pela gestão do FNO (Fundo

5- Albert, Bruce. “Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami”. In: Lena, Philippe; Oliveira, Adélia Engracia de, org. “Amazônia, a fronteira agrícola 20 anos depois”. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991, p. 31-58.

Constitucional Norte), que possui muito mais recursos que os demais, interpõe barreiras, que são quase intransponíveis, à participação e acesso destes produtores, ao crédito público. Isto sem falar de que a preocupação ambiental do BASA é mero enfeite.

Enfim, as instituições de pesquisa da região “sofrem também, como toda a universidade brasileira, com a inexistência de mecanismos institucionais que introduzam os resultados de tais estudos no processo político decisório”.<sup>6</sup> Estes exemplos são suficientes para ilustrar os impasses institucionais e operacionais gerados pela ausência de um pacto social mínimo.

Quanto aos recursos financeiros, relembro a conclusão dos dados levantados por ocasião do Seminário sobre o Programa Piloto (Belém, fevereiro/1993): “Os US\$ 250 milhões prometidos (para o Programa Piloto) não representam muita coisa perto dos US\$ 5,210 bilhões gastos na década de 80 só para quatro projetos (Ferro Carajás, Albrás, Trombetas e Alunorte); perto dos US\$ 2,985 bilhões listados como projetos florestais previstos para a Amazônia Oriental; perto dos US\$ 4,4 bilhões investidos na hidrelétrica de Tucuruí e perto dos US\$ 900 milhões previstos para a hidrelétrica de Cachoeira Porteira. Convém acrescentar (...) o FINAM (Fundo de Investimentos na Amazônia), com os seus US\$ 706,67 milhões repassados em quatro anos (89/92) e o FNO com US\$ 390,483,572 em três anos (90/92).”<sup>7</sup>

Podemos depreender destes dados que concentrar nossa atenção em programas e projetos ambientais é “enxergar a árvore e não ver a floresta”. O acompanhamento atento e a ação em cima destes projetos devem ser combinados com uma in-

tervenção muito mais enérgica em relação às instâncias, canais e poderes que manipulam volumosos recursos sem controle social.

Em conclusão, poderíamos nos perguntar: que pacto queremos para a Amazônia? E buscar na análise e sobretudo no comprometimento do cidadão algumas respostas:

*Um pacto democrático.* Uma sociedade é forte e viva se os seus vários componentes têm plena participação no seu desenvolvimento. Nesse pacto não pode haver regiões



J. R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA

e populações marginais ou periféricas. Trata-se de instaurar na Amazônia o estado de direito e a democracia, o que passa, antes de tudo, pelo reconhecimento da diversidade e da riqueza de sua sociedade. Este reconhecimento que não será outorgado, mas conquistado. Esta afirmação da democracia é condição indispensável para que se construa um pacto para um “desenvolvimento responsável e solidário” (retomando a expressão usada pelo grupo de Vezelay), apropriado à região.

Este pacto supõe uma abordagem que integre de vez as políticas ambientais às de desenvolvimento. Ele só será possível se os povos e as populações amazônicas forem reconhecidas como sujeitos das políticas públicas e como potenciais agentes econômicos, entendendo desenvolvimento como a possibilidade para um povo e para cada pessoa de viver com

dignidade e sentido. Esta dimensão é necessária para que, a partir de um projeto local (da Amazônia brasileira) claramente formulado e pactuado, possa se firmar um pacto nacional, regional (dos países da “canha” amazônica) e internacional.

*Um pacto nacional, regional e internacional.* A sociedade local precisa assumir o seu futuro. E o seu futuro certamente não é mais possível a partir de um regionalismo apesar deste continuar sendo tentador diante da falência dos projetos nacionais,

mas é ultrapassado, sobretudo quando se começa a discutir o papel das velhas instituições internacionais nascidas de Breton Wood e o enquadramento político supranacional do poder da especulação financeira e das firmas transnacionais. Também na hora em que, contra o neoliberalismo que prega o Estado mínimo levando povos e países ao esfacelamento, se invoca a necessi-

dade de regulação política e de reconstrução de projetos de sociedades nacionais.

Aqui estão alguns elementos que ajudariam a justificar a criação de um Ministério para a Amazônia e que poderiam contribuir para que o pensamento e a ação estratégicas saíssem do trágico enfoque dado historicamente ao binômio segurança e desenvolvimento.

Bom trabalho, Senhor Ministro!

6- Arnt, Ricardo Azambuja; Schwartzman, Stephan. “Um artifício orgânico: transição na Amazônia e ambientalismo (1985-1990)”. Rio de Janeiro: Rocco, 1992, 366 p.

7- Leroy, Jean Pierre. Comentários sobre a temática do “Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia”. In: Anais do Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia - Belém, 1993. Rio de Janeiro: 1993, p. 134-141, mimeo.

# A OCUPAÇÃO DA SUDENE: TRABALHADORES, GOVERNO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**Evanildo Barbosa da Silva  
Geovani Jacó de Freitas**

Desde dezembro de 1992, sob a articulação da FETAPE (Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Pernambuco), mais de trinta sindicatos de trabalhadores rurais vinham avaliando o desempenho das iniciativas dos prefeitos e governadores de áreas castigadas pela seca, frente às costumeiras ações de caráter imediatista que há muito vêm caracterizando os períodos de longa estiagem e a chamada "Indústria da Seca".

Na ocasião, os dirigentes sindicais desejavam fundamentalmente sensibilizar a todos sobre a gravidade da situação de flagelo dos trabalhadores rurais. Investiram também, por diversas vezes, na realização de uma audiência com o presidente Itamar Franco, através da CONTAG, mas sem êxito.

Desestimulados com a falta de respostas e inquietos com a ausência de iniciativas dos prefeitos e deputados da região frente ao agravamento do quadro de miséria, os dirigentes sindicais, no dia 16 de março de 1993, decidiram ocupar a SUDENE. A escolha de ocupar esta autarquia em particular se deveu ao fato de entenderem que a SUDENE não só representa o Governo Federal no Nordeste como também é o pólo aglutinador dos interesses diversificados dos governos estaduais da região.

A ação contou com o apoio da Igreja Católica, de parlamentares aliados, da CONTAG, da FETAPE e de outras entidades no estado de Pernambuco. A ocupação objetivava, desta forma, chamar a atenção do Governo Federal para a situ-

ação e apresentar um programa de ação de caráter imediato que, mesmo emergencial, devia levar em consideração que as famílias atingidas pela seca eram compostas de trabalhadores e não de indigentes. Esta proposta mais tarde transformou-se no "Programa de Ações Permanentes Para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro". Assistiu-se a partir deste momento a um processo inusitado e de profunda importância que parece apontar para o campo da análise e da disputa de hegemonia na formulação e no gerenciamento das políticas governamentais voltadas para o setor rural nordestino.

## *Os dirigentes sindicais desejavam sensibilizar a todos sobre a gravidade da situação de flagelo dos trabalhadores rurais.*

A história recente das políticas de desenvolvimento para a região Nordeste "tem a cara da SUDENE". Criada sob o enfoque teórico da Escola Cepalina, a SUDENE nasceu da perspectiva de diminuição das disparidades entre as regiões como forma de minimizar os conflitos de classe intra-regionais. Tal proposição imprimiu-lhe, no decorrer das últimas décadas, um papel central no planejamento e na execução da política de desenvolvimento regional voltados para os interesses

hegemônicos do capital nacional e internacional.

Historicamente a SUDENE foi instrumento de disputa entre classes, onde o projeto popular de desenvolvimento foi o grande perdedor. No processo de ocupação, os trabalhadores moviam-se diante da possibilidade de redirecionamento da natureza e da função estatais da SUDENE e do resgate do seu papel enquanto um instrumento de mediação e de disputa do espaço público-governamental. Foi esta perspectiva que alimentou toda a trajetória de mobilização e organização do movimento.

Esta ocupação, por sua vez, significou um novo modo e um novo tipo de reivindicação. Inicialmente, a natureza do ato se circunscreveu somente a medidas emergenciais tais como distribuição de cestas básicas à população faminta e às frentes emergenciais de trabalho (hoje denominadas de frentes produtivas) que, tradicionalmente, são arrematadas e gerenciadas – na opinião dos dirigentes sindicais – pelo conjunto de interesses do poder político da região. Por outro lado, a SUDENE precisava ser resgatada

---

EVANILDO BARBOSA DA SILVA é Historiador e Técnico da equipe da FASE – inserção Alagoas.

GEOVANI JACÓ DE FREITAS é Mestre em Sociologia, técnico da FASE-AL, e membro do Núcleo de Políticas e Poder Local da UFAL.

Colaboraram com este artigo: José Orlando C. Falcão, Coord. Reg. da FASE-NE e José Luciano de Freitas, técnico da FASE-AL.

enquanto instituição mediadora e coordenadora de programas que permitissem e valorizassem, em sua feição político-metodológica, a participação efetiva e o poder de decisão da sociedade civil nordestina.

O movimento sindical dos trabalhadores rurais manifestava uma certa esperança de que aquele modo de ação pudesse influir na desestruturação e/ou no abandono das práticas assistencialistas e clientelistas das oligarquias locais, principalmente ao se resgatar e respaldar o papel da SUDENE como coordenadora das ações voltadas para o Semi-Árido. Para tanto, os trabalhadores não só a ocuparam – em estilo surpreendente – como também fizeram reféns o superintendente, os prefeitos e deputados que se encontravam presentes naquele momento.

O ato possibilitou aos trabalhadores um imediato diálogo com o Governo Federal, mobilizou o Congresso Nacional e permitiu, posteriormente, uma intervenção estratégica da sociedade civil na elaboração de alternativas para o Semi-Árido, fazendo ressurgir a esperança no bom trato e uso das políticas governamentais para a seca nordestina.

Neste sentido, o principal desafio foi colocado pelo Governo Federal, ao convidar o movimento sindical para formular, no prazo de sessenta dias, um projeto capaz de apresentar um outro caminho na resolução dos problemas da seca e da miséria no Nordeste.

O movimento sindical abraçou o desafio, confiante na responsabilidade do Governo e na capacidade de todos na elaboração de um programa de ação estratégica para o desenvolvimento econômico da região. Com isto, buscou-se exercitar e redimensionar um modo de participação da sociedade civil para a elaboração de proposições de políticas com caráter efetivamente público e de disputa de hegemonia no processo de formulação e gestão dessas políticas.

Teve início um amplo processo

## ***A SUDENE executa uma política de desenvolvimento regional voltada para os interesses hegemônicos do capital nacional e internacional.***

de discussão em seminários e encontros em todos os estados nordestinos que mobilizaram sindicalistas, trabalhadores rurais e intelectuais cujo objetivo era definir propostas para o desenvolvimento da região a curto, médio e longo prazos. Tais procedimentos culminaram na realização de um seminário regional que juntou mais de 100 entidades do Nordeste para a elaboração final do programa “Ações Permanentes para o Semi-Árido Nordestino” que foi entregue ao presidente Itamar Franco.

Apesar do pouco tempo para a sua elaboração, o programa apresentado pela sociedade civil – que não esconde suas fragilidades – sugere a definição de uma nova postura na disputa, na eleição de prioridades e na gestão dos recursos públicos governamentais para a seca no Nordeste. Sugere um ambiente que possa fortalecer os mecanismos políticos de intervenção social do Estado (traduzida aqui pela ação da SUDENE) a partir de uma filosofia de embate e de participação efetiva da sociedade na condução e na fiscalização dos programas voltados para a região.

O programa sugere também

## ***O movimento sindical dos trabalhadores rurais reivindicava o abandono das práticas assistencialistas e clientelistas das oligarquias locais.***

uma ação estratégica, ancorada em uma leitura das dificuldades próprias do Semi-Árido, com um olhar mais orientado para os problemas de origem estrutural, em contraposição à orientação política – e por isto mesmo limitada – da lógica de intervenção governamental que insiste em ações messiânicas e milagrosas que, invariavelmente, desaguam no campo do domínio privado do poder oligárquico local.

1 – *Principais propostas apresentadas no documento “Ações para o Desenvolvimento do Nordeste/Semi-Árido Brasileiro” (Recife, 10 a 13 de maio de 1993)*

a) Gestão do programa

A execução das atividades decorrentes dos programas e projetos de desenvolvimento rural deve ser efetivamente descentralizada, cabendo às instituições públicas prestar os serviços e assessoramento que forem demandados.

b) Controle das atividades públicas e ação institucional

Controle dos pequenos produtores sobre os programas que ocorrerem nos diferentes níveis macro-regional-Nordeste, estadual e municipal. Mecanismos: participação de representantes dos trabalhadores e de setores da sociedade civil organizada em todos os órgãos colegiados (Conselho Monetário Nacional, Conselho Nacional de Política Agrícola, Conselhos deliberativos da SUDENE, INCRA, BNB, DNOCS, CODEVASF(...)).

Para a gestão específica do programa, sugere-se a implantação de órgãos colegiados com a participação paritária de representantes dos pequenos produtores rurais e demais setores da sociedade civil organizada (Comissões Paritárias).

2 – *Principais propostas de Política Agrária*

Acesso à terra em condições adequadas para garantir os investimentos necessários à aquisição de um nível de renda condigno. Daí a

## ***O Governo Federal convidou o movimento sindical para formular um projeto para os problemas da seca e da miséria no Nordeste.***

urgência na implementação de uma reforma agrária(...) com a participação dos trabalhadores e seus órgãos de classe(...) na proposição de áreas a serem desapropriadas(...) e no esforço especial às condições de operacionalização aos assentamentos já implantados ou em fase de implantação(...).

### ***3 – Principais Propostas de Política Agrícola Diferenciada***

a) Desenvolver a pequena produção no Nordeste Semi-Árido com base na associação de vários sistemas de produção agropecuária experimentados por instituições e órgãos como a EMBRAPA-CPATSA.

b) Política de crédito rural diferenciado, destinado ao financiamento das atividades globais ou específicas dos pequenos produtores, de modo a permitir um planejamento integrado dos investimentos para toda a propriedade rural (armazenagem, custeio da produção, infraestrutura comunitária, investimentos individuais e comunitários e comercialização (...)).

c) Seguro agrícola obrigatório (somente para os mutuários financiados pelo crédito rural)(...) e/ou opcional (para todos os agricultores que usarem os recursos próprios para a formação de suas lavouras)(...).

d) Garantia de uma política de preços mínimos e de comercialização dos produtos agropecuários.

e) Implementação de uma política de associativismo e cooperativismo, com legislação específica criando facilidades para a instrumentalização jurídica, inclusive com relação às práticas mercantis mais complexas e aos financiamentos,

além do investimento na capacitação dos trabalhadores na administração e na gestão desses instrumentos.

### ***4 – Principais propostas para a Agroindústria e Atividades Não-Agrícolas***

a) A agroindústria associativa deverá ser considerada como um dos importantes instrumentos de apoio à adequada comercialização – um dos principais problemas dos pequenos produtores – do produto agropecuário desses agricultores; explorar todo potencial de beneficiamento do produto agropecuário, extrativista e de pesca; formação de aperfeiçoamento profissional(...)

b) Pequenos negócios não-agrícolas devem ser incluídos nos programas de desenvolvimento rural e em dois tipos: negócios destinados a atender à demanda da própria comunidade rural por bens e/ou serviços não-agrícolas (olaria, garimpagem)(...).

### ***5 – Principais propostas apresentadas no Programa de Ações Imediatas***

a) Implantação imediata de um programa de trabalho, voltado para os pequenos produtores rurais (proprietários ou não-proprietários), destinado à geração de emprego e renda(...) com base em critérios estabelecidos pelo próprio movimento.

b) Recuperação, ampliação e construção de poços, açudes, chafarizes, sistemas comunitários e barragens(...) de interesse das comunidades.

c) Liberação de recursos hídricos existentes(...) para a execução de pequena irrigação e utilização da água para o consumo humano e animal.

d) Ampliação da quantidade de carros-pipa, estendendo o abastecimento de água às comunidades que não foram atendidas, além de garantir o devido tratamento sanitário da água(...)

O programa apresentado pela SUDENE reafirmou o caminho da intervenção tecnicista clássica, incapaz de ir além do governamental-

tecnocrático, tradicionalmente sustentado por uma filosofia do devir, cujo ponto de partida é tão abrangente quanto vazio. Como ilustração, cabe destacar que o PAG/NORDESTE (“Programa de Ação Governamental no Nordeste” – como ficou denominada a versão governamental elaborada pelos técnicos da SUDENE) se propõe a realizar “um amplo trabalho de revisão da política de desenvolvimento do Nordeste” visando resolver os grandes problemas como a concentração de renda e a integração do Nordeste ao restante do país. Esta é uma proposta que vem se repetindo há décadas nas iniciativas governamentais e tem como chamariz os cofres públicos na sua relação com os argumentos sociais dominantes do poder nordestino.

A partir da identificação da qualidade e da natureza dos programas simultaneamente apresentados ao Governo (o da sociedade civil e o da SUDENE que, paralelamente a essa movimentação social, elaborava sua proposta) e considerando o esforço de ambos, é possível estabelecer comparações. Neste sentido, o movimento foi capaz de antecipar-se e exercitar suas qualidades na aglutinação de interesses e na sedução da sociedade chamada a colaborar no referido programa. Cabe, dessa forma, destacar o papel das ONGs, entidades de apoio, Igreja etc, além do próprio empenho dos dirigentes sindicais na organização e na direção dessa mobilização.

Assim, de posse das propostas e mediante a crescente pobreza e miséria das classes populares no Nordeste, o Governo Federal libe-

***O programa sugere uma ação estratégica com um olhar mais orientado para os problemas de origem estrutural.***

rou uma primeira parcela de US\$ 110 milhões, animando as “comissões paritárias” em nível nacional, estaduais e municipais responsáveis pela definição dos critérios de seleção dos flagelados pela seca e o conseqüente gerenciamento político das ações imediatas decorrentes. Vale salientar que este mecanismo paritário de gestão participativa, embora instrumental, tem sido encarado pelos trabalhadores rurais como um ganho decorrente das ações políticas de proposição e pressão feitas pelo movimento frente ao governo federal.

A liberação desta parcela de recursos fez reacomodar no Nordeste antigas alianças e interesses quase sempre privados. Em Pernambuco, por exemplo, os jornais noticiavam diariamente desentendimentos, ciúmes e trocas de acusações entre prefeitos e entre fiéis representantes das oligarquias nos municípios. Enquanto isso, a sociedade civil comprime-se entre a burocracia, a impotência e as inquietações ante a obstrução relativa dos canais de participação popular nos corredores das políticas públicas emergenciais acordadas na estruturação dos programas propostos. Entretanto, o movimento não interrompeu as pressões para a execução efetiva do programa.

### **Marchas e contra-marchas do movimento**

Os desdobramentos decorrentes, engendrados a partir da ocupação da sede da SUDENE pelos trabalhadores rurais nordestinos, colocam algumas questões no cenário político-organizativo que valeriam a pena ser destacadas para reflexão.

Primeiramente, emerge para o campo do debate e da ação o papel do governo que, numa sociedade capitalista, vem a ser constituído fundamentalmente de alianças e interesses de classes. Neste campo de disputa, aqueles grupos que dispuserem de meios mais eficazes de

## ***O programa apresentado pela SUDENE reafirmou o caminho da intervenção tecnicista clássica.***

legitimar esses direitos ou privilégios afirmam seus interesses.

Partindo desta compreensão, é possível pensar que o alento que deu força à luta desses trabalhadores rurais foi, além da situação de fome e miséria, o vislumbre de uma possibilidade de se firmarem enquanto atores sociais disputando espaços de poder na definição de projetos e prioridades entendidos como de interesse coletivo. No entanto, apesar de toda movimentação, o Governo Federal pouco tem se esforçado tanto no sentido político quanto ético de levar em consideração os mecanismos e proposições dos trabalhadores, o que aliás não constitui grande novidade.

Na aprovação do Programa apresentado pela SUDENE (o PAG/NORDESTE) pelo Congresso Nacional foi reformulada a natureza da constituição das chamadas “Comissões Paritárias”. O movimento sindical passou a ter uma única representação: a CONTAG. Isso contrariou os interesses expressos pelos trabalhadores no documento “Programa de Ações Permanentes Para o Nordeste/Semi-Árido Brasileiro” apresentado ao Governo Federal, bem como desmantelou politicamente a correlação de forças, favorecendo aos que chegaram de última hora: os prefeitos representantes das oligarquias locais.

## ***A liberação de recursos fez reacomodar no Nordeste antigas alianças e interesses quase sempre privados.***

As “Comissões Paritárias” existem em alguns municípios onde o movimento conseguiu uma marca diferente na relação com os poderes públicos locais. Nos municípios onde não existe uma atuação sindical forte, elas tendem a desaparecer. Porém, é importante registrar que, da forma como estão estruturadas, as “Comissões Paritárias” só se mobilizam quando há recursos e atividades a serem desenvolvidas e/ou negociadas. Registre-se também que temos tido notícias de que os poucos representantes dos interesses dos trabalhadores no interior das comissões municipais (sindicalistas, padres, militantes etc) têm desistido de participar ou estão sendo pressionados a sair, dada a conjuntura desfavorável a qualquer negociação ou transparência com a coisa pública.

Participamos atentamente de outra manifestação na SUDENE. (Aliás, foi pouco divulgada na imprensa nacional tanto pelo “esvaziamento” provocado pelas negociações anteriormente feitas pelo superintendente da autarquia com o Ministro da Integração Regional quanto pelo estouro do escândalo do orçamento.) Observamos que as conquistas também ficaram no campo emergencial como, por exemplo, o aumento do número de vagas nas frentes produtivas e a liberação de outra parcela de recursos até o final do ano.

Ao que nos parece, as demandas continuarão com uma feição emergencial toda vez que as ações mobilizatórias (seus conteúdos e sua natureza metodológica) forem também emergenciais. Reafirmamos que o que está em jogo é a capacidade de proposição do movimento e, mais ainda, de intervenção e de participação do movimento e de toda a sociedade civil organizada na gestão dos programas e de seus recursos.

Isto leva necessariamente à reflexão sobre a noção corrente do significado do que é esfera pública. A esfera pública está relacionada

aos interesses mais coletivos da população. Nas ditas políticas públicas, administradas pelo governo, os recursos públicos reduzem-se geralmente às políticas governamentais que pouco ou nada têm em comum com os interesses da coletividade porque são geridas a partir dos interesses privados das classes dirigentes da sociedade.

Então, até que ponto a ocupação da SUDENE pelos trabalhadores trilhou na perspectiva da possibilidade de quebrar o monopólio do governo e dos interesses privados na definição do que seria uma política pública estatal voltada para o Semi-Árido nordestino?

Esta questão remete a uma outra correspondente: a ocupação da SUDENE pelos trabalhadores apontou para o resgate da função da sociedade civil – e em particular dos trabalhadores e seus representantes – de propor, disputar, definir e socializar políticas de desenvolvimento que se tornem efetivamente públicas?

Outro ponto a ser ponderado é que, apesar da força com que os trabalhadores nordestinos se colocaram no cenário de disputa em

## *As “Comissões Paritárias” só se mobilizam quando há recursos e atividades a serem desenvolvidas e/ou negociadas.*

dimensão nacional, o processo também veio demonstrar a atual fragilidade do movimento sindical dos trabalhadores rurais e da própria sociedade civil no processo de elaboração, proposição e, particularmente, no processo de gestão de programas e políticas públicas. As perdas dos trabalhadores foram sensivelmente acentuadas onde os movimentos se colocaram com menor capacidade de intervenção na gestão/gerenciamento dos programas, a exemplo do estado de Alagoas.

Isto se reflete a partir de alguns elementos que podem indicar que, apesar das conquistas e ganhos políticos acumulados pelos trabalhadores – e até que se prove em contrário –, os políticos e administradores da “indústria da seca” continu-

am saindo mais bem aquinhoados.

Esta gestão deve ser profundamente avaliada pelo próprio movimento, pois vem apontar um elemento fundamental que se traduz na sua incapacidade atual de articular a dimensão ampla da disputa ao nível da sociedade e das nuances do poder local de cada município. Os municípios representam as arenas e os palcos efetivos onde se dão os primeiros e mais consistentes pontos e nós das costuras das alianças que invariavelmente revelam-se desfavoráveis para os trabalhadores. É na esfera municipal através do poder local onde o caráter público das políticas – mesmo as emergenciais – é privatizado através dos mesmos velhos esquemas de governo.

Talvez este seja um dos fatores de peso para se avaliar o que significou, concretamente, o ganho dessa luta. Até hoje o movimento sindical tem se esforçado para manter viva sua capacidade de pressão e cobrança em torno da execução do “Programa de Ações Permanentes Para o Desenvolvimento do Semi-Árido Brasileiro”. Até hoje os governos federal, estaduais e municipais têm se negado em considerá-lo!

## Seja assinante da revista **proposta**

**REPRODUZA O CUPOM  
AO LADO E  
ENVIE PARA:**

**Revista PROPOSTA  
Rua das Palmeiras, 90  
CEP: 22270-070  
Rio de Janeiro - RJ**

**OU FAÇA SUA  
ASSINATURA PELO  
TELEFONE:  
(021) 286-1598**

### CUPOM DE ASSINATURA

Cheque nominal à FASE       Vale Postal - Ag. Botafogo

Nome: \_\_\_\_\_

Endereço: \_\_\_\_\_

Bairro: \_\_\_\_\_

CEP: \_\_\_\_\_

Cidade: \_\_\_\_\_

Estado: \_\_\_\_\_

Profissão: \_\_\_\_\_

Tel/Ramal: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

Área de interesse:  Sindicalismo     Questões rurais     Questões urbanas  
 Comunicação     Ecologia     Outros

Assinatura Anual  
CR\$2.200,00

Número Avulso  
CR\$500,00

Exterior  
US\$50.00

# MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Paulo Demeter

Nos meados da década de 80, a FASE “descobre” que, apesar de sua longa trajetória de intervenção no movimento sindical dos trabalhadores rurais e da percepção correta quanto à crescente importância social, econômica e política das relações de trabalho assalariadas no campo brasileiro, não se tinha nenhum projeto previamente pensado para este setor da população trabalhadora.

A discussão, elaboração e imple-

mentação de uma proposta de intervenção educativa da FASE junto aos assalariados rurais explica a decisão de se constituir uma equipe de educadores populares na região cacauceira. Este fato foi consumado com a abertura do Escritório Local de Itabuna, na Bahia, em janeiro de 1987.

Após um início mais voltado para dentro de si mesma e dedicado ao processo de conhecimento da realidade regional, a FASE Itabuna vai pouco a pouco consolidando uma

visão onde a priorização das ações de estímulo à organização sindical dos assalariados do cacau assume proporções quase que absolutas. Permeada por enormes dificuldades, esta etapa permitiu à FASE conhecer melhor a dinâmica regional e principalmente, avançar no

---

PAULO DEMETER – Engenheiro agrônomo e técnico em educação popular da FASE – Itabuna – Bahia.

J. R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA



entendimento do que constitui, efetivamente a categoria dos trabalhadores rurais do cacau.

Nossa primeira e mais importante descoberta foi a de que não se pode conceber os assalariados do cacau como meros “operários agrícolas”, aos quais seriam aplicadas as “técnicas” desenvolvidas pelos educadores da FASE nas experiências de organização sindical feitas com trabalhadores industriais urbanos. Portanto, apesar do saldo positivo resultante da intervenção da FASE feita ao longo dos dois primeiros trienais (87 a 89 e 90 a 92), no que tange à criação e ampliação da organização, articulação e animação sindicais em dezenas de municípios que formam a região cacauzeira, a realidade dos fatos obrigou a FASE a repensar sua intervenção.

A conjuntura regional de crise do modelo da monocultura agro-exportadora de cacau (expressa, entre outros fatores, na queda dos preços internacionais do cacau, no aparecimento da “vassoura de bruxa”, no desemprego em massa), as mudanças originadas nas transformações da economia internacional (substituição do cacau por sucedâneos orgânicos ou sintéticos, estagnação da demanda internacional pelo produto, novas relações de trabalho e deslocamento de países produtores) e os episódios em marcha no Brasil na década de 1990 obrigaram a FASE Itabuna a repensar sua atuação.

Este esforço foi sincronizado ao processo de redefinição institucional por que passa a FASE enquanto entidade que procura ter um projeto nacional. Nossas reflexões e ações concretas explicitam o entendimento de que, numa região de monocultura dependente de exportações, onde a quase totalidade da mão-de-obra ocupada pertence ao setor primário e não tem nenhuma qualificação profissional. Além disso, onde a conjuntura conforma uma situação de cancelamento crescente de postos de trabalho disponíveis, a vertente de uma inter-

***A vertente de uma intervenção educativa não pode mais priorizar apenas a instância sindical porque a imensa maioria da população está fora dos sindicatos e sem a menor perspectiva de a eles se integrar.***

venção educativa não pode mais priorizar apenas a instância sindical como um estuário dos esforços organizativos em curso porque a imensa maioria da população está fora dos sindicatos e sem a menor perspectiva de a eles se integrar.

A FASE passa a olhar o trabalhador rural não apenas como o empregado da fazenda mas sim como o cidadão que, empregado ou não, é destituído de cidadania porque mora nas favelas das vilas e cidades, porque é um pai de família que não consegue colocar seus filhos na escola, porque é um ser humano que não tem acesso à assistência médica, à alimentação, ao saneamento básico, ao transporte, à cultura, à informação e ao lazer. Enfim, a FASE compreende que não se pode falar em defesa de direitos e conquista de melhores condições de vida e de trabalho para a maioria da população regional se não porém incorporadas as questões da construção e resgate da cidadania desses setores.

***O debate sobre a constituição de um novo modelo de desenvolvimento é ponto prioritário dessa nova etapa da intervenção educativa da FASE.***

Sem descuidar do acompanhamento da instância sindical – onde reconhecemos que o movimento passa por uma séria crise – a FASE vem concentrando esforços na criação de condições favoráveis à participação popular no entendimento das causas e conseqüências da crise regional. O debate sobre quê rumos devem definir a constituição de um novo modelo de desenvolvimento, bem como a melhor maneira de se utilizar os fundos públicos para a sua efetivação, é ponto prioritário dessa nova etapa da intervenção educativa da FASE.

Toda a linha de atuação da FASE na alfabetização popular está ligada a esses conceitos. É entendida não como um fim em si mesmo mas como mais um dos meios através dos quais se resgata/cria a cidadania. A articulação de experiências e a formação de monitores de alfabetização popular são fatos concretos onde setores dos movimentos sociais se capacitam para a disputa pela gestão de fundos públicos a partir de uma alternativa concreta à falta do poder público ou à sua gritante insuficiência em atender a demanda social.

Outros exemplos concretos dessa nova postura foram o “Fórum Popular e Permanente contra a Crise” e, atualmente, o esforço da FASE em articular e emular os “Comitês da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida”. Acreditamos que esses espaços são fundamentais, por exemplo, para que a própria população possa opinar sobre quê tipo de políticas públicas devem ser implementadas para assegurar o atendimento emergencial das colossais carências vivenciadas por milhares de pessoas (fome), quais os passos necessários à geração de emprego e renda para viabilizar a sobrevivência desses contingentes na própria região e, mais a longo prazo, integrar parcelas crescentes da sociedade civil no debate sobre quê tipo de desenvolvimento queremos para o sul da Bahia e para o Brasil.

# GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NA GESTÃO POPULAR

## Prefeitura de Volta Redonda

Entrevista com Emmanuel Paiva de Andrade

A cidade de Volta Redonda, no Sul do Estado do Rio de Janeiro, tem a sua história ligada à da Companhia Siderúrgica Nacional. A relação entre a CSN e Volta Redonda é, do ponto de vista econômico, o que se poderia chamar de uma relação desbalanceada, já que a siderúrgica fatura US\$ 2,6 bilhões/ano e está encravada no meio de uma cidade que arrecada US\$ 50 milhões/ano. Ou seja, do ponto de vista econômico a CSN é cinquenta vezes a cidade de Volta Redonda.

A presença da siderúrgica na cidade gerou também, além de fatores positivos, como emprego, renda e desenvolvimento local, uma série de fatores negativos: crescimento desordenado, miséria e atrelamento das decisões políticas da cidade ao planejamento da Companhia. E, recentemente com a privatização, gerou uma taxa de desemprego elevadíssima no município.

Em 1992, uma frente popular – PT/PSB/PC/PCdoB/PV – concorreu às eleições para a prefeitura e venceu. O atual prefeito Paulo Baltazar havia se destacado como vereador do PSB na luta contra a corrupção da administração anterior e a vice-prefeita Glória Amorim, do PT, é ligada aos movimentos sociais, particularmente aos movimentos de defesa da criança e do adolescente. A Frente Popular assumiu a prefeitura em meio a um caos administrativo<sup>1</sup>, herança do governo anterior, e procurou implementar uma política de participação popular.

Para se conhecer a política de



J. R. RIPPER/ IMAGENS DA TERRA

geração de emprego e renda que a Frente Popular vem implementando em Volta Redonda o diretor do Programa de Investigação e Comunicação (PIC) da FASE, Pedro Cláudio Cunha Bocayuva, e a assistente da sub-área de Trabalho e Renda do PIC, Rosemary Gomes, entrevistaram, para a revista Proposta, o Secretário de Planejamento da Prefeitura, Emmanuel Paiva de Andrade.

**Proposta: O planejamento e desenvolvimento de uma cidadania democrática é um compromisso desta prefeitura com os movimentos sociais. Quais as dificuldades encontradas? Qual a situação administrativa encontrada pela Frente Popular ao assumir a Prefeitura de Volta Redonda?**

**Emmanuel:** A prefeitura se encontrava em meio a uma profunda crise econômica e administrativa, aliás comum sob certos aspectos a

inúmeras outras prefeituras no país, mas com algumas peculiaridades significativas. Vivíamos a grande expectativa em torno da privatização da Companhia Siderúrgica Nacional anunciada em abril de 1993.

O processo de privatização da CSN, frente ao qual assumimos publicamente posição contrária, foi pano de fundo da campanha eleitoral e dos primeiros meses do governo. O “saneamento” prévio da empresa não se fez sem comprometer as finanças públicas da cidade. Obras de prioridade duvidosa e terrenos nas mesmas condições foram trocados por dívidas vencidas e vencidas da CSN com a municipalidade. Comprometeu-se dessa for-

1- Esta situação caótica foi provocada pela morte do prefeito eleito Juarez Antunes, do PDT, em “acidente” de automóvel, ao 52º dia do mandato. Assumiu a prefeitura, na ocasião, o vice-prefeito Vanildo de Carvalho.

ma todos os impostos – IPTU e ISS – do complexo CSN nos anos de 92, 93 e 94. Os dois primeiros anos da gestão da Frente Popular – 93 e 94 – ficaram comprometidos neste acordo. Só para se ter uma idéia do que isto significou, esses impostos somaram aproximadamente 60% do total de impostos pagos por toda a cidade. Isso nos colocou numa situação difícil e fez com que questionássemos a legalidade deste acordo na Justiça.

Por outro lado, desde as eleições desenvolvíamos a tese de que a CSN devia uma “indenização” à cidade. Volta Redonda teve um papel reconhecidamente fundamental no processo de industrialização brasileira. O Brasil ficou com o bônus dessa industrialização e Volta Redonda ficou principalmente com o ônus. Aqui ficaram as marcas desse processo de industrialização. Toneladas de resíduos da CSN transformaram, ao longo dos anos, imensas áreas de vales em verdadeiras montanhas, com sérias conseqüências ambientais. Nosso meio ambiente foi destruído pela indústria siderúrgica que é altamente poluente.

Mas a degradação de Volta Redonda não se restringe ao meio ambiente. Ela também é uma degradação sócio-ambiental. O município sempre teve o seu planejamento subordinado ao planejamento da CSN. Por ser decretada como Área de Segurança Nacional durante a ditadura militar, o prefeito não era eleito mas indicado, sendo normalmente um egresso da própria CSN como, por exemplo, um ex-diretor. Os quadros que administravam a cidade eram oriundos da CSN. Em determinado momento os movimentos

***“O saneamento prévio da CSN não se fez sem comprometer as finanças públicas da cidade.”***

sociais buscaram a CSN para levar suas demandas. Era comum ouvir que na cidade quem decidia era a Usina.

Na primeira etapa do desenvolvimento da siderúrgica havia uma preocupação com a questão urbana, mas depois a cidade foi crescendo de forma desordenada e com seríssimos problemas habitacionais. Em função dos processos de expansão da CSN, acorriam alguns milhares de trabalhadores e após o término da expansão inexistiu uma política de acomodação desses desempregados. O resultado é que temos 170 núcleos de posse, ou seja, 170 áreas de favela num município de 168 quilômetros quadrados. Comparando com outras cidades do mesmo porte (Resende tem três núcleos de posse e Barra Mansa tem quatro), nota-se que aqui a situação é muito mais dramática.

Ainda hoje, em plena crise econômica que atravessa o país, a CSN continua a gerar expectativas para uma massa de desempregados que aqui chega em busca de colocação. Recentemente assistimos a isso através de um programa de TV sobre o Passivo Ambiental da CSN que entrevistava pessoas recém-chegadas à cidade, morando em favelas e buscando colocação no mercado de trabalho.

No momento que antecedeu as eleições na cidade, o movimento social urbano vinha de algumas derrotas importantes na relação com a administração pública. A questão da violência era dramática e tínhamos sérios problemas com o extermínio de crianças na cidade. A Frente Popular conseguiu dar visibilidade a um movimento social que vinha de muitas derrotas e com alguma incapacidade para enfrentar a reestruturação de uma forma organizada.

Assumimos a prefeitura em janeiro de 1993. Neste mesmo mês, com as mudanças na regra de distribuição do ICMS, tivemos uma queda de 25% além de uma demanda de

***“Ainda hoje, em plena crise econômica que atravessa o país, a CSN continua a gerar expectativas para uma massa de desempregados.”***

139% de reajuste do funcionalismo. Isto fez com que a folha de pagamento chegasse a 150% da arrecadação naquele mês. Encontramos a prefeitura fortemente inchada com 11 mil funcionários, número muito acima de qualquer média em cidades com 300 mil habitantes. Com a alta expectativa da população e uma grande crise, começaram os problemas.

**Proposta: Logo que a Frente Popular assumiu, apresentou na Secretaria de Planejamento uma proposta de política de desenvolvimento tentando cruzar a reestruturação da prefeitura com a capacidade de gerar empregos e as possibilidades de terceirização da CSN e da própria prefeitura. A idéia – muito original – era a possibilidade de, ao lado de empregos gerados na esfera da pequena produção, gerar empregos num certo cinturão em torno da siderurgia. Do ponto de vista dessas políticas quais foram os obstáculos e as potencialidades? Quais os resultados dessa tentativa de política de desenvolvimento?**

**Emmanuel:** Na verdade, do ponto de vista do conteúdo, não havia muita novidade na proposta que elaboramos pela prefeitura. As novidades se referiam ao fato de ser o poder público que tomava essa iniciativa e ao fato da formulação da proposta se dar concomitantemente à crise aberta pela reestruturação industrial da CSN. No mais, tratava-se de juntar velhas idéias da criação do pólo metal-mecânico articuladas agora com a tendência já

claramente anunciada de terceirização na estratégia de reestruturação da CSN e com a necessidade de se consolidar agentes econômicos autônomos que pudessem sustentar um processo de desenvolvimento independente, diferente do que vinha acontecendo até aqui. Afinal de contas, agora a CSN já não é mais uma estatal.

O desemprego que encontramos na cidade era preocupante. Havia cerca de 6 mil demitidos da CSN ao longo de 2 anos. A própria prefeitura teria que passar por uma reestruturação que, se não fosse combinada com uma política de geração de emprego e renda e de retomada do desenvolvimento, agravaria mais ainda as conseqüências da reestruturação da CSN para a cidade.

Era preciso resgatar a autonomia da capacidade de planejamento da cidade, enfrentando com maturidade o gigantismo da CSN. A relação cidade x empresa é muito forte e a autonomia deve ser buscada a médio e longo prazo. Isso era claro desde o início. Apesar dos problemas decorrentes da relação prévia entre a Frente Popular e a CSN, buscamos negociar com a empresa e outros empresários da região uma alternativa para enfrentar e minimizar os efeitos negativos dessa reestruturação.

A CSN possui um alto nível de complexidade tecnológica que engloba uma multiplicidade de experiências, saberes e conhecimentos técnicos. Uma parcela razoável dessa mão-de-obra qualificada sofreu o impacto da reestruturação e queríamos encontrar alternativas para essa população. Começamos a discutir a requalificação profissional dos setores atingidos. Qual o volume de insumos que a CSN consumia e que poderia ser fornecido a partir daquela mão-de-obra? Que recursos a própria cidade poderia dispor para o fomento de uma alternativa de desenvolvimento do município? Como criar esses fornecedores locais? Que setor ou setores industriais poderiam emergir com força na cidade, consideradas as

***“Era preciso resgatar a autonomia da capacidade de planejamento da cidade, enfrentando com maturidade o gigantismo da CSN.”***

características geopolíticas do município? Qual o volume de capital gerado na cidade e o perfil da mão-de-obra local?

O plano de desenvolvimento econômico foi montado com a perspectiva de buscar algumas saídas imediatas. Construiu-se um plano piloto discutido com as forças econômicas e políticas da cidade e, em conjunto, montou-se uma equipe para implementá-lo. A discussão inicial girou em torno de qual setor poderia ser trabalhado localmente; que papel a prefeitura teria nesse esquema; e o papel que a CSN desempenharia de garantia temporária do mercado.

Desde o início apontávamos para a necessidade dessa parceria não ser paternalista, ou seja, que a qualidade, custo e preço dos produtos ofertados dentro desse esquema fossem compatíveis com os que a CSN adquiriria do mercado. Por isso, entre os mecanismos institucionais a serem criados, apontávamos para o Centro de Desenvolvimento da Pequena e Média Empresa do Vale do Paraíba. Procuramos desta forma nos diferenciar do processo paternalista do passado quando havia, na

***“A prefeitura pretendia estruturar uma saída para a geração de emprego e renda, enquanto alguns outros setores queriam resolver questões mais localizadas.”***

relação da CSN com a cidade, uma reserva de mercado no seu aspecto negativo: sem compromisso com a modernização e sem compromisso com a reciclagem.

Apontamos também para o Fórum Permanente de Desenvolvimento Regional pois não podíamos pensar em resolver e equacionar o problema da reestruturação apenas localmente. A CSN não é apenas Volta Redonda. Os reflexos, sejam da sua atuação mais agressiva ou da queda de sua produção, são regionais. Só o Fórum Regional pode discutir o que fazer regionalmente.

***Proposta: Esses mecanismos como os fóruns e os centros, na realidade, têm encontrado dificuldade na sua implementação?***

**Emmanuel:** Na verdade, o plano reúne uma série de questões pontuais sem apontar ainda para a integração necessária que, evidentemente, se construirá como processo e a partir de uma disputa política entre diversos agentes. Naquele momento cada ator tinha o seu plano, com abrangências e visões diferentes, e a prefeitura analisou-os para encontrar as intercessões entre eles. A prefeitura pretendia estruturar uma saída para a geração de emprego e renda, enquanto alguns outros setores queriam resolver questões mais localizadas. É evidente que isso gerou problemas porque na medida em que determinados atores resolviam seus problemas paravam de colaborar com o plano. A consequência disso é que os resultados alcançados nestes primeiros meses de governo, quando uma nova configuração de poder se consolidava na cidade com a CSN privatizada marcando sua posição, ficaram aquém do desejado.

**Proposta: Podemos então concluir que não existe uma esfera pública para o desenvolvimento. Existem atores do desenvolvimento com pesos desiguais. A segunda etapa seria buscar construir de-**

**mocraticamente o orçamento. Como se dá essa etapa, esse outro lado que não é o da sociedade civil organizada *stricto sensu*, mas é um lado mais voltado para a cidadania difusa?**

**Emmanuel:** A palavra de ordem mais forte na nossa campanha foi a luta contra a corrupção. Ao montar o planejamento estratégico da prefeitura, adotamos a metodologia do Carlos Matus, do Planejamento Estratégico Situacional<sup>2</sup>, e definimos as marcas que gostaríamos de deixar ao fim do nosso governo. A marca da nossa campanha centrou-se no resgate da transparência no trato da coisa pública. Por isso, a marca que destacamos foi a da participação popular. Ao todo escolhemos cinco marcas: *a participação popular, a honestidade, a geração de emprego e renda, a saúde e a cidade bonita.*

Trabalhar publicamente o orçamento passou a ser uma necessidade. Queríamos abrir o que sempre foi tratado como segredo na prefeitura. A Secretaria de Finanças da gestão anterior elaborava o orçamento sem nenhuma transparência para a sociedade. Decidimos avançar neste campo iniciando a discussão com a comunidade.

Num primeiro momento a discussão se deu nos próprios bairros, mudando a relação tradicional onde as associações de moradores procuravam as secretarias apresentando uma pauta de reivindicações desorganizada e pontual. Atualmente as comunidades começam a priorizar a sua pauta de reivindicações discutindo a questão de políticas públicas a partir da própria comunidade. Esta demanda está surgindo de uma forma organizada e o que estamos vivendo nesse momento – o orçamento participativo – é um processo extremamente rico tanto para comunidade quanto para a própria administração.

**Proposta:** A máquina da prefeitura parece voltada para dentro: só reforma seus quadros, a

***“Atualmente as comunidades começam a priorizar a sua pauta de reivindicações discutindo a questão de políticas públicas a partir da própria comunidade.”***

**sua eficácia, o seu papel?**

**Emmanuel:** Em primeiro lugar é preciso explicar de quem e de que volume de recursos se está falando. E imediatamente surge a questão da definição dos gastos com a despesa de pessoal. A nossa prefeitura estava comprometida até julho com 105% da arrecadação apenas para a folha de pagamento. Investimentos então, nem pensar.

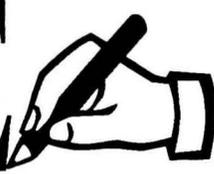
Esclarecemos a comunidade que com o volume de recursos disponíveis só se viabilizaria, caso conseguíssemos, dois compromissos básicos: a redução de 10% da nossa despesa (o que evidentemente inclui a questão do enxugamento) e o aumento de 15% na arrecadação. Assumindo esses dois compromissos, obteríamos para investimentos cerca de 15% da receita global ou 600 milhões de cruzeiros reais (valores de agosto/93) no ano que vem. E é esse volume de recursos que

estamos discutindo com a comunidade, muito embora a discussão a respeito da despesa de pessoal e custeio também esteja sendo realizada.

Em suma, só podemos ter orçamento se tivermos um quadro equilibrado e é esse compromisso que estamos discutindo com a comunidade. Inclusive levamos aos bairros dois textos – “Gestão Popular e Orçamento em Porto Alegre” e “Participação Popular no Orçamento da Prefeitura de Vitória” – da revista Proposta nº 45 sobre Administrações Populares.

O governo da Frente Popular não quer ser um governo do movimento popular mas quer funcionar como uma cunha que permita ao movimento fortalecer suas posições no governo da cidade e quer mostrar para toda a sociedade que suas propostas são as mais generosas, democráticas, justas e eficazes. A Frente Popular pretende ser um governo que abra esse espaço em contraposição ao governo passado que tentou aniquilar o movimento. É esse o sentido da implementação dessas políticas (como a política de orçamento participativo) que são instrumentos para viabilizar essa interação.

2- Plano de governo elaborado pelo Ministro do Planejamento chileno, Carlos Matus, durante a gestão Salvador Allende.

**ASSINE** 

**REVISTA proposta**

**Assinatura anual 4 números**

**☎ (021) 286-1598**

# GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NA GESTÃO POPULAR

## Prefeitura de Angra dos Reis

Entrevista com Jorge Luís Carrera Jardineiro

A partir da década de 80, a crise no setor da construção naval se refletiu no município de Angra dos Reis (RJ) através da demissão de 6 mil funcionários e 600 trabalhadores do Estaleiro Verolme. Desde então já se colocava a questão da geração de trabalho e renda.

Em 1988, o PT, com Neiropes Nagae, concorre às eleições para a prefeitura e consegue vencer. Em 1992, numa coligação PT/PSB, Luiz Sérgio Nóbrega, do PT, é eleito prefeito de Angra.

Com o agravamento da crise do modelo de desenvolvimento brasileiro – e frente ao paradoxo de que a economia local de Angra dos Reis está em crescimento mas não consegue absorver o contingente de desempregados (muitos dos quais qualificados) – a assistente da sub-área de Trabalho e Renda do PIC-FASE Nacional, Rosemary Gomes, foi até lá entrevistar o atual gerente da Divisão de Desenvolvimento da Secretaria de Planejamento. Jorge Luís Carrera Jardineiro falou à Proposta sobre a política de geração de emprego e renda que a Aliança Popular PT/PSB está implementando no município de Angra.

**Proposta: Quais as iniciativas da prefeitura de Angra dos Reis na área de geração de emprego e renda? No que uma ONG como a FASE pode contribuir?**

**Jorge:** A prefeitura tem necessidade de estimular a questão da geração de renda vinculada à geração de emprego. A nossa pretensão é criar e estimular novas formas associa-

*“A nossa pretensão é criar e estimular novas formas associativas de produção.”*

tivas de produção, onde as pessoas possam, a partir da sua qualificação profissional, garantir no mínimo a sua sobrevivência. Angra dos Reis é uma cidade relativamente pequena mas que se encontra hoje com uma taxa de desemprego bastante elevada, aliás como em todo o país.

Paradoxalmente a economia local está em crescimento, mas os empreendimentos que têm vindo para Angra são poupadores de mão-de-obra; portanto, ainda sobra um contingente bastante razoável de pessoas desempregadas.

**Proposta: Você está incluindo aí a questão do porto e do turismo?**

**Jorge:** Não. Nesta questão existe a atuação da prefeitura no sentido de trabalhar o turismo como produto. Isto tem gerado empregos diretos e indiretos, porém têm vindo para cá empreendimentos pequenos como, por exemplo, pequenas lojas e a construção civil que são geradores de empregos temporários. (Eles reativam o mercado de emprego por algum tempo depois acabam e fica somente um pequeno contingente empregado trabalhadores.)

A cidade tem potencialidade para absorver uma quantidade razoável desse contingente, mas não temos ainda uma política para resolver esse problema. Nossa idéia é formular

uma política que estimule o emprego no setor produtivo existente e que crie novas alternativas.

Existem outros problemas setoriais. Temos, por exemplo, o problema do estaleiro Verolme que já chegou a gerar 9 mil empregos e que com o processo de crise na década de 80, conta hoje somente com 2 mil e 400 empregos. Assim, há um contingente enorme de desempregados numa região de concentração operária de Angra que se chama Jacuacanga. É preciso recolocar essa mão-de-obra no mercado. O estaleiro vem se reativando através dos recursos do FAT.

**Proposta: O que é o FAT?**

**Jorge:** O FAT é o Fundo de Amparo ao Trabalhador. É um dinheiro dos trabalhadores que está sendo utilizado junto à indústria naval com o objetivo de reabilitá-la no Rio de Janeiro. A Verolme vai recorrer a esse fundo, que é controlado pelo BNDES, para poder contratar navios ou obras. Porém, não vai ter mais um número de empregos tão elevado como no passado até mesmo pela característica atual da indústria.

**Proposta: Essa comunidade de Jacuacanga, composta essencialmente por operários desempregados, também tem problemas de infra-estrutura como saneamento etc?**

**Jorge:** A infra-estrutura urbana da Vila Operária de Jacuacanga é razoável. O grande problema lá é o desemprego.

**Proposta: E como sobrevivem esses desempregados?**

**Jorge:** As pessoas estão trabalhando na economia informal ou em pequenas obras; algumas saem de Angra, vão para outros lugares e depois retornam.

**Proposta: Em Jacuacanga, não existe nenhuma iniciativa de cooperativa?**

**Jorge:** Não. O que existe é um processo típico de privatização. Temos o sindicato dos metalúrgicos, um sindicato forte, que conta com um movimento social razoavelmente organizado. Recentemente criou-se uma Fundação dos Trabalhadores do Estaleiro Verolme, já que agora os trabalhadores são parcialmente donos da empresa pois trocaram créditos trabalhistas por ações da empresa na tentativa de reabilitá-la. Mas em termos de cooperativa de produção realmente não há nada.

Uma das pontas do nosso projeto de geração de emprego e renda é trabalhar essa localidade que tem uma mão-de-obra especializada, para uma espécie de rede de cooperativas de trabalhadores que prestariam serviços diretos vendendo seus produtos para a Verolme.

**Proposta: Então existem duas formas de organização dos trabalhadores: tem o sindicato e tem essa fundação que é dos funcionários da Verolme. Como é que o sindicato dos metalúrgicos atua com os desempregados?**

**Jorge:** Num primeiro momento, em 1991, quando ocorreu a grande crise da Verolme, o objetivo era reabilitar a empresa. Foi feito um acordo onde os trabalhadores abriram mão do seu crédito trabalhista. Hoje a briga é para que a empresa recontrate os 1.700 trabalhadores desempregados que, inclusive, participaram do acordo. Mas mesmo assim sobrarão um contingente de pessoas, principalmente jovens, que não tem outra opção de emprego que não seja a Verolme, e esta em-

***“Uma das pontas do nosso projeto de geração de emprego e renda é trabalhar essa localidade que tem uma mão-de-obra especializada, para uma espécie de rede de cooperativas de trabalhadores.”***

presa não poderá contratar tanto assim. Até agora o sindicato tenta abrir um mercado de trabalho, mas a sua atuação limita-se muito à Verolme.

**Proposta: É grande o número de jovens que saem de Angra na esperança de uma perspectiva mais ampla de emprego?**

**Jorge:** É. Os jovens têm emprego na época da temporada que vai de novembro até fevereiro ou março. Até depois do carnaval eles têm emprego em uma série de atividades decorrentes do turismo. Mas depois, esse setor se paralisa até a próxima temporada. A prefeitura quer acabar com a sazonalidade, trabalhando o turismo do ano inteiro.

**Proposta: Quais são as propostas da prefeitura para estimular a geração de emprego e renda?**

**Jorge:** Temos uma proposta de projeto de geração de renda em duas áreas: uma em Jacuacanga e outra em Jacuíba que é uma área bastante pobre do município de Angra dos Reis. É

***“Tendo mercado e tendo mão-de-obra formada, queremos investir na comercialização e em toda a estruturação das micro-empresas.”***

uma ocupação recente mas que já conta com aproximadamente 30 mil moradores onde o número de desempregados também é bastante alto.

A nossa idéia é percorrer esses lugares fazendo o levantamento da mão-de-obra existente, depois articular essa mão-de-obra em pequenos grupos e identificar quais as possibilidades no mercado para que essas pessoas possam formar as micro-empresas ou as cooperativas. A partir daí, tendo mercado e tendo mão-de-obra formada, queremos investir na comercialização e em toda a estruturação. Esses grupos são autônomos e a prefeitura está estimulando, fazendo acordos com as diversas entidades (SEBRAE, SENAI, SENAC). Aí também se encaixam as ONGs.

**Proposta: E por que as ONGs?**

**Jorge:** Porque as ONGs têm toda uma metodologia acumulada que o poder público não tem (as instituições ditas oficiais não possuem) para trabalhar com esses grupos. É um trabalho educativo de capacitação, de saber o que é uma cooperativa e de saber passar numa linguagem acessível para as pessoas. As ONGs também têm um trabalho de pesquisa que as instituições oficiais não só não possuem como também não têm mobilidade para realizar.

Nosso projeto tem uma primeira parte sócio-profissional, de levantamento de mercado etc. Depois é seguido de reunião com as comunidades (envolvendo sempre o movimento social) para definir que tipo de iniciativa poderíamos incentivar. O nosso problema não é criar os grupos; é detectar as possibilidades de comercialização (se tem mercado, se tem qualificação etc). Pode-se muito bem abrir e incentivar uma micro-empresa que depois quebra porque não tem para quem vender ou porque não possui o mínimo de qualificação profissional para produzir com qualidade. Muitas vezes esses grupos sabem produzir mas não sabem gerenciar. Então, é preciso que as pessoas se qualifiquem

para isso. Esse é um projeto para identificar e formar essas pequenas empresas definindo o mercado e novas possibilidades.

Outra linha de projeto é incentivar as empresas já existentes. Contactamos o NAPP (Núcleo de Assessoria Planejamento e Pesquisa) para realizar uma pesquisa sobre as microunidades econômicas existentes e apontar caminhos e maneiras de incentivá-las para que se desenvolvam bem como assessorar na implantação de novas unidades. Eis o projeto:

#### *1 – Objetivo*

O objetivo do projeto é o da criação de um programa da natureza sócio-econômica cuja finalidade é a formação de cooperativas e micro-empresas (serviços e produção) constituídas a partir da mão-de-obra local que encontra-se desempregada ou sub-empregada.

O programa procurará também identificar pequenas e micro-empresas situadas no mercado informal, dotando-lhes de infra-estrutura básica (espaço físico, assessoria jurídica, administrativa, financeira etc) para que possam funcionar legalmente e incrementar seus negócios.

#### *2 – Desenvolvimento do Programa*

##### *2.1 – Recenseamento sócio-profissional*

É de fundamental importância a realização de um recenseamento sócio-profissional da mão-de-obra economicamente ativa situada nas áreas onde se desenvolverá o programa. O recenseamento é instrumento essencial para a formação das futuras cooperativas e micro-empresas. Ele fornecerá informações sobre a capacidade intelectual, formação profissional e condição social do contingente recenseado, proporcionando maior objetividade na seleção de pessoal para composição das iniciativas (cooperativas e micro-empresas) com viabilidade econômica a serem inauguradas.

##### *2.2. Levantamento de mercado*

Este trabalho será desenvolvido

em conjunto com a Secretaria de Fazenda, tendo como objetivo identificar os produtos e serviços de aceitação no mercado local, verificando entre os mesmos os que são oferecidos por empresas de Angra e os que são adquiridos em outros mercados fora do município.

Os dados obtidos com o trabalho destinam-se a verificar a viabilidade econômica das iniciativas que por ventura vierem a ser propostas ou sugeridas pela comunidade.

### ***“As ONGs têm toda uma metodologia acumulada e um trabalho de pesquisa que as instituições oficiais não só não possuem como também não têm mobilidade para realizar.”***

#### *2.3 Atualização de cadastro e cadastramento*

Através da Secretaria de Fazenda será realizada uma atualização de cadastro das empresas e o ramo de atividade das mesmas situadas no município, bem como o cadastramento das micro-empresas situadas no mercado informal.

Este trabalho é instrumento prévio para iniciarmos o levantamento ou pesquisa de mercado.

O recenseamento articulado ao levantamento de mercado é pré-requisito na aplicação do programa e seu desenvolvimento, norteando a própria configuração das iniciativas e o ramo de atividades das mesmas.

#### *3 – Articulação*

O programa compreenderá articulações com diversos atores sociais, envolvendo-os segundo suas especificidades e possibilidades nas diversas etapas que sucederão o desenvolvimento do programa de-

finindo funções e papéis de cada ator.

As fases estarão articuladas segundo um planejamento que indicará ações a serem desencadeadas para a concretização do programa.

Os atores identificados para o bom andamento do programa são: associações de moradores, sindicatos, prefeitura, empresários locais e instituições de cooperação nacionais e internacionais.

#### *4 – Operacionalização – Etapas*

1 – Aplicação do recenseamento sócio-profissional e levantamento de mercado (prefeitura e instituições de apoio);

2 – Reuniões com as comunidades expondo os objetivos do programa (prefeitura o movimento social local);

3 – Definição das iniciativas a serem constituídas a curto prazo com base nos dados extraídos do recenseamento e levantamento de mercado (prefeitura, movimento social e instituições de apoio);

4 – Seleção de pessoal ou grupos que assumirão as iniciativas a serem constituídas (movimento social local);

5 – Elaboração de projeto específico para cada iniciativa a ser constituída (prefeitura, grupos que irão compor as mesmas);

6 – Contato com empresas locais expondo o programa e negociando a participação das mesmas na compra de produtos ou serviços oriundos das iniciativas (prefeitura);

7 – Articulação com instituições firmando convênios destinados a programas de formação de mão-de-obra no campo administrativo, jurídico, financeiro e comercial específicos a serem aplicados junto às iniciativas (prefeitura, instituições e os próprios grupos).

**Proposta: Como se dá a representação popular e a relação movimento social/poder público na questão das políticas públicas aqui em Angra dos Reis?**

**Jorge:** Em Angra dos Reis te-

mos alguns tipos de representação. Uma delas é a representação sindical como movimento social que é razoavelmente forte na área operária da metalurgia. Temos o Sindicato dos Metalúrgicos e temos também a Fundação dos Trabalhadores. Outra forma de representação é a das Associações de Moradores do CONAM (Conselho de Associação de Moradores de Angra). A relação com o poder público é bastante razoável mas isso não quer dizer que não seja uma relação conflituosa. Aliás, o conflito aí é até salutar pois gera novas idéias.

A relação do poder público com estes grupos passa um pouco pelos conselhos populares. Existem diversos conselhos: Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente, Conselho de Saúde e estamos formando o Conselho de Educação. Entendemos que os conselhos são da sociedade civil de Angra, do município como um todo. Nos dois Conselhos (do Meio Ambiente e de Educação) estão vários segmentos da sociedade que trabalham especificamente os temas. O Conselho de Orçamento – que não está instituído legalmente e ainda não tem poder deliberativo – é uma representação das associações de moradores e é nossa pretensão ampliá-lo ainda mais com a representação de outros segmentos da sociedade civil. Angra está dividida em quatro distritos. A associação de cada distrito manda seus conselheiros, que se reúnem periodicamente com o poder público para definir a aplicação dos recursos e a sua priorização.

**Proposta: O que é deliberado pelos conselhos é acatado pelo poder público?**

**Jorge:** Sim. Temos o Conselho de Usuários também e o conselho gestor da Casa da Cultura. A relação com o movimento social é conflituosa exatamente porque às vezes o movimento social não está suficientemente informado sobre o que é o poder público, quais as prio-

***“A prefeitura não se restringe somente a repassar o dinheiro e a discutir onde vai ser aplicado.”***

riedades para as políticas públicas e sobre a questão do orçamento. A prefeitura tem todo um trabalho junto aos conselhos. Não nos restringimos somente a repassar o dinheiro e a discutir onde vai ser aplicado. Queremos que os conselhos discutam a cidade. Agora estamos na fase de sair da discussão da demanda pequena de asfaltar uma rua, de criar um posto aqui ou ali, para a discussão de uma política urbana para a cidade. Queremos que esses conselhos consigam evoluir a este ponto. O Conselho de Urbanismo e de Meio Ambiente, por exemplo, tem poder até de vetar um empreendimento que vá ser feito em Angra dos Reis e que afete a questão do meio ambiente. Tudo tem que passar primeiro pelo Conselho.

É normal que a população queira trabalhar a questão dos investimentos, mas o que nós tentamos colocar a todo momento é que para investir existe custo. Quando se constrói um posto ou uma escola, isso não significa só gastos com a edificação; significa gastos com mais infra-estrutura para aquela escola e muitas vezes não se tem orçamento. Hoje o Conselho de Orçamento se rearticulou e estamos acabando de preparar o orçamento para 1994. Já preparamos a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de 1994 e a LO (Lei de Orçamento) e preparamos o plano plurianual que vai até 1997. Tudo isso foi discutido com os conselhos. O Conselho de Orçamento apresentou a primeira proposta de plano plurianual e muitas coisas foram mudadas e foram traçadas, mas ainda não foram pontualizadas.

Para uma segunda etapa faremos um cadastro de projetos a que os

conselhos terão acesso para poderem acompanhar e fiscalizar. Sem dúvida nenhuma, a priorização das obras ou dos investimentos da prefeitura é feita à luz da discussão com as comunidades e passa pelos conselhos. Então, tivemos todo um trabalho de maio para cá de discutir por distritos com as associações de moradores. Fizemos uma pesquisa para detectar as principais prioridades e apareceram saúde, saneamento e desemprego. Depois fizemos vários seminários nos quais discutimos essas prioridades. Aí, internamente, o governo remeteu para a reunião da assembléia desse conselho maior, que é o do orçamento, uma proposta de Plano Plurianual que envolve os anos de 94, 95 e 96, e muitas coisas foram alteradas.

**Proposta: Entre estas três áreas que você colocou como prioridades – saúde, saneamento e geração de emprego –, em qual delas vocês encontram maior dificuldade em trabalhar?**

**Jorge:** É a questão do desemprego. Por exemplo, na questão do saneamento a prefeitura está acabando de fechar um acordo com o Banco Mundial e com a Caixa Econômica Federal, onde US\$ 10 milhões vão ser financiados pelo Banco Mundial e US\$ 5 milhões serão financiados pela prefeitura e pela Caixa Econômica. Só falta passar pelo Senado Federal.

A questão da saúde também é um problema quanto à implementação do SUS. O governo não repassa as verbas que são baixas e quando há o repasse já estão defasadas. Uma ação da prefeitura foi com relação à Santa Casa que é o maior hospital do município. A prefeitura conseguiu criar um conselho gestor para a Santa Casa depois de muita discussão. Desse conselho fazem parte o pessoal da Santa Casa, representantes do conselho de saúde e do Governo. A prefeitura agora repassa normalmente as verbas que são administradas pela Santa Casa. Nós engloba-

mos a saúde em um conceito mais amplo. Aachamos, por exemplo, que resolvendo o problema do saneamento conseguiremos resolver boa parte da questão da saúde.

**Proposta: Em relação à primeira gestão como está se dando a continuidade administrativa?**

**Jorge:** Eu estou participando só da segunda gestão desse governo. É um outro governo, porém é uma continuidade do anterior. Pelo que eu posso avaliar, existe hoje muito mais clareza pois já conhecemos a máquina administrativa. Agora a cobrança é muito maior e mais qualificada.

**Proposta: Em termos de apoio político, vocês têm encontrado alguma dificuldade em levar adiante essa administração?**

**Jorge:** Não. Passamos o primeiro semestre do governo com uma relação um pouco conflituosa com a Câmara como no caso da intervenção da Santa Casa. Mas agora as coisas se resolveram e o governo tem negociado bem.

**Proposta: Notamos que em várias prefeituras, inclusive em Volta Redonda, o grande dilema é o da reestruturação do funcionalismo e a crise que se abre com a reorganização da administração e, muitas vezes, com a demissão de vários funcionários. Como está sendo encaminhada a reestruturação do funcionalismo público em Angra dos Reis?**

**Jorge:** O grande achado em Angra foi a qualificação do próprio funcionário público. Aqui não temos problema de folha pois conseguimos mantê-la entre 48 e 50% da

arrecadação. Esta é uma meta que o governo não abre mão e vem negociando sempre a questão salarial com tranquilidade. Praticamos todo um trabalho de incorporar o funcionário, após a sua qualificação e formação, na administração, no governo propriamente dito. Temos vários secretários, hoje, que são funcionários da Prefeitura como o Secretário de Obras, o Secretário de Fazenda e o Secretário de Planejamento.

do e se informando. O movimento social ligado à associação de moradores em Angra dos Reis é atípico; as associações de moradores funcionam e, portanto, podem contribuir muito no projeto de geração de emprego e renda.

**Proposta: Você acha que o movimento de associação de moradores, hoje, está mais organizado que o movimento sindical ou o**

J. R. RIPPER/ IMAGENS DA TERRA



**Proposta: Você gostaria de colocar mais alguma coisa, sobre a questão das políticas públicas no geral?**

**Jorge:** Há por exemplo uma cobrança para que o poder público do Rio de Janeiro tenha atitudes mais democráticas. Mas também, por outro lado, vemos que o movimento ainda precisa de mais informação para poder cobrar. Quando é que vamos conseguir sair da demanda pequena e localizada para as pessoas começarem a pensar a cidade e a sua autonomia? Nessa questão de geração de renda, o poder público tem uma função educadora de trabalhar não só a reivindicação mas também as propostas concretas. Mas as pessoas têm que ir se organizan-

**movimento sindical continua sendo o principal articulador?**

**Jorge:** Em Angra é mais forte o movimento de associação de moradores até porque, com exceção de uns dois ou três sindicatos grandes (metalúrgicos, bancários e portuários), o resto são sindicatos muito pequenos. Na relação com o poder público a força maior é a das associações de moradores, com exceção de Jacuacanga onde o sindicato dos operários da Verolme é um sindicato histórico em Angra dos Reis e que pensa a cidade. Nós temos mais de 70 associações de moradores participando do Conselho. A nossa discussão hoje é como trazer outros segmentos para ampliar a participação popular.

# AS POLÍTICAS PARA MULHERES NA ADMINISTRAÇÃO DEMOCRÁTICA E POPULAR DE SÃO PAULO – 1989/1992

Maria José de Oliveira Araújo  
Simone Grilo Diniz

Os avanços que ocorreram na implantação de políticas públicas para as mulheres em alguns estados e municípios devem-se sobretudo à presença de mulheres feministas em postos decisivos e ao compromisso dos governantes, em especial daqueles que já incorporaram estas propostas em seus programas de governo durante as campanhas eleitorais. O governo da prefeita Luíza Erundina em São Paulo ilustra esta combinação de vontade política e a presença marcante de mulheres vindas do movimento feminista.

Este compromisso resultou na criação de organismos específicos para lidar com as questões de gênero, como a Coordenadoria Especial da Mulher e Assessoria do Programa de Saúde da Mulher, da Secretaria Municipal de Saúde. A experiência desses organismos, com seus avanços e limites, é rica em lições sobre a importância das políticas públicas para as mulheres como uma questão central para uma administração democrática.

## As ações

A Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo teve, desde o início da sua gestão, a assessoria do Programa de Saúde da Mulher que, em sintonia com a política global de saúde para o município, criou uma linguagem institucional que procurou se infiltrar até mesmo nos setores mais resistentes às idéias feministas.

Uma das questões que possibilitou a criação de uma linguagem comum foi a da violência. Em São

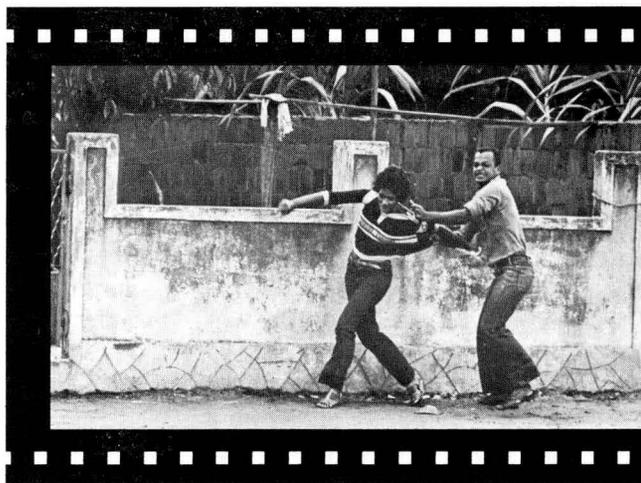
Paulo, a principal causa de morte no sexo feminino dos 4 aos 49 anos é a violência (principalmente homicídios). As lesões decorrentes das agressões também são uma interminável demanda para os serviços de saúde. O principal motivo que leva as mulheres a procurar as Delegacias da Mulher são as lesões corporais.

Em 1990 foi proposto que as mortes de mulheres saudáveis decorrentes de abortos e partos mal assistidos ou em casos de omissão de socorro por parte das instituições fossem consideradas como mortes violentas. A questão da violência foi reconhecida como um problema epidemiológico central. A partir desta definição, o movimento autônomo de mulheres, conseguiu que fossem implantados vários programas novos:

1 – *Programa de Atenção à Mulher e à Criança Vítimas de Violência Sexual* – Desenvolvido nos Centros de Saúde de diferentes regiões da cidade. Este programa conta com o treinamento de profissionais para a atenção psicológica, social, acompanhamento de saúde, prevenção da gravidez e tratamento de doenças sexualmente transmissíveis.

2 – *Programa de Aborto Legal* (o primeiro do país) – Apesar do aborto ser legal desde a década de

40 nos casos de risco de vida da mãe e quando a gravidez resulta de estupro, nenhum serviço jamais se responsabilizou por realizar este procedimento. Nestes casos – em que a lei deveria garantir o direito da mulher – estas terminavam na mesma situação de quem procura um aborto clandestino, com todos os riscos decorrentes, sobretudo para as mulheres pobres. Houve muita dificuldade em convencer os profissionais de saúde, mas a argumentação feminista e epidemiológica juntas conseguiram avançar com o programa através de uma paciente e diplomática articulação institucional. Tínhamos receio de que a Igreja



MARIA JOSÉ DE OLIVEIRA ARAÚJO – Ex-assessora do Programa de Saúde da Mulher (PMSP) e pertencente do Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde.

SIMONE GRILO DINIZ – Ex-coordenadora da Coordenadoria Especial da Mulher e pertencente ao Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde.

tentasse impedir o programa, a exemplo do que houve no Rio de Janeiro anos atrás, mas contamos com a firmeza do Secretário de Saúde Eduardo Jorge e de valorosas companheiras em diversos setores da administração municipal.

3 – *Programa dos Comitês de Estudo e Prevenção da Mortalidade Materna* – Criado a partir das reivindicações e da participação direta do movimento de mulheres, esse programa foi mais difícil de ser implantado porque a corporação médica não admitia a participação de “leigos” nestas esferas. Defendemos que as mortes de mulheres na gravidez, parto e puerpério, seja pela omissão, pela má qualidade do atendimento ou pela violência institucional, são mortes evitáveis. Portanto, havia a necessidade urgente deste programa de prevenção.

Uma das demandas mais importantes era a dificuldade de acesso aos serviços de saúde e também a violência a que as mulheres estão sujeitas nos serviços de saúde, principalmente nas situações de aborto e parto. Nos partos em São Paulo há

## ***O movimento autônomo de mulheres reivindica não somente a legalização do aborto como também o fim da violência na assistência ao aborto complicado.***

mo tempo, falta tecnologia adequada para os partos que realmente precisam de assistência, sobretudo para as mulheres pobres.

O movimento autônomo de mulheres reivindica não somente a legalização do aborto como também o fim da violência na assistência ao aborto complicado. Para termos noção da importância desta demanda aos serviços de saúde, basta dizer que em São Paulo há um aborto complicado para cada parto atendido nos hospitais municipais.

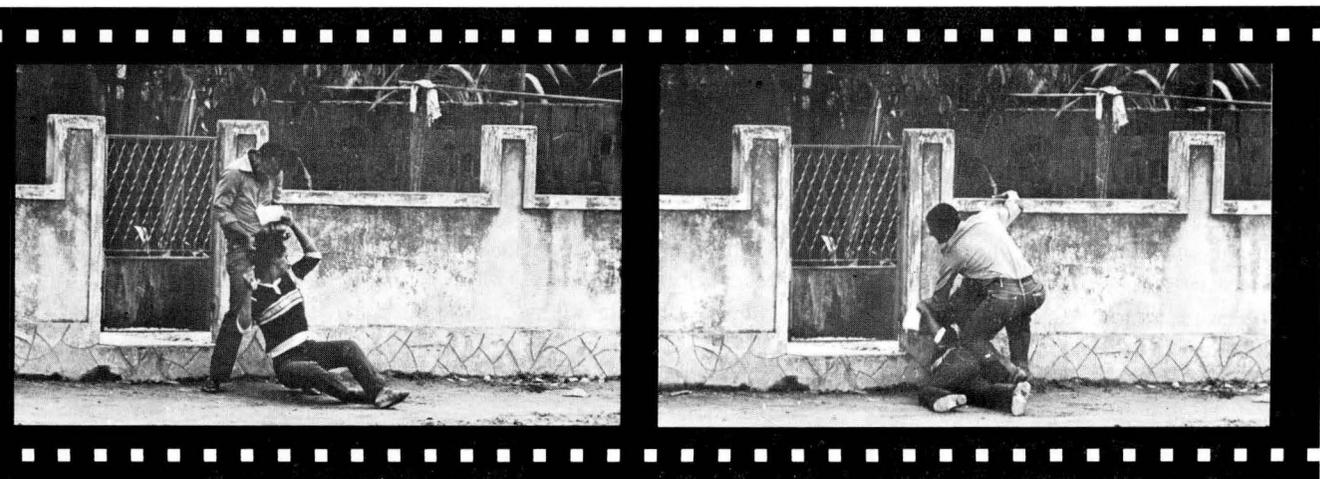
Uma pesquisa recente da Secretaria de Saúde denuncia que “a violência no atendimento ao aborto

vra forte o suficiente para descrever esta situação.

Como em outras situações de violência, acreditamos que as mortes decorrentes da violação dos direitos reprodutivos são apenas a ponta de um *iceberg*. Os direitos reprodutivos são direitos humanos e a violência institucional é um palco privilegiado para sua violação, onde as mulheres são tratadas com absoluta desumanidade e coisificação. Por esta razão devemos controlar a atuação desses serviços e pôr fim à impunidade absoluta – elegantemente técnica – destas instituições.

Os Comitês de Estudo e Prevenção da Mortalidade Materna e demais políticas que foram criados com o Programa de Saúde da Mulher (ampliação do acesso à contracepção e prevenção do câncer ginecológico) foram desenhados e executados por feministas do governo municipal, em cooperação com o movimento autônomo de mulheres.

A Coordenadoria Especial da Mulher foi criada um ano depois da eleição da prefeita Luíza Erundina e



JÚLIO PEREIRA/IMAGENS DA TERRA

um absurdo excesso de intervenções irracionais, desnecessárias e perigosas, principalmente a rotina de usar a episiotomia (corte da vulva e da vagina), a indução do parto com medicamentos e os abusos dos partos por cesariana que chegam a 90% em alguns hospitais. Ao mes-

é praticada nos serviços em geral, principalmente na atenção médica, tanto na forma da relação interpessoal como em procedimentos do tipo curetagem sem anestesia”. O movimento autônomo de mulheres caracteriza como tortura esta última forma de violência. É a única pala-

seu projeto foi uma redução dos planos pré-eleitorais. A proposta inicial das mulheres que a apoiaram previa mais autonomia política e orçamentária, além de participação direta nas instâncias de governo. Isto na prática não ocorreu. Entretanto, foram criadas políticas que

tiveram repercussões importantes e serviram de modelo para outras prefeituras populares. No projeto inicial, cinco áreas prioritárias seriam trabalhadas; na prática seus esforços se concentraram nas políticas de combate à violência de gênero.

A primeira providência da Coordenadoria foi a criação da “Casa Eliane de Grammont”, um centro de atendimento a mulheres em situação de violência. Este centro oferece atenção psicológica, social e jurídica para mulheres e tinha como principal demanda a violência nas relações amorosas. Neste centro também se realiza a capacitação de profissionais de diversas áreas para trabalhar com a violência e produz-se publicações sobre o tema.

Também foi criado um abrigo – a “Casa Elenira de Resende” – para mulheres que se encontram em risco de vida pela ameaça de violência que sofrem dos parceiros. Nesta casa, as mulheres e seus filhos recebem atenção social, psicológica e jurídica e são indicadas para alternativas de emprego e moradia.

Este trabalho das Casas é proporcionar às mulheres as condições necessárias para que possam pensar a situação de violência em sua complexidade, com seus determinantes psíquicos e sociais, apontando para a criação de um projeto de vida sem relações violentas. Esta é sem dúvida a tarefa mais difícil. Na situação social e econômica do nosso país, as alternativas de autonomia material são precárias para todos, mas são ainda mais perversas para as mulheres, sobretudo as que têm filhos.

Dada a escassez de recursos com que contamos, escolhemos trabalhar no abrigo “Casa Elenira de Resende” não com mulheres em situação de violência em geral que necessitavam sair de casa, mas sim com mulheres em situação tão dramaticamente violenta que o homicídio nos parecesse iminente. Esta escolha foi limitada pela nossa falta de condições institucionais e não pelas necessidades das mulheres.

## ***Se queremos construir uma democracia radical, é necessário que as instituições busquem uma nova visão das relações sociais de gênero.***

4 – Conseguimos também a aprovação de leis municipais contra a discriminação da mulher como, por exemplo, a que pune a exigência de testes de gravidez ou atestado de esterilização para o acesso de mulheres ao mercado de trabalho. Isto ocorre em São Paulo porque os empregadores não querem pagar a licença maternidade de 120 dias a que as mulheres têm direito e também porque uma mãe pode precisar se ausentar do trabalho se seu filho a necessita. A tentativa dos empresários de não cumprir ou se esquivar da lei motiva a pobreza adicional das mães trabalhadoras e a esterilização como condição para a entrada das mulheres no mercado de trabalho.

5 – Outro programa municipal de grande importância foi o de *Educação Sexual*, conduzido pela Secretaria de Educação. Foi um projeto muito inovador e de grande alcance que, além de capacitar centenas de professores, conseguiu introduzir as questões da sexualidade e dos papéis sexuais nas escolas municipais, tendo inclusive muito êxito entre os alunos.

### **Reflexões sobre a experiência**

Estas foram algumas das ações do governo da prefeita Luíza Erundina e do Partido dos Trabalhadores. Nas eleições de 92, foi eleito um homem que se tornou famoso por sua frase: “Tem desejo sexual? Então estupre, mas não mate” (Paulo Maluf).

As políticas para mulheres que foram desenvolvidas na gestão do PT se encontram hoje em situação precária, instável ou mesmo foram desati-

vadas. O orçamento para as ações previstas de ampliação destas políticas está agora comprometido com obras de visibilidade eleitoral, já que o atual prefeito é candidato à presidência da República. O movimento de mulheres e as feministas que estiveram no governo de Luíza Erundina lutam contra a desmontagem destas políticas. Também estão na assessoria a outros governos que têm interesse em desenvolver políticas públicas de gênero. Mas a instabilidade deste trabalho está no fato de que estas políticas – inclusive as garantidas por lei – dependem da vontade dos governos, que são os que decidem onde o dinheiro dos impostos que pagamos será aplicado. O movimento autônomo de mulheres, assim como o conjunto dos movimentos sociais, tem poucas condições de monitorar a manutenção e a ampliação de suas conquistas e tem menos condições ainda (e não pretende) de substituir o Estado em seu papel de responsável pelas políticas sociais.

Atribuímos nossas conquistas à criação de redes de trabalho que se iniciam com grupos de mulheres e chegam às instituições e aos partidos. Esta rede de ajuda mútua promove o intercâmbio entre as pessoas nos diversos momentos de luta (não sem contradições e conflitos inclusive aqueles internos ao movimento) e desenvolve a consciência pública e uma cultura técnica e institucional sobre as questões das mulheres.

A experiência de tomar parte em um governo é contraditória e depende por um lado, de delegações e de relações transparentes com o movimento de mulheres e, por outro lado, de condições concretas de poder político e orçamentário dentro da instituição. Sem estas condições o trabalho fica muito difícil. As instituições em geral são conservadoras e não incorporam uma visão de gênero dos problemas. Se queremos construir uma democracia radical, é necessário que as instituições busquem uma nova visão das relações sociais de gênero.

# ESCOLAS E CRECHES COMUNITÁRIAS NO RIO: UMA HISTÓRIA DE “CORRER ATRÁS” CONTRA A POLÍTICA DO “É PEGAR OU LARGAR”

Maria Tereza Goudard Tavares  
Maria Cristina Martins  
Rita de Castro Maia

Em nosso cotidiano na assessoria às creches e escolas comunitárias do Rio, ao chegarmos nas unidades perguntando pela ausência de um educador ou liderança comunitária envolvida no trabalho, é comum a resposta:

– “Foi à Secretaria, à creche, à CEDAE, à Light, à LBA, foi correr atrás da obra, do material, do processo, de apoio, da água, da luz, de verbas, de saneamento...”

Como resposta às suas reivindicações muitas vezes o que as comunidades obtêm é apenas a não resolução ou o atendimento parcial de suas demandas através do argumento: “Não há verbas!”, “Só podemos oferecer isso: é pegar ou largar!”, “A decisão é da Comunidade!”

Esta é apenas uma ilustração da realidade que parte da população brasileira enfrenta na busca pelos seus direitos básicos de educação, saúde, transporte, habitação e da relação que o Estado estabelece com o cidadão de baixa renda. Tanto o argumento do “não há verbas” como o ilusório discurso da “participação” da comunidade na implantação e sustentação de serviços básicos escamoteiam as questões ligadas à gestão e à aplicação das verbas públicas, além de legitimarem a implantação de políticas de baixo custo.

Estas propostas de participação comunitária tomaram corpo no aparelho de Estado a partir da década de 70. Com o avanço do processo de redemocratização do país e da rearticulação dos movimentos sociais, o gover-

no busca legitimação social através dos programas oficiais de ajuda às populações “carentes”.

Aparentemente democratizantes, estas políticas acabaram invertendo o lugar dos usuários dos serviços para o de co-responsáveis pela prestação de serviços que, na verdade, são direitos dos cidadãos.

## *Tanto o argumento do “não há verbas” como o ilusório discurso da “participação” da comunidade escamoteiam as questões ligadas à gestão e à aplicação das verbas públicas.*

É nesta política que as experiências das escolas e creches comunitárias se inseriram. Consideramos estas experiências valiosas do ponto de vista dos movimentos sociais e da pressão por educação pública, mas bastante questionáveis enquanto propostas governamentais porque só serviram para a pulverização e o barateamento dos custos com a educação.

O marco histórico da proliferação das escolas e creches comunitárias no Rio é a década de 70. Nesse período, o processo de redemocratização do país levou a uma reorgani-

zação dos movimentos sociais, principalmente das associações de moradores e grupos de mulheres. Eles que encaminharam em suas lutas a priorização da conquista dos direitos básicos – terra, saúde, saneamento, educação – e sua implementação em seus locais de moradia.

Em alguns casos, como no da Favela da Rocinha (que desde os anos 60 já realizava trabalhos de educação), essas experiências se organizaram a partir de grupos de alfabetização de adultos e do trabalho com crianças e adolescentes repetentes da escola pública ou que se encontravam fora dela por exclusão ou falta de vagas. Tanto na Rocinha como em outras favelas, essas experiências se concentraram basicamente na área de educação infantil, onde o atendimento pela rede pública era inexistente ou inexpressivo frente à demanda.

Segundo dados recentes do IBGE, existem mais de 300 mil crianças em idade pré-escolar (2 a 6

---

MARIA TEREZA GOUDARD TAVARES – Pedagoga – Mestre em Educação pela UFF e Técnica de Educação do Depto. de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias do Município do Rio de Janeiro.

MARIA CRISTINA MARTINS – Professora – Mestre em Educação pela UFF e Técnica de Educação do Depto. de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias do Rio de Janeiro.

RITA DE CASTRO MAIA – Psicóloga e Psicanalista – IBRAPSI e Técnica de Educação do Depto. de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias do Município do Rio de Janeiro.

anos) somente nas favelas cariocas. Se considerarmos o atendimento prestado pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) nesse campo, computaremos trágicos indicadores, concluindo que menos de 10% dessa demanda é atendida.

Sendo assim, as experiências das escolas e creches comunitárias surgiram e se expandiram como uma alternativa da população à ausência de políticas públicas competentes e sistemáticas dirigidas à população infantil.

### **As escolas e creches comunitárias e a SMDS – “A mini-prefeitura” das favelas**

Desde os anos 50, pelo peso numérico ou força política, tornou-se impossível continuar ignorando o crescimento das favelas e dos bairros proletários no Rio. Paralelamente a este crescimento, o poder público sempre procurou formular estratégias visando conter a grande ameaça de “favelização” da cidade. Nessa perspectiva, o governo alterou políticas de remoção, violência e cooptação.

Essas políticas, independente do efeito demonstrativo provocado, acabavam escamoteando as profundas contradições sociais geradas pelo sistema capitalista e particularmente pelo modelo de desenvolvimento brasileiro que tem como características estruturais a apartação social, um Estado autoritário e patrimonial, com um desenvolvimento desigual e combinado e uma periferia diferenciada.

No Rio, assim como em diversas cidades do país, os resultados deste modelo se refletem no acirramento das contradições sociais e, conseqüentemente, no aviltamento da qualidade de vida dessas metrópoles. Nas cidades onde se registra uma maior concentração de favelas – 545, como no caso do Rio (dados

### ***Existem mais de 300 mil crianças em idade pré-escolar somente nas favelas cariocas, sendo que menos de 10% dessa demanda é atendida pelo SME e pela SMDS.***

do Iplan Rio 1990) –, os governos vêm formulando estratégias na tentativa de amortecer os conflitos e frear a demanda por serviços básicos.

É neste quadro que se insere a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), criada em 1979, no governo Chagas Freitas, uma espécie de “mini-prefeitura” das favelas, organizada não em bases setoriais como as demais (obras, saúde, educação) e sim voltada para o atendimento de uma clientela específica, referida a um espaço sócio-econômico definido – a favela.

Em 1990, uma proposta para intervenção nas favelas do Rio é gestada através do convênio firmado entre a SMDS e a UNICEF. Este convênio se pautou no modelo proposto e traduzido pela UNICEF e já bastante utilizado em outros países de situação social semelhante ao Brasil. A metodologia de estratégias de serviços básicos integrados pressupõe o apoio às iniciativas comunitárias relativas a trabalhos com saúde, educação e saneamento.

Foi nesse ano que as Escolas Comunitárias da Rocinha (ASPA, Rua I e Rua II) tiveram o seu primeiro contato institucional e se efetivaram como iniciativas comunitárias subvencionadas pelo convênio SMDS/UNICEF. Foi este processo que deu origem ao que hoje se constitui em uma das maiores redes de pré-escolas e creches do país: são cerca de 230 unidades espalhadas por favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais do município do Rio.

### **Momentos dessa história**

No início, o trabalho era realizado por educadores leigos da própria comunidade ou “explicadoras” que já estavam inseridas como professoras da comunidade em regime de voluntariado. Esses trabalhos eram realizados em espaços alternativos como associações de moradores, igrejas, clubes e casas particulares.

A partir do convênio SMDS/UNICEF, as escolas da Rocinha passaram a ser o projeto-piloto, recebendo apoio nutricional, ajuda de custo para os educadores e assessoria técnica.

A crescente demanda por creches e pré-escolas fez com que novos espaços fossem rapidamente criados nas comunidades para o atendimento das crianças com o apoio da SMDS/UNICEF.

Ao final de 1983, o projeto intitulado “Consolidação e Apoio às Escolas Comunitárias” sofreu uma considerável expansão e já atinge 16 escolas.

Nesse período, dois são os tipos de projetos apoiados: o das escolas e o das “Famílias Solidárias ou Mães Crecheiras”. O último consistia em prestar atendimento de guarda e alimentação às crianças, em espaços domésticos, ficando a SMDS com a responsabilidade de distribuir uma bolsa de alimento.

Em 1985, com a crescente institucionalização desses projetos e sua conseqüente expansão, a necessidade de integração dos mesmos é avaliada pela SMDS/UNICEF, dando origem ao PAC (Programa de Atendimento à Criança).

Nesse ano, o vínculo empregatício sofreu modificações. Os técnicos e educadores que até então eram trabalhadores autônomos, foram contratados pelo município em regime celetista. Esta mudança em relação ao regime de trabalho gerou no interior das equipes (técnicos e educadores) discussões e reflexões acerca do caráter comunitário e das

questões ligadas à autonomia.

É também nesse período que o convênio SMDS/UNICEF foi rompido e os técnicos do Fundo deixaram de assessorar o Programa.

No ano seguinte (86) a SMDS instituiu o primeiro documento de normatização do Programa (PAE): a Resolução nº 28. Este documento estabelecia normas de funcionamento, formas de gestão, critérios de seleção e implantação e caráter do atendimento. Foi uma tentativa de definir melhor o nível de comprometimento do poder público com os serviços prestados, o que significava um avanço principalmente em relação à construção e manutenção dos prédios.

No entanto, a relação entre o custo dos serviços e a destinação orçamentária para o programa e para a própria SMDS não eram compatíveis com o volume da demanda. A própria instituição proponente não era capaz de cumprir com os critérios mínimos exigidos para a manutenção e a expansão com qualidade desse serviço.

Não havia verbas!

Era pegar ou largar (e ficar sem a creche)!

Além disso, a própria natureza da Secretaria, que se apresentava como um balcão de demandas para a população favelada, não permitia um maior planejamento tanto orçamentário como técnico para a implantação de novas unidades. (Sem contar as reações clientelistas, marca forte desta Secretaria, cujo apoio a uma escola ou creche muitas vezes não considerou nem a demanda nem a viabilidade técnica e sim o favorecimento de alguma liderança comunitária.)

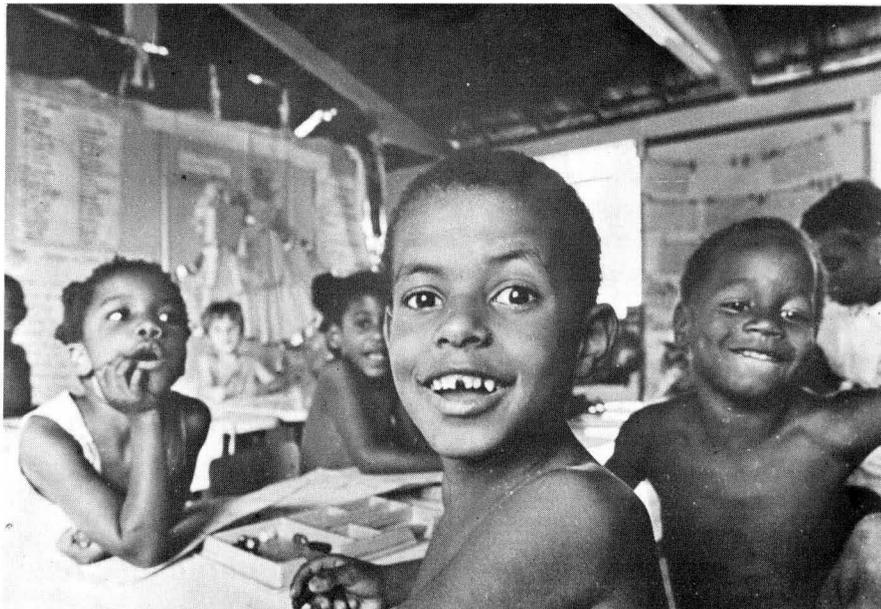
Em 1987 houve uma nova mudança de vínculo empregatício e todos os celetistas são efetivados como funcionários do município.

O período que vai de 85 a finais de 87 foi bastante significativo para o PAC, tanto na mudança de vínculo quanto nas discussões acerca do caráter educacional que se queria

imprimir ao serviço. As discussões foram fruto não só do amadurecimento político pedagógico dos profissionais envolvidos (técnicos e educadores), mas também das mudanças que se podia vislumbrar no âmbito constitucional para a educação infantil.

A posição hegemônica era a de se transformar as escolas e creches numa rede pública de pré-escolas.

GIANE CARVALHO/IMAGENS DA TERRA



Levantou-se a discussão sobre a passagem do programa para a Secretaria de Educação. Essa posição se manifestou na nova denominação do programa – PEPE (Programa de Educação Pré-Escolar), regulamentado através da Resolução nº 90, editada ao final da gestão Saturnino Braga e que não foi implantada, sendo revogada logo em seguida.

Com as eleições municipais, o novo prefeito reformulou todas as secretarias e nomeou um novo secretário. Cabe ressaltar que uma das características da SMDS é a troca constante de secretários, provocando uma descontinuidade na linha dos programas.

Com a nova gestão, voltaram as discussões acerca do caráter do serviço. A nova proposta tem como filosofia enfatizar o caráter comu-

nitário, diferente da anterior, que pretendia reforçar o caráter educacional e público do serviço. Assim, o Programa mudou de nome mais uma vez, passando a denominar-se Departamento de Apoio à Creches e Escolas Comunitárias (DCE) através de uma nova resolução.

A partir de 1989, os rumos das creches e escolas comunitárias sofreriam mudanças significativas,

revertendo de certa forma algumas conquistas já adquiridas em relação à qualidade e manutenção do serviço pelo poder público.

### **A política do “repasso”: algumas questões sobre as creches conveniadas.**

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter introduzido a educação pré-escolar como um direito da população, sendo dever do Estado garantí-la efetivamente, nenhum dispositivo governamental sério foi deflagrado com vistas à discussão das diretrizes que nortearão uma política nacional de educação infantil.

Isto posto, não é novidade que no Rio de Janeiro (assim como em outras metrópoles do país) a creche e a pré-escola comunitária venham se configurando enquanto alternati-

vas e respostas parciais. Como já assinalamos, um exemplo concreto dessa “tendência” do Estado brasileiro é o caso das creches conveniadas ou da “política de repasse de verbas” em vigor desde 1989 no município do Rio de Janeiro.

Recuo na história. Estamos em 1989. Na prefeitura carioca, com o novo prefeito eleito, grandes reformulações foram feitas no secretariado e nas políticas implementadas por suas secretarias.

Na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), o então secretário Sr. Pedro Porfírio, buscando implementar uma nova política de expansão e sofrendo os limites constitucionais pós-1988 (contratação para o serviço público só via concurso público), formula uma política de “repasse de verbas” ou a “política dos convênios”.

A partir desse período, a SMDS investiu mais verba pública na construção de equipamentos específicos para o atendimento à criança. Mas, contraditoriamente, passou a “repassar” a verba pública para as associações de moradores, instituições comunitárias e/ou filantrópicas que ficavam responsáveis pela contratação de pessoal necessário para o funcionamento das novas creches e pré-escolas. A política dos convênios provocou uma grave crise interna na SMDS, mais especificamente no recém criado Departamento de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias (DCE), pois houve grande resistência dos trabalhadores (técnicos e agentes contratados) a essa diretriz do secretário.

De fevereiro a maio de 1989, ocorreu o auge do acirramento das discordâncias políticas entre as hierarquias superiores da SMDS e os “setores de base” (técnicos e agentes comunitários), culminando, inclusive, com o pedido de demissão do então diretor do DCE por discordar explicitamente da linha política imposta pelo secretário ao departamento.

Esta política, apesar de uma “certa resistência” do corpo técni-

co, foi efetivamente implantada, sendo que 24 convênios foram firmados a partir de outubro desse mesmo ano, constituindo-se, até hoje, na única via de expansão do departamento.

Quase quatro anos passados dessa política de expansão, o grande crescimento das creches conveniadas vêm configurando o que alguns técnicos denominaram de “rede paralela dentro da paralela”.

A expansão desenfreada do DCE via convênio significava, no período entre 1989/1993, um percentual de crescimento superior a 500% nos últimos nove anos de institucionalização das creches e pré-escolas comunitárias junto à SMDS.

***O grande crescimento das creches conveniadas vêm configurando o que alguns técnicos denominaram de “rede paralela dentro da paralela.***

Atualmente as creches conveniadas correspondem a 101 unidades, envolvendo cerca de 1.300 “agentes-bolsistas” (educadores e merendeiras que trabalham nessas creches sem qualquer vínculo empregatício), atendendo aproximadamente 10 mil crianças em quase todas as favelas do Rio.

**Creches conveniadas por área da cidade (divisão do DCE)**

**Prédios públicos (construídos pela SMDS) para fins de creche:**

ÁREA	NÚMEROS
Sul	07
Norte	19
Oeste	16
<b>TOTAL</b>	<b>42</b>

**Prédios privados (associação de moradores, igrejas, instituições filantrópicas etc) “aproveitados” como creches:**

ÁREA	NÚMEROS
Sul	18
Norte	23
Oeste	18
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>

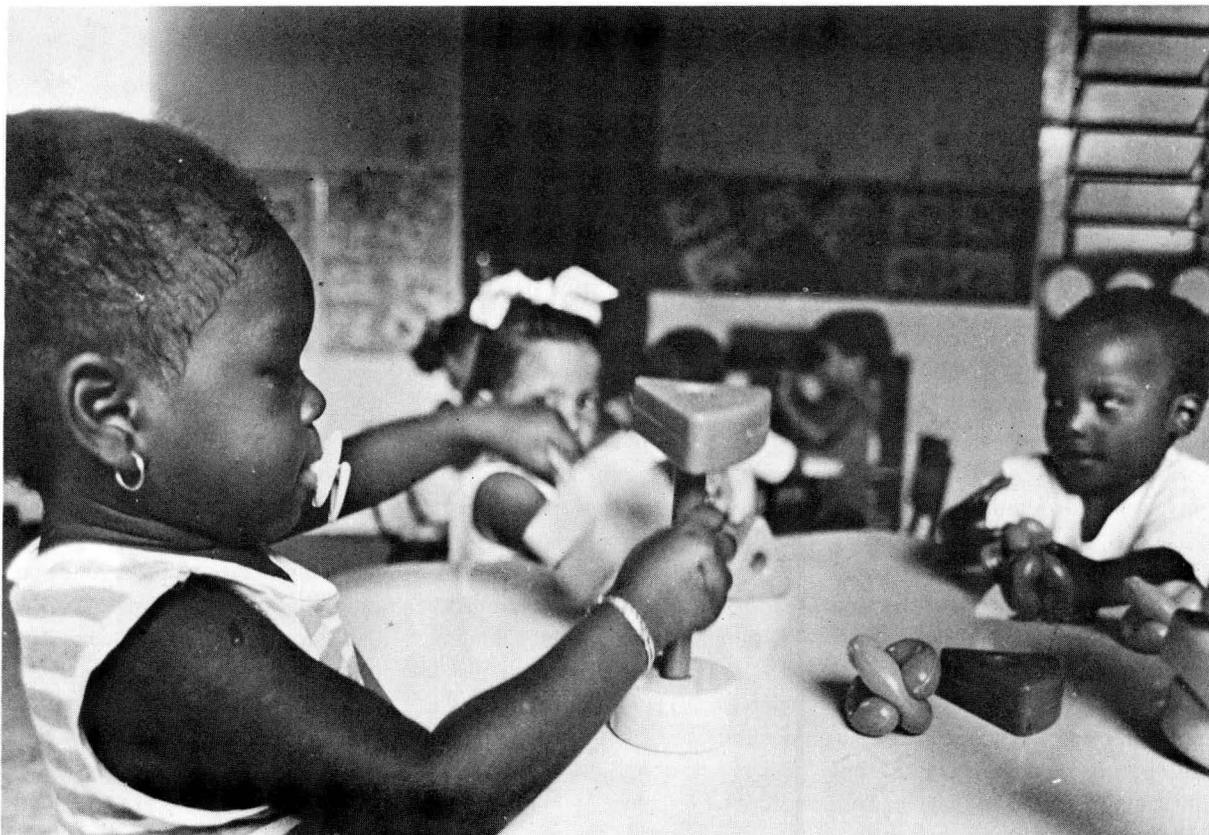
Comparativamente, as creches conveniadas já são superiores em número às creches “apoiadas” pela SMDS, cujos funcionários (cerca de 900 entre educadores e merendeiras) são públicos.

Convivemos na atualidade com a paradoxal situação do poder público construir e equipar prédios públicos, “privatizando-os” posteriormente através do repasse de verbas para as associações de moradores e/ou entidades religiosas e filantrópicas “contratarem” os funcionários (a maioria sem qualquer direito trabalhista) para o funcionamento das creches e pré-escolas.

Em contrapartida, as creches e pré-escolas não conveniadas (cerca de 130), cujos funcionários são contratados há no mínimo 6 anos pela prefeitura do Rio, estão praticamente abandonadas à sua própria sorte, sem política de pessoal, sem manutenção ou reforma dos espaços físicos, sem equipamentos (permanentes e de consumo) e, o mais grave na atual gestão da SMDS, são totalmente excluídas dos processos de discussão e decisão.

As conseqüências da política de convênios têm se mostrado francamente antagônicas à luta pela construção de creches e pré-escolas públicas de qualidade. A “terceirização” desses serviços pela prefeitura proporciona a sub-utilização de mão-de-obra cada vez menos especializada, que fica à mercê das flutuações políticas (tanto da prefeitura quanto das “entidades mantenedoras”) e em constante situação de instabilidade profissional.

Sem vínculo empregatício, com



GIANE CARVALHO/IMAGENS DA TERRA

os freqüentes atrasos das bolsas-auxílio (pagas pela SMDS), os trabalhadores das creches conveniadas estão em constante rotatividade de pessoal o que acarreta algumas conseqüências nefastas ao desenvolvimento do serviço:

- não identidade deste trabalhador enquanto profissional de educação infantil no município;

- impossibilidade do desenvolvimento profissional desses trabalhadores;

- descontinuidade do trabalho pedagógico com as crianças nas creches.

Desta forma, esta política de "pretensa" economia acaba contribuindo para uma "política de desperdício", visto que os recursos financeiros e humanos acabam sendo sub-utilizados.

O movimento dos trabalhadores do DCE, engajados na luta pela edificação de um projeto pedagógico favorável às crianças das camadas populares no município, têm denunciado, entre outras coisas, que

***Convivemos na atualidade com a paradoxal situação do poder público construir e equipar prédios públicos, "privatizando-os" posteriormente.***

a atual política de expansão do Departamento – a política de convênios – tem dado continuidade às práticas políticas clientelistas e fisiológicas (práticas essas nocivas à democratização do Estado) na implementação das unidades conveniadas. Além disso, não contribui para a real democratização da oferta de vagas para crianças de 2 a 6 anos nas áreas populares da cidade. Assim, o direito da população ao serviço de creche é transmutado em "benesse" (benfeitoria), sendo os dividendos políticos certamente "lembrados" e

cobrados da população usuária nas "ocasiões especiais".

A linha de ação da gestão anterior já era de barateamento. A atual é de super-barateamento ou terceirização. Não há conservação dos prédios, os salários dos educadores por 8 horas de trabalho não alcança o mínimo (é complementado por garantias já conquistadas pelo trabalhador como triênio e salário-família). A equipe técnica que supervisiona as creches e as nutricionistas tiveram seus salários reduzidos à metade.

É necessário – e urgente – convocar os diferentes segmentos da população carioca (partidos políticos, universidades, sindicatos, FAFERJ, FAMERJ, Comissões de Pais, ONGs etc.) para a discussão da situação complexa em que se encontra o Departamento de Apoio às Creches e Escolas Comunitárias (DCE) – e a própria SMDS – no conjunto das políticas públicas formuladas pela gestão César Maia na prefeitura do Rio de Janeiro no período 93/96.

# O MODELO BRASILEIRO DE GERAÇÃO DE EMPREGO<sup>1</sup>

Jane Souto de Oliveira

O tema do trabalho em suas múltiplas dimensões se inscreve, hoje, não apenas como uma questão obrigatória do campo intelectual brasileiro, mas também como um dos problemas cruciais do planejamento e da política sócio-econômica. Isso decorre do crescimento do desemprego aberto ou disfarçado, da expansão da chamada economia informal e da persistência de elevados contingentes populacionais em situação de pobreza absoluta no país.

Importa chamar a atenção para o fato de que a ampliação das margens de desemprego e a expansão da economia informal não são traços específicos da economia brasileira. Esta ampliação hoje se apresenta, em escala praticamente mundial. Além disso, tanto as economias capitalistas avançadas quanto as periféricas enfrentam ainda o que diversos analistas vêm apontando como “crescimento sem emprego” que coloca um novo e difícil desafio para os formuladores da política econômica.

É à luz destas considerações de ordem mais geral e com base em estudos e pesquisas desenvolvidos no IBGE que me proponho a levantar algumas questões sobre o mercado de trabalho no Brasil.

A primeira delas diz respeito exatamente ao tema: “o modelo de geração de emprego”. Penso que o encaminhamento correto do tema exige algumas qualificações prévias, a começar pelo que está sendo entendido como modelo de emprego. Em uma acepção rigorosa, o modelo clássico de emprego que se originou da grande indústria se desenvolveu *pari passu* à

ação sindical e à legislação do trabalho. E seria pautado, em suas linhas mestras, pela execução de um trabalho para outrem, em troca de salário, caracterizando-se ainda por se realizar: (I) para um único empregador; (II) em local do empregador; (III) em regime de jornada integral; (IV) em período indeterminado de tempo; e (V) por incorporar uma série de direitos e benefícios para o trabalhador e de obrigações para o empregador e o Estado.

Neste sentido, falar de um modelo brasileiro de geração de emprego equivaleria a falar de um conjunto de políticas – levadas a efeito sob a égide do Estado e pactuadas com empresários e trabalhadores – com vistas a ampliar o peso da categoria *empregados* no mercado de trabalho, e de garantir para o conjunto destes os benefícios sociais a que, por lei, fariam jus.

Dentro desta perspectiva, não é difícil demonstrar que nunca houve um modelo de emprego no Brasil. Na verdade, o pressuposto básico das políticas econômicas levadas a efeito desde o pós-guerra foi sempre o de que o crescimento econômico e, em especial, o crescimento industrial, seriam capazes de gerar por si mesmos o crescimento do emprego. Crescimento econômico e absorção de mão-de-obra, sobretudo através da indústria, eram até bem pouco tempo pensados como realidades indissociáveis, assumindo-se que a política de emprego era, por assim dizer, um corolário da política de crescimento.

A experiência de crescimento e transformação econômica, vivida pelo

Brasil no período 1950/1980, certamente contribuiu para reforçar este tipo de representação. Em três décadas, a economia brasileira logrou multiplicar por dez o valor de seu produto real e por quatro o de sua renda per capita, associando a esta expansão quantitativa profundas mudanças estruturais.

No imediato pós-guerra, o perfil da economia ainda denunciava uma base predominantemente agrícola e se fazia acompanhar por forte concentração populacional no campo. Este perfil começou a se alterar, em meados dos anos 50, com a introdução de novos ramos industriais voltados para a produção de bens de capital, insumos básicos e bens de consumo duráveis.

A partir daí, se consolidou um processo de expansão e modernização que, sob o impulso decisivo do Estado, permearia praticamente a economia e se traduziria por uma taxa de crescimento médio do PIB entre 1950 e 1980 da ordem de 7,4% ao ano. O ritmo e a intensidade deste processo, contudo, não foram os mesmos para os diversos setores de atividade. Sua liderança esteve a cargo das indústrias de transformação e construção civil que evoluíram a taxas de 8,3% e 8,7% ao ano, cabendo ao setor primário o

1- Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Geração de Emprego - Rio Negócios 8 - promovido pela FLUPEME, no Rio de Janeiro entre os dias 19 e 21 de outubro de 1993.

JANE SOUTO DE OLIVEIRA - Economista e Antropóloga pesquisadora do IBGE.

desempenho mais fraco do período (4,5% ao ano).

Em decorrência disso, a indústria elevou sua participação na Renda Interna de 24,1% em 1950, para 40% em 1980, enquanto a da agropecuária declinou de 24,3% para 10,2%.

Esta passagem do eixo dinâmico da economia para o setor industrial articulou-se, por sua vez, a mudanças significativas na distribuição espacial da população. Na medida em que se beneficiava das economias de aglomeração, proporcionadas pelas grandes cidades sobretudo do Centro-Sul do país, ela favoreceu e foi favorecida por uma acelerada tendência de urbanização.

A esse propósito, bastaria lembrar que nesses trinta anos praticamente se inverteram as proporções relativas dos segmentos rural e urbano da população brasileira: enquanto em 1950 a população urbana representava apenas 36,2% do total, em 1980 ela viria a alcançar 67,6%.

Paralelamente, alterou-se também a distribuição setorial da população economicamente ativa. Esta respondeu, por um lado, às novas e crescentes oportunidades de trabalho abertas pela expansão da indústria e dos serviços de apoio à produção e de consumo e, por outro lado, ao processo de transformação e à consequente liberação de mão-de-obra que ocorriam no campo.

Desta forma, o setor agropecuário que, em 1950, absorvia praticamente 60% da população ativa, reduz sua participação a menos de 30% em 1980, enquanto a do setor industrial passa de 13,7% para 24,9%.

Num período extremamente curto, portanto, o Brasil implementou um vigoroso processo de crescimento, vindo a se afirmar, no limiar dos anos 80, como a 10ª economia capitalista mundial. Tal crescimento, como se sabe, não logrou corrigir os graves desequilíbrios de ordem social, setorial e regional presentes na estrutura brasileira. Ao contrário, a direção e o estilo que lhe foram impressos serviram, em alguns casos, para acentuá-

los, ao mesmo tempo em que introduziram novas e pesadas restrições ao crescimento futuro.

Para os propósitos desta análise, contudo, o que importa ressaltar é que, ao longo do período, o crescimento econômico se fez acompanhar pelo crescimento do emprego. Assim, ainda nos anos 70, a indústria brasileira se mostrava capaz de absorver novos contingentes de trabalhadores a uma taxa média anual de 7%.

A reversão trazida pela crise e subsequente estagnação dos anos 80, ao desnudar a fragilidade daquele processo de crescimento, acabou por descartar também a "política de empre-

idade global de 53,4% em 1981 para 56,7% em 1990.

Embora generalizada, tal tendência não deixou de obedecer a alguns critérios de seletividade. De fato, para ela concorreram os acréscimos significativos das pessoas ocupadas em idade adulta (45,8% na faixa de 25 a 59 anos e de 50,9% na de 60 anos e mais); com níveis mais elevados de instrução (87,4% para as pessoas com 8 a 11 e 86,6% para as com 12 ou mais anos de estudo); de sexo feminino (55,5%) e em atividades não agrícolas (49,0%).

Como decorrência, o perfil da população ocupada em 1990 apre-

ARQUIVO FASE



go" que lhe era subordinada. Melhor dizendo, deixou claro que, concretamente, nunca existiria tal política.

Disso dão testemunho as tendências observadas no mercado de trabalho ao longo dos anos 80 e que, em conjunto, ajudaram a delinear um novo perfil de inserção produtiva para os agentes econômicos. É sobre algumas delas que gostaria de me deter um pouco mais.

#### **(a) Aumento na participação econômica, especialmente de mulheres**

A primeira tendência – a de maior participação econômica – se expressa numa elevação da taxa de ativi-

desse como traços distintos, em relação ao de 1981, um maior grau de envelhecimento, melhores níveis de escolaridade, uma distribuição mais equitativa entre homens e mulheres e uma concentração ainda mais forte em atividades urbanas e não-agrícolas.

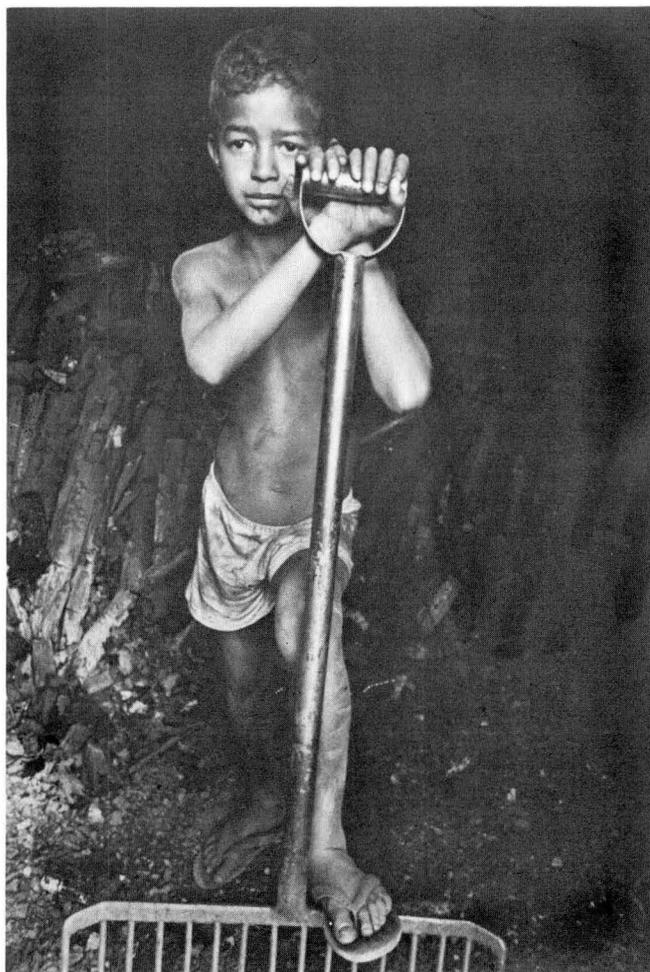
A elevação da participação econômica de mulheres, que passam a representar 35,6% da população ocupada em 1990, merece um comentário à parte. Ela se traduziu por uma diversificação dos postos de trabalho femininos e, em essencial, pelo afluxo de mulheres a ocupações de melhor *status* social, visível no crescimento

das ocupações urbanas de nível superior e gerenciais que evoluíram a taxas médias anuais de aproximadamente 10%. Não obstante, foram as ocupações manuais de menor qualificação (por exemplo as de trabalhadoras domésticas, balconistas, comerciantes ambulantes, aprendizes e ajudantes industriais) as responsáveis por mais da metade (51,8%) do incremento absoluto de mulheres observado no mercado urbano entre 1981 e 1990.

Cabe perguntar, portanto, em que medida a maior participação de mulheres assume um significado homogêneo, ou seja, se pode ser lida e interpretada dentro do marco geral de emancipação feminina e de afirmação de seus direitos de cidadania. Neste sentido, a evidência trazida por diversos estudos de caráter sociológico e antropológico, feitos nos grandes centros urbanos do país, parece indicar, ao contrário, que para um grande contingente de mulheres provenientes dos grupos de baixa renda o trabalho se afigura mais propriamente como um dever do que como um direito adquirido.

Longe, portanto, de corresponderem apenas a um indicador de participação social, o ingresso e a permanência de mulheres no mercado de trabalho podem estar significando também um sinal de pauperização, um fruto do aviltamento dos níveis salariais e um fator de realimentação desse processo que, por representarem mão-de-obra mais barata, contribuem para rebaixar a remuneração média de trabalhadores.

Com mais razão ainda isto se aplica à participação de crianças e jovens (10 a 17 anos) no mercado de



J.R.RIPPER/IMAGENS DA TERRA

trabalho. Embora esta participação, no conjunto de pessoas ocupadas, tenha decrescido de 14,2% para 11,6%, entre 1981 a 1990, os números absolutos por ela refletidos permanecem ainda em patamares elevados. Em 1990, 2.873.523 crianças na faixa de 10 a 14 anos e 4.425.822 adolescentes na faixa de 15 a 17 anos – um contingente equivalente à população da Suíça e duas vezes superior à do Uruguai – esta-

***Em 1990, milhões  
de crianças e  
adolescentes estavam  
trabalhando no Brasil, o  
que testemunha a  
dimensão que assume  
no país o recurso do  
trabalho infanto-  
juvenil.***

vam trabalhando no Brasil, o que testemunha a dimensão que assume no país o recurso do trabalho infanto-juvenil. Comparações internacionais mesmo com países mais pobres colocam o Brasil em posição desfavorável. Estudo da OIT, realizado em meados dos anos 80, indicou, por exemplo, que a taxa de atividade infantil no Brasil (então da ordem de 18%) era superior a da Indonésia (11,1%), Marrocos (14,3%), República Dominicana (15,5%), sendo ultrapassada no entanto pela do Paraguai (19,9%) e do Haiti (24,4%).

Em decorrência de seus baixos níveis de instrução e experiência, a maioria das crianças e

adolescentes que trabalham o faz em condições extremamente adversas. Longas jornadas de trabalho (65% trabalham mais de 40 horas semanais), tarefas pouco qualificadas, árduas e perigosas, falta de proteção trabalhista (apenas 25,6% possuem carteira assinada pelo empregador) e remuneração inferior ou equivalente ao estabelecido por lei (86,2% têm rendimento até 1 salário-mínimo) caracterizam sua atividade.

Nestas condições não chega a surpreender que as taxas de escolarização caiam abruptamente da faixa de 10 a 14 anos (83,1%) para a de 15 a 17 anos (55,2%), justamente a idade em que aumenta a participação no mercado de trabalho (de 18,2% para 50,5%).

Apesar dos sinais positivos observados ao longo da década, dando conta de um aumento das taxas de escolarização infanto-juvenil, a conclusão é a de que a sociedade brasileira está longe ainda de garantir o cumprimento do preceito constitu-

cional de universalização do ensino e, principalmente, de estender a todas as crianças e jovens o direito a serem apenas estudantes.

A persistência de crianças e jovens, bem como o elevado afluxo de mulheres no mercado de trabalho, num contexto de forte retração da atividade econômica, já fariam supor mudanças na distribuição setorial e na forma de inserção produtiva dos agentes.

#### **(b) Primado do terciário na geração de novos postos de trabalho**

Ao contrário do que ocorreu nos anos 70, quando o setor secundário foi o principal responsável pela geração de novos postos de trabalho, nos anos 80 este papel se deslocou nitidamente para o setor terciário.

Na verdade, entre 1981 e 1990, as atividades secundárias não chegaram a absorver 20% do aumento global de pessoas ocupadas e tiveram sua participação na distribuição setorial reduzida de 23,7% para 21,9%.

Em contraposição ao setor industrial, o setor terciário caracterizou-se por uma notável capacidade de absor-

### ***A terciarização estaria associada à criação ou à ampliação de atividades modernas e organizadas e à permanência ou recriação de atividades não organizadas, as quais responderiam à estratégia de sobrevivência de seus agentes.***

ção de mão-de-obra, fazendo com que para ele convergissem 78% (um contingente de cerca de 13 milhões de pessoas) do acréscimo total de pessoas ocupadas entre 1981 e 1990. Além disso, a sua expansão se deu não de forma pontual, mas ao longo de todo o período e a uma média anual superior a 5%. Isto garantiu que o setor terciário viesse a responder, em

1990, por mais da metade (55,2%) do total de pessoas ocupadas.

Para esta terciarização teriam ocorrido, por um lado, processos de ajuste produtivo e de externalização de serviços industriais visíveis, por exemplo, no crescimento dos serviços financeiros e técnicos bem como na ampliação e diversificação da rede de comércio e serviços voltada para o atendimento das camadas urbanas de média e alta renda urbanas. Para ela também teria contribuído a política compensatória de emprego, levada a efeito pelo setor público e que serviu para ampliar sua participação relativa na distribuição setorial de pessoas ocupadas de 8,0%, em 1981, para 9,7% em 1990. Por último, ela teria resultado, ainda, de uma expansão de atividades precárias tradicionalmente incluídas no espectro da assim chamada economia informal. O notável incremento de pessoas ocupadas no comércio ambulante no período (91,3%) fornece o melhor exemplo disso.

Em síntese, a terciarização levada a efeito na última década estaria associada tanto à criação ou à am-

MARCELO OLIVEIRA/IMAGENS DA TERRA



pliação de atividades modernas e organizadas quanto à permanência ou mesmo recriação de atividades não organizadas, muitas das quais responderiam, mais propriamente, à estratégia de sobrevivência possível de seus agentes.

### **(c) Afastamento do modelo clássico de emprego**

Foi na forma de inserção no mercado de trabalho que se fizeram sentir as mudanças mais significativas da década de 80, em confronto com a década anterior. Elas sinalizaram, por um lado, a perda da importância relativa do assalariamento em contraposição à produção independente e, por outro, a redução na proporção de trabalhadores vinculados à Previdência Social.

Enquanto trabalhadores autônomos e pequenos empregadores em atividades urbanas tiveram sua participação ampliada, a dos empregados particulares declinou de 56,2% para 52,3%. Além disso, assistiu-se também, ao longo do período, à queda de participação dos empregados com cobertura previdenciária (de 44,9% para 40,3%) e ao acréscimo da participação dos sem cobertura (de 11,3% para 12%) na distribuição total de pessoas ocupadas em atividades não-agrícolas. Por sua vez, o decréscimo relativo do número de pessoas vinculadas à Previdência Social não se deu apenas no caso dos empregados particulares. Isto representou um fenômeno praticamente generalizado no mercado de trabalho urbano. Daí resultou que, entre 1981 e 1990, a participação dos não-contribuintes no conjunto de pessoas ocupadas declinou de 67,5% para 62,8%.

Tais dados sugerem um progressivo afastamento tanto do modelo clássico de emprego quanto da órbita de regulamentação do Estado no mercado de trabalho urbano. Neste sentido, três fenômenos que estão fortemente relacionados e respondem igualmente à crise e ao processo de ajuste econômico dos anos 80 teriam desempenhado um papel

relevante: a expansão do fenômeno microempresarial, o crescimento do setor informal e as estratégias empresariais de “flexibilização”.

Pela ótica do capital é provável que estas estratégias tenham incorporado, entre outros aspectos, a adoção de tecnologias poupadoras de mão-de-obra, a intensificação das práticas de subcontratação, a revitalização do trabalho a domicílio, a incorporação crescente de trabalhadores sem vínculo formal, além do recurso das demissões.

### ***O perfil de distribuição de renda que se delineia em 1990 para o Brasil se inscreve como um dos mais perversos em qualquer comparação que se estabeleça com outros países.***

Pela ótica dos trabalhadores, é provável que, face a uma conjuntura recessiva, uma parcela significativa destes tenha sido levada a aceitar formas mais precárias de emprego ou a prover suas condições de subsistência através do trabalho por conta-própria ou de pequenos empreendimentos.

Com isto teriam ganho vulto dois movimentos distintos, embora complementares, na economia brasileira: por um lado, uma ampliação do espaço do setor informal (mediante a inserção de trabalhadores em unidades de produção não organizadas em moldes capitalistas) e, por outro, um processo de informalização dentro das próprias empresas capitalistas.

Este duplo movimento certamente ajudou a configurar, em 1990, um novo perfil de inserção no mercado de trabalho urbano no Brasil e que, em comparação com o do início da década de 80, ostenta como características principais o declínio relativo do trabalho assalariado em contraposição ao trabalho autônomo, o crescimento de

modalidades atípicas de emprego e uma redução generalizada dos níveis de cobertura social.

Estas transformações se fizeram acompanhar por um declínio acentuado nos níveis de remuneração da maior parte das pessoas ocupadas. O balanço do período indica que as perdas tenderam a incidir mais fortemente sobre alguns segmentos: empregados particulares (em relação às demais categorias ocupacionais); homens (em relação às mulheres) e contribuintes da previdência (em relação a não-contribuintes). Neste sentido, a mudança parece refletir basicamente um processo de nivelamento por baixo dos rendimentos que teria operado sobretudo nos setores organizados da economia urbana.

Importa ressaltar que este processo se efetivou, em realidade, num contexto de forte concentração de rendimentos. Entre 1981 e 1990 apenas os 20% mais ricos lograram elevar sua participação relativa na apropriação do rendimento, sendo mais expressivos os ganhos dos 10% mais ricos. Além disso, se observou também um movimento de re-concentração no topo da pirâmide, passando os 5% mais ricos a se apropriar de 34,4% dos rendimentos (contra 31,9% em 1981) e o 1% mais rico de 13,9% (contra 12,1% em 1981).

Como resultado, o perfil de distribuição de renda que se delineia em 1990 para o Brasil – em que os 10% mais ricos detêm quase a metade (48%) do total de rendimentos – certamente se inscreve como um dos mais perversos – senão o mais – em qualquer comparação que se estabeleça com outros países.

Dadas estas características gerais, entende-se porquê um número expressivo de estudiosos da evolução do mercado de trabalho brasileiro entre 1981 e 1990 recorra a termos como “precarização” ou “deterioração” para definí-la.

Por sua vez, os primeiros anos

da década de 90, longe de assistirem a uma reversão destas tendências, parecem, ao contrário, ter vindo a acentuá-las. Nesta direção, também apontaria a vivência cotidiana nos grandes centros urbanos do país, que se espelha na proliferação de novas favelas e no adensamento das antigas, na sucessão de greves e manifestações públicas por melho-

Tais observações apontam inequivocamente para a necessidade e a urgência de intervenções públicas voltadas para a dinamização do mercado de trabalho. No quadro das chamadas políticas sociais, ações específicas no sentido de ampliar e fortalecer o leque de oportunidades de trabalho devem assumir um caráter prioritário.

nomicamente ativa. Nestas condições, a reflexão sobre o modelo de desenvolvimento que se quer implantar no país não pode ser dissociada de uma política consistente e de longo prazo que privilegie o trabalho e a geração de rendimentos.

No desenho deste modelo que se espera – seja capaz não apenas de adequar-se à nova ordem econômi-

J.R.RIPPER/IMAGENS DA TERRA



res condições de remuneração e em uma escalada sem precedentes da violência urbana.

Porém, mais do que qualquer outro indicador, a deflagração de uma “Campanha de Combate à Fome e à Miséria Absoluta” é a prova cabal do fracasso ou da ausência de uma política de emprego no país. Se tivéssemos tido esta política, certamente mais de 30 milhões de pessoas não estariam enfrentando hoje dificuldades em prover sua necessidade básica de subsistência.

Mesmo na hipótese de que a economia volte a obter taxas contínuas de crescimento, as perspectivas de emprego são pouco otimistas face aos aumentos da população eco-

***Cabe à sociedade organizada o desafio maior: o de definir, com sua vontade política, o traçado que lhe será impresso.***

ca internacional mas também de promover internamente a redução dos “velhos” desequilíbrios da ordem social, setorial e regional, a garantia do direito a um trabalho digno e recompensador se inscreve como condição fundamental.

Cabe ao Estado manejar, com rapidez e eficácia, a régua e o compasso que irão desenhar este novo modelo. Mas, sem dúvida, cabe à sociedade organizada o desafio maior: o de definir, com sua vontade política, o traçado que lhe será impresso.

# INDICADORES SOCIAIS E GASTOS PÚBLICOS

Clarice Melamed

## Introdução

A análise dos indicadores sociais obtidos durante a última década nos oferece uma visão parcial de resultados que podem ser atribuídos à aplicação de políticas públicas na área social.

Verifica-se um desempenho errático restringido pelo pequeno crescimento econômico obtido pelo país durante estes anos, que se reflete em taxas pouco significativas de elevação do PIB, PIB/per capita, renda média per capita etc. Mas, por outro lado, é possível observar um núcleo ainda difuso de segmentos sociais direta ou indiretamente beneficiados.

Parece-nos de fundamental importância apontar os limites desses resultados, os recursos envolvidos no desempenho desta política e, principalmente, a localização de setores sociais excluídos para que se possa pensar alternativas em futuro próximo.

Analisando os indicadores sociais da década de 80, chegamos a interessantes conclusões acerca da (in)eficácia do Estado em sua ação dirigida ao plano do social durante o período em questão.

Primeiramente, partimos do pressuposto que os resultados que são obtidos através de grande parte dos indicadores disponíveis não são de todo negativos, ou seja, acumulam-se resultados, mesmo que tênues, em torno da alteração de condições de vida, principalmente se os observamos no interior das grandes regiões metropolitanas. "(...) do ângulo dos indicadores sociais a per-

cepção generalizada do aumento da pobreza (durante a chamada década perdida) não se mantém, já que alguns deles indicam melhoria nas condições de vida."<sup>1</sup>

Alguns trabalhos recentes sobre o assunto apresentam um tratamento inicial do cruzamento entre dados por tipo de indicador versus política geradora e/ou segmentos atingidos. Seus autores têm como intenção produzir quadros globais sobre a situação de segmentos beneficiados e localizar os não beneficiados<sup>2</sup>. Outros são mais restritos, e em geral mais críticos, localizando o desempenho do Estado em apenas uma política setorial.

Nosso objetivo é fazer uma breve discussão sobre quatro itens suscitados pelos trabalhos relacionados acima:

a) o que é linha de pobreza e se este conceito é suficiente para estabelecer uma divisa entre pobres e não-pobres sob o ponto de vista da política social;

b) apresentação de um quadro resumido com a superposição de indicadores por níveis de renda dirigido à discussão sobre as políticas que atingem pobres e não-pobres;

c) possibilidades e restrições das chamadas políticas sociais a partir do quadro de dados anteriormente apresentado;

d) por último, confronto de gastos públicos e indicadores relativos às políticas de saúde e saneamento básico.

## Definição de linha de pobreza

Neste ponto pretendemos simplesmente recuperar conceitos com os quais os autores que consultamos trabalham para diferenciar os pobres dos não-pobres.

Em geral se apresenta como "linha de pobreza" a marca de 1/4 do salário mínimo vigente como renda familiar per capita mensal. Vários estudos demonstram o quanto a concentração da renda elevou-se na década, e que o salário mínimo, como parâmetro, apresenta várias ordens de problemas, entre eles, os diversos indexadores a que pode estar sujeito e

---

CLARICE MELAMED - Assessora da FASE Nacional e pesquisadora da ENSP/Fiocruz.

1- Ver Silva, Luiz Carlos Eichenberg (coord.) - O Que Mostram os Indicadores Sobre a Pobreza na Década Perdida, Texto para discussão n° 274, IPEA, agosto de 1992.

2- Podemos citar como exemplo deste tipo de estudo o que foi realizado por Roberto Cavalcanti de Albuquerque - Pobreza Crítica e Exclusão Social no Brasil, dirigido ao V Fórum Nacional, maio, 1993, (mimeo) e ainda o de Sônia Rocha - Pobreza Metropolitana: Balanço de uma década in Perspectivas da Economia Brasileira, 1992, rio de Janeiro, IPEA, 1991.

*Analisando os indicadores sociais da década de 80, chegamos a interessantes conclusões acerca da (in)eficácia do Estado.*

as diferenças que estes apresentam entre si em momentos de grande surto inflacionário.

Mesmo assim esse referencial tem sido utilizado com frequência em textos sobre crianças e adolescentes pobres<sup>3</sup> e também na construção do “Mapa da Fome” pelo IPEA, pois encontra-se uma forte correlação entre o nível de renda e problemas de carência alimentar, crianças que não estudam e exercem algum tipo de atividade produtiva e famílias onde, na ausência do cônjuge masculino, a mulher, sem instrução primária, não consegue atingir uma renda média mensal per capita superior a faixa dos 1/4 a 1/2 do salário mínimo.

A nosso ver, o referencial dado pelo conceito de *linha de pobreza* é parcialmente útil para a análise de políticas sociais. Ele se apresenta principalmente relacionado às necessidades de projeção e avaliação das políticas de nutrição, a projetos direcionados ao estabelecimento de uma renda mínima<sup>4</sup> ou até mesmo a planos de distribuição de recursos na forma de bolsas de estudos, através da criação de um programa de complementação de renda de pais ou mães pobres que se comprometessem a manter seus filhos em escolas públicas.

Estas propostas, no entanto, partem da noção de carência absoluta e, de fato, constatam a existência de segmentos que ciclicamente não são atingidos por qualquer tipo de política desenvolvida pelo Estado na área social.

## A - Dados sobre a distribuição da renda na década de 80

É bastante conhecido o fato de que o Brasil apresenta as maiores taxas de concentração de renda do planeta. Durante a década de 80, houve ainda um reforço desta tendência. Contudo, para efeito de algumas conclusões presentes neste trabalho, é interessante mostrar que houve uma ligeira alteração na distribuição en-

**Tabela 1**  
**Brasil: Distribuição das famílias e pessoas residentes em domicílios particulares, segundo classes de rendimento mensal familiar per capita 1981 e 1989**

Classes de rendimento mensal familiar per capita (Em s.m.)	1981 em milhões (A)	1989 em milhões (B) <sup>(1)</sup>	Variação absoluta (B-A) anual (%)	Taxa média de crescimento
<b>Famílias</b>				
Total	100.0	100.0	-	-
Até 1/4 <sup>(2)</sup>	17.7	15.4	-2.3	-1.7
1/4 - 1/2	20.8	19.0	-1.8	-1.1
1/2 - 1.0	25.4	22.8	-2.6	-1.4
mais de 1.0	35.3	41.7	6.3	2.1
<b>Acumulado</b>				
Até 1/4 <sup>(2)</sup>	17.7	15.4	-2.3	-1.7
1/4 - 1/2	38.5	34.4	-4.1	-1.4
1/2 - 1.0	63.9	57.2	-6.7	-1.4
<b>Pessoas</b>				
Total	100.0	100.0	-	-
Até 1/4 <sup>(2)</sup>	22.3	19.5	-2.8	-1.7
1/4 - 1/2	23.4	20.4	-3.0	-1.7
1/2 - 1.0	24.6	22.5	-2.1	-1.1
mais de 1.0	28.9	36.4	7.5	2.9
<b>Acumulado</b>				
Até 1/4 <sup>(2)</sup>	22.3	19.5	-2.8	-1.7
1/4 - 1/2	45.7	39.9	-5.8	-1.7
1/2 - 1.0	70.3	62.4	-7.9	-1.5

Fonte: Fundação IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 e 1989. Fundação IBGE/UNICEF – Perfil Estatístico de Mães e Crianças no Brasil, 1981 e 1989.

(1) O salário mínimo foi corrigido, utilizando-se o INPC, a preços de 1981.

(2) Inclusive famílias e pessoas sem rendimentos.

Nota: Excluídas famílias e pessoas da área rural da região Norte.

tre segmentos que auferiam os menores rendimentos per capita.

Considerando-se o salário mínimo corrigido pelo INPC, as famílias que se situavam na faixa inferior, de até 1/4 do salário mínimo per capita, e o grupo imediatamente seguinte, entre 1/2 e 1 s.m. per capita, tiveram diminuída sua participação em 2,3% e 1,8%, respectivamente, enquanto que o grupo de mais de 1 s.m. apresentou um resultado positivo de 6,3% (ver Tabela 1).

Adotando-se como limite máximo para a definição da linha de

3- Ribeiro, R. & Sabóia, A.L. em seu texto Crianças e Adolescentes Década de 80: Condições de Vida e Perspectivas, out. 1991, (mimeo), utilizam os limites de até 1/4 do salário mínimo de renda média mensal per capita para até 1/2 do salário mínimo de renda média mensal per capita para localizar famílias pobres com mais altas taxas de crianças e adolescentes que trabalham e não estudam.

4- Como o Projeto de Lei do Senado nº 80, de 1991 que visa o estabelecimento de um imposto de renda negativo pretendendo atingir todas as pessoas residentes no país que auferiram rendimentos brutos mensais inferiores a um mínimo estabelecido pela mesma lei.

pobreza a faixa de 1/2 s.m. per capita e somando-se os dois estratos inferiores teríamos ainda, a partir da Tabela 1, uma redução das famílias pobres de 4,1%, o que equivale a 5,8% em termos do número de pessoas. “Essa melhoria, [no entanto], não implica em diminuição do número de famílias/indivíduos pobres nesses 8 anos. Nas três faixas mencionadas houve crescimento absoluto dos pobres.

Tampouco essa aparente melhoria deve ocultar a prevalência de porcentagens da pobreza familiar ou individual superiores a 30% em qualquer uma das hipóteses, e que isso representa totais superiores aos 12,6 milhões de famílias com aproximadamente 57,1 milhões de pessoas.”<sup>5</sup>

Para o conjunto das regiões metropolitanas, o resultado é proporcional aos obtidos para o país: a porcentagem dos considerados pobres passou de 29,1% em 1981 para 27,4% em 1989 (12,8 milhões de pessoas).

“Se a evolução da pobreza constitui questão polêmica, é irrefutável que houve um aumento daqueles que se situam na faixa de rendimentos maiores que 1 s.m. per capita. Observe-se que essa classe consegue crescer na década à velocidade superior ao crescimento vegetativo de famílias e indivíduos como um todo, com qualquer indexador que se aplique. Tomando-se o INPC, os resultados mostram um aumento da ordem de 5,5 milhões dessas famílias (5,7% a.a.) com um total de 17,6 milhões de pessoas na década (5,3% a.a.), cifras nada desprezíveis se se considerar que, no total desses oito anos, as famílias cresceram no Brasil aproximadamente 9 milhões (3,6% a.a.) e a população em 24 milhões (2,3% a.a.)”<sup>6</sup>

5- Ver Silva, Luiz Carlos Eichenberg. op. cit., p. 14-15

6- Ver Silva, Luiz Carlos Eichenberg. op. cit., p. 16

7 Ver Rocha, S. – Pobreza Metropolitana: Balanço de uma Década in Perspectivas da Economia Brasileira, 1992, Rio de Janeiro, IPEA, 1991.

## B - Condições de vida

Em vários trabalhos que tratam das condições de vida no Brasil aparecem tentativas de se relacionar a situação nutricional, rede de infraestrutura básica (água e esgoto) e infraestrutura em geral (iluminação pública, calçamento etc.) e atenção básica à saúde. Trataremos aqui superficialmente de resultados obtidos durante a década para o saneamento básico e a saúde, apenas visando chamar a atenção para a evolução de alguns indicadores para que, no item seguinte, possamos agregar à nossa análise as condições orçamentárias em que se desenvolveram estas políticas setoriais.

Quanto ao saneamento, avanços importantes são dados durante a década na área urbana principalmente no tocante à extensão da rede de água, notadamente atingindo áreas de periferia das principais regiões metropolitanas.

Segundo recentes dados publicados pelo IBGE (PNAD 90), o abaste-

cimento de água – considerando-se os domicílios urbanos e rurais – teria aumentado na década (80) de 60,1% para 73,4%, a cobertura de água e a de lixo de 49,2% para 64,5% nas áreas metropolitanas. Apesar do crescimento populacional ter sido de 27% entre 81 e 89, o déficit de atendimento pelas redes de água e esgoto se reduziu respectivamente a 25 e 22%. “É importante observar que a subpopulação pobre tomada no seu conjunto não foi discriminada na alocação do investimento público de saneamento, já que a redução do déficit de acesso às redes de água e esgoto para os pobres acompanhou de perto a média geral (-25% e -19%).”<sup>7</sup> Através do cruzamento do indicador de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado e inadequado, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita, percebe-se um ligeiro crescimento de 14,6% para 21,5% dos domicílios cobertos entre 81 e 89 para os que apresentam renda média per capita até 1/2 s.m. (ver Tabela 2).

**Tabela 2**  
**Brasil: Distribuição percentual de domicílios particulares permanentes com saneamento adequado e inadequado, segundo as classes de rendimento mensal domiciliar per capita e a situação do domicílio – 1981 e 1989**

Classes de rendimento mensal domiciliar per capita e situação do domicílio	Total		Adequado		Inadequado <sup>(1)</sup>	
	1981	1989	1981	1989	1981	1989
<b>Total</b>						
Total	100.0	100.0	43.1	53.3	56.9	46.7
Urbana	100.0	100.0	56.5	66.0	43.5	34.0
Rural	100.0	100.0	5.3	11.4	94.7	88.6
<b>Até 1/2 s.m.</b>						
Total	100.0	100.0	14.6	21.5	85.4	78.5
Urbana	100.0	100.0	25.8	34.5	74.2	65.5
Rural	100.0	100.0	2.1	4.3	97.9	95.7

Fonte: Fundação IBGE/UNICEF – Perfil Estatístico de Crianças e Mães do Brasil, 1981 e 1989.

(1) Considerou-se como inadequado os domicílios que não dispunham de rede geral de esgoto ou fossa séptica e/ou rede geral de água com canalização interna.

Nota: Excluímos os domicílios da área rural da região Norte.

Por último, podemos citar alguns indicadores relativos à situação da saúde. Dados publicados no Suplemento Especial da PNAD de 1981 a 1986 apresentam uma melhora no acesso de 71,1% para 97,3%, correspondendo à relação entre os que procuraram estabelecimentos de saúde e os que foram, de fato, atendidos. Isto significou para o período um aumento absoluto em torno de 11,5 milhões de atendimentos. Os dados demonstram ainda que os serviços de saúde são mais utilizados pelas famílias de maior renda e por aquelas com domicílio na área urbana. Também aparecem relacionados índices decrescentes das taxas de mortalidade associados ao grau de instrução da mãe e a níveis de renda, como é possível observar através da Tabela 3.

### Orçamento Público: O caso da Saúde e do Saneamento

Os indicadores citados acima e vários outros têm como contrapartida investimentos e gastos realizados pelas diversas esferas administrativas a título de um conjunto de políticas sociais. Em muitos casos, o resultado das aplicações realizadas é de difícil dimensionamento na medida em que os programas a que se propõem não prevêem resultados que possam ser medidos isoladamente. Esta é a situação, por exemplo, de algumas políticas de nutrição e ainda de propostas que envolvem o subsídio a diferentes práticas privadas de saúde, programas de alimentação via empresas, auxílio transporte etc.

Outras políticas, pela sua própria essência, aproximam-se um pouco mais da possibilidade de gerar avaliações ao estilo de uma análise de custo/benefício. É neste sentido que abrimos o item a seguir.

#### O caso da Saúde

Apesar das novas propostas de organização dos serviços e captação de recursos no campo da saúde só terem sido consolidadas a partir da

**Tabela 3**  
**Brasil: Esperança de vida ao nascer (em anos) comparada entre pobres e não-pobres e por grau de instrução – 1984**

Renda familiar e grau de instrução da mãe	Total	Situação do domicílio	
		Urbana	Rural
<b>Renda Familiar</b>			
Menor que 1 s.m. (A)	57.45	58.23	58.86
Maior que 5 s.m. (B)	73.38	73.33	71.31
<b>Grau de Instrução</b>			
Sem instrução <sup>(1)</sup> (C)	55.10	56.21	54.12
De 5 a 8 anos de estudo (D)	72.64	72.86	69.59
<b>Razão entre créditos</b>			
(A/B)	0.78	0.79	0.80
(C/D)	0.76	0.77	0.78

Fonte: Fundação IBGE – Resultados Preliminares da PNAD 1984.

(1) Inclusive as mães com menos de um ano de instrução.

**Tabela 4**  
**Gasto Público Consolidado (federal + estadual + municipal)**  
**Estimativas para o período 1984-1989**

Anos	Gasto total	% do PIB	(Em milhões de dólares – 1987)
			Gasto total/per capita
1984	5.185,5	2.10	39.09
1985	5.996,8	2.15	44.23
1986	6.686,3	2.18	48.27
1987	8.690,5	2.77	61.44
1988	8.131,6	2.61	56.29
1989	9.079,0	2.78	61.43

Fonte: Médici, André. In: "Perspectiva do Financiamento à Saúde no Governo Collor de Mello". Série Economia e Financiamento, nº 2, OPAS, Brasília, 1991.

nova Constituição, percebe-se uma alteração muito grande tanto no que se refere às fontes de receita, como em relação à composição dos gastos em saúde a partir do ano de 1985.

Constata-se um crescimento do gasto público (envolvendo as esferas federal, estadual e municipal) com saúde em todo o período elevando-se de 2,10% do PIB em 1984 para 2,78% em 1989 (ver Tabela 4).

Novo salto é projetado entre 1989 e 1991. O gasto federal com saúde eleva-se, em valor bruto, de 7,14 bilhões de dólares em 1989, para 8,50 em 1990 e finalmente 8,91 em 1991. Passa de 1,85% para

2,66% do PIB em 1991, sem contabilizarmos as esferas estaduais e municipais por não dispormos desses dados. As projeções para 1991 adquiriam maior importância pelo fato do próprio PIB ter evoluído a uma taxa negativa neste ano e sabendo-se que municípios de grande e médio porte financeiro, ao menos teoricamente, tiveram suas receitas avolumadas em decorrência das leis complementares à Constituição.

Analisando a origem desses recursos verifica-se que, como principais elementos responsáveis por esse crescimento, há que se destacar o forte incremento dos gastos do orçamen-

to federal, onde a elevação substancial adveio do incremento da participação do FINSOCIAL, repassada diretamente pelo Tesouro Federal ao orçamento do Ministério da Saúde. Isto correspondeu, para 1991, a 36,83% de todos os recursos orçados para o setor, enquanto as contribuições de empregados e empregadores ficariam responsáveis por 35,38% deste total.

Apesar do crescimento dos gastos até 1990 (sendo imprecisa a projeção para 1991) e da reestruturação interna de fontes da receita, constata-se que na ponta da rede de serviços de saúde não se observa, nos últimos anos, uma melhoria significativa de sua eficiência, seja através de números que indiquem o aumento de seu grau de resolutividade, seja como de uma melhoria observável ao nível de qualidade no atendimento. Assim, o exame detalhado da aplicação dos recursos, em todos os níveis, adquire importância capital para qualquer modelo de seguridade social.

Sob o ponto de vista do financiamento em nível global, podemos apontar algumas hipóteses para explicar o caminho da definição orçamentária à efetivação de previsões financeiras e do sucessivo vazamento de recursos ao longo das variadas esferas. Uma primeira constatação genérica refere-se a cortes realizados junto ao próprio orçamento: do total de transferências previstas ao INAMPS, por exemplo, ocorre uma redução de US\$ 2 bilhões entre o orçado (US\$ 8 bilhões) e o realizado (US\$ 6 bilhões) durante 1991. Uma outra referência para este mesmo ano é a previsão de gastos em torno de US\$ 100 per capita, enquanto que os gastos per capita atingiram em média os US\$ 70 (decréscimo que, em parte, poderia ser explicado pela própria diferença entre o orçado e o realizado).

Estas restrições ao longo do exercício de cada ano provocam vários tipos de dificuldades à rede de serviços tais como sub-faturamento das atividades realizadas, atraso em pagamentos e, com a inflação constante, defasagem entre os preços pagos e os

efetivamente realizados. Tudo isto pode estar contribuindo para o efetivo sucateamento da rede instalada em alguns pontos do país.

### O Saneamento Básico

Se analisarmos dados das aplicações em saneamento na década, veremos que após a grande queda que ocorreu por volta de 1981 – conforme as tabelas 5 e 6 abaixo – é visível uma recuperação já a partir de 1984.

Observando-se principalmente as principais fontes geradoras de recur-

sentaram problemas de caixa, tendo os estados reduzido a aplicação de recursos orçamentários.

A origem destes recursos é decorrente de empréstimos externos incluídos no item Fundo Perdido e Outros (FPO) das tabelas 5 e 6 e proveniente de uma redistribuição interna às aplicações do FGTS entre os itens saneamento e habitação. Passando o primeiro a ter maior participação no total dos investimentos, atingindo em 1989 53% dos recursos, a habitação ficou com apenas 29,5% dos mesmos.

**Tabela 5**  
**Fontes de financiamento do SFS – 1980/1989**  
**Abastecimento de água**

Valores em US\$ 1.000

Ano	CMG				CPP			Total Água c=a+b
	BNH/CEF REFINAG	FAE	FPO	Sub- total (a)	BNH/CEF FINEST	Governo Estado	Sub- total (b)	
1980	292	289	128	708	24	28	52	760
1981	444	348	39	830	35	43	78	908
1982	332	261	69	663	50	30	79	742
1983	335	151	69	555	26	18	44	599
1984	217	111	39	367	18	10	28	395
1985	369	127	9	505	35	10	46	551
1986	209	131	101	441	11	23	34	475
1987	309	111	74	494	11	14	26	519
1988	577	112	7	696	0	2	2	698
1989	592	53	16	662	-	-	-	663
Total	3.676	1.694	551	5.921	210	178	389	6.310

Fonte: CEF/DESAN in: Paula, L.F.R. de. "Estado e Políticas Sociais no Brasil: uma avaliação da política de saneamento básico no pós-64". Rio de Janeiro: 1990 (tese de mestrado COPPE/UFRJ), 139 p.

Nota: Valores em dólar atualizados pela inflação dos EUA para 1991.

so ao Sistema Financeiro do Saneamento (SFS), que mesmo após a extinção do BNH, ainda em 1986, manteve-se no interior da Caixa Econômica Federal como braço financeiro do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento), pode-se verificar algumas variações importantes nos últimos anos. De 1987 a 1991, os valores absolutos em dólar quase atingiram o pico das últimas duas décadas, contando basicamente com recursos provenientes do FGTS. Nesta mesma etapa, várias empresas estaduais apre-

Outra questão fundamental é a não existência de visibilidade ou transparência em torno dos empréstimos contraídos junto à CEF (FGTS) pelas Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CESBs). O alto endividamento destas companhias que apresentam uma presença diversificada (algumas atuando na periferia de grandes cidades, outras apenas em regiões centrais) vem demonstrando que não foi a extensão dos serviços a áreas carentes que gerou problemas de caixa às companhias e sim a má

gestão administrativa e operacional, falta de planejamento e utilização de soluções convencionais ao invés da escolha de alternativas de mais baixo custo, etc.

Tomando como referência simplesmente a eficácia, sob o ponto de vista financeiro do investimento – e tendo como parâmetro padrões de custo apresentados pela própria CEF de US\$ 100 per capita por ligação de água e US\$ 150 para esgoto –, constata-se através de um análise dos investimentos realizados para a década de 80 e do incremento de ligações que o

qualquer política, ou seja, planejamento e execução no sentido de começar a responder a indagações que há algum tempo são recorrentemente apresentadas: os indicadores têm melhorado mas a violência e a miséria são cada vez maiores nas ruas das grandes cidades; o orçamento público destinado a alguns segmentos setoriais tem se elevado ao longo dos últimos anos, principalmente até 1990, e os resultados da ação do Estado são sempre considerados pífios frente à imensa dívida social acumulada nas últimas décadas.

adadas e alocação de gastos públicos. As políticas de saúde, habitação e outras tenderam a beneficiar grupos que, ao menos teoricamente, estariam acima da linha de pobreza, aqui tomada como padrão, com destaque para o setor de saneamento que teria se alargado para as periferias dos grandes centros. Mesmo assim apresentam nestas áreas taxas de cobertura muito inferiores às das regiões centrais.

Não é fácil estabelecer uma relação de dependência direta entre a ação de atores sociais e resultados apresentados pelas políticas públicas (sociais) nos últimos anos. Mais uma vez nos reportando às áreas da saúde e saneamento básico, vemos que ocorrem avanços em termos de organização da sociedade civil. Ela vem penetrando os espaços de formulação de políticas, como é o caso da formação de conselhos de saúde em todos as esferas da administração pública. Falando-se em saneamento básico, podemos citar obras efetuadas em regiões de periferia que corresponderam a anos de luta efetuada por associações de moradores locais, como é a situação do movimento vitorioso de São João de Meriti na Baixada Fluminense.

Contudo, mesmo tendo crescido a participação social, a análise de desempenho financeiro de políticas sociais como as que nos referimos aqui tendem a apontar grandes desperdícios e constante falta de planejamento na distribuição de verbas por tipo de política, área a ser beneficiada, segmentos sociais a serem privilegiados etc.

Em resumo, é necessário um amplo debate a respeito do formato das políticas públicas na área social e pensar programas complementares que combinem a atuação clássica do Estado (nas áreas de saúde, habitação, saneamento, educação) a projetos que visem atingir direta e imediatamente segmentos que têm sido alijados também destas políticas. Com o destaque – que nunca é demais reforçar – de que devemos avançar na análise, exercendo maior pressão social sobre a qualidade da intervenção dando a máxima transparência no gasto público.

**Tabela 6**  
**Fontes de financiamento do SFS – 1980/1989**  
**Esgotamento sanitário**

Valores em US\$ 1.000

Ano	BNH/CEF REFINESG	FAE	FPO	Total
1980	147	105	55	307
1981	164	152	49	365
1982	205	136	16	357
1983	147	61	–	208
1984	76	29	–	105
1985	173	31	3	207
1986	226	33	54	313
1987	297	76	61	434
1988	373	37	35	445
1989	347	28	17	392
<b>Total</b>	<b>2.155</b>	<b>688</b>	<b>290</b>	<b>3.133</b>

Fonte: CEF/DESAN in Paula, L.F.R. de. Op. cit.

Nota: Valores em dólar atualizados pela inflação dos EUA para 1991.

custo médio por ligação de água foi de US\$ 210. No caso do esgotamento sanitário a situação é ainda mais discrepante pois um investimento de mais de US\$ 3 bilhões fez aumentar a cobertura em apenas 4% em um prazo de 9 anos (1980-89).

### Conclusão

Mesmo não havendo uma total compatibilidade entre indicadores sociais e orçamento destinado às políticas sociais, para que se possa realizar uma avaliação mais precisa de resultados, tentamos confrontar os dois lados que fazem parte da execução de

Uma primeira questão a destacar é a ausência de uma política dirigida à distribuição de renda durante o período o que resultou em um ligeiro alinhamento de segmentos pobres em torno da faixa de 1 s.m. per capita. Este resultado por si só poderia ser considerado positivo, caso não tivessem sido mantidos contingentes de miseráveis na mesma proporção dos existentes uma década anterior, já descontando-se o crescimento populacional ocorrido no intervalo.

Outro fato relevante pode ser visualizado através do cruzamento de indicadores, faixas de renda benefi-

**POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA  
NO BRASIL: COMENTÁRIOS  
SOBRE O CENÁRIO RECENTE.**

Sérgio Leite

- CARVALHO, A.V. *Transição política e democracia: um espaço para a reforma agrária* - Caxambu, ANPOCS, 1989.
- CARVALHO FILHO, J.J. e ABROMOVAY, Ricardo. *Política fundiária: significado, entraves e desempenho*. São Paulo: PNUD/SAE, 1993.
- DELGADO, G. *Políticas e preços mínimos: uma avaliação do sistema de garantia de preços da CFP. para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Perspectivas para o desenvolvimento Rural nos próximos Anos*. Brasília: IPEA, 1992.
- GOLDIN, I., REZENDE, G.C. *A agricultura brasileira na década de 80: crescimento numa economia em crise*. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.
- GRAZIANO DA SILVA, J. Mas, qual reforma agrária? *Reforma Agrária*, Campinas, SP, v. 17, n.1, p.11-60, abr./jul., 1987.
- \_\_\_\_\_. Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. In: APPY, B. et al. *Crise Brasileira: anos oitenta e governo Collor*, São Paulo: CGIL/DESEP/CUT, 1993.
- KAGEYAMA, A. e GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. *Estudos Econômicos*, v.13, n.3, p. 537-559, set./dez., 1983.
- \_\_\_\_\_. *A dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais*. Campinas: IE/UNICAMP, 1987.
- LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B.M., org. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectivas, 1970.
- LEITE, S. *Balanço das políticas agrárias recentes: Repensando a agricultura familiar*. Rio de Janeiro: UERJ/URRJ, [s.d.], (no prelo).
- \_\_\_\_\_. *Agricultura: crise e recuperação. Informe CORECON*, Rio de Janeiro, n.45, jan, 1993.
- LESSA, C., FIORI, J.L. E houve uma política econômica nacional-populista? *Ensaio FEE*. Porto Alegre, ano 12, n.1, 1991. p. 176-197
- MARTINE, G. *Fases e faces da modernização agrícola brasileira*. Brasília: IPEA/IPLAN, 1989.
- MELO, F.H. de. O crescimento agrícola no Brasil dos anos 80 e as perspectivas para os anos 90. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 10, n.3, jul./set., 1990.
- OLIVEIRA, F. de. A economia política da social-democracia. *Revista ESP*. São Paulo, 1993.
- REZENDE, G.C. Controvérsias de economia agrícola: uma revisão crítica. In: Encontro Nacional de Economia, 17, 1989. Fortaleza. *Anais...* Fortaleza, 1989.
- \_\_\_\_\_. Do Cruzado ao Collor: os planos de estabilização e a agricultura. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 18, 1990. Brasília. *Anais...* Brasília, 1990.
- RODRIGUES, R. *A agropecuária brasileira: competitividade e segurança alimentar*. Jaboticabal: FCAVJ/UNESP, jan. 1993.
- SUZIGAN, W. A política industrial brasileira após uma década de estagnação. *Economia e Sociedade*. Campinas, n.1, ago./1992.

**GÊNERO NAS ALTERNATIVAS  
DEMOCRÁTICAS DE DESENVOLVIMENTO**

Wania Sant'anna e Fátima Melo

- Alt-WID (Alternative Women-In-Development). *Breaking boundaries - Women, free trade and economic integration*. Washington, DC, June, 1993.
- ELSON, Diane. *The impact of structural adjustment on women: concepts and issues*. Manchester: University of Manchester. Department of Economics, May, 1987.
- \_\_\_\_\_. *From survival strategies to transformation strategies: women's needs and structural adjustment*. Manchester: University of Manchester, Department of Economics, Jan. 1990.

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
E MEIO AMBIENTE NA AMAZÔNIA**

Jean Pierre Leroy

- ALBERT, Bruce. Terras indígenas, política ambiental e geopolítica militar no desenvolvimento da Amazônia: a propósito do caso Yanomami. In: LENA, Philippe, OLIVEIRA, Adélia Engracia de, org. *Amazônia, a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p. 31-58.
- ALMEIDA, Alfredo Wagner Breno de. O intransitivo da transição: o Estado, os conflitos agrários e a violência na Amazônia (1965-1989). In: LENA, Philippe, OLIVEIRA, Adélia Engracia de, org. *Amazônia, a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p. 259-290.
- HEBETTE, Jean. O grande Carajás: um novo momento da história moderna da Amazônia paraense. In: CASTRO, Edna M.R. de, HEBETTE, Jean, org. *Na trilha dos grandes projetos: Modernização e conflito na Amazônia*. Belém: UFPA/NAEA, 1989. p.740. (Cadernos NAEA; n.10).
- INSTITUTO DE ESTUDOS AMAZÔNICOS. *Projeto Políticas Públicas para a Amazônia: relatório anual*. Brasília, Jan. 1993. mimeo.
- LEONEL, Mauro. Colonos contra amazônidas no Polonoroeste. In: LENA, Philippe, OLIVEIRA, Adélia Engracia de, org. *Amazônia, a fronteira agrícola 20 anos depois*. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1991. p.259-290.
- LEROY, Jean Pierre. Modelo de desenvolvimento: mudança ou adaptação. *Proposta: Qual desenvolvimento? Desafios das ONGs e movimentos sociais na Conferência de Meio ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, a.16, n. 53, maio de 1992. p.59.

- \_\_\_\_\_. Comentários sobre a temática do "Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia". In: Seminário de estudos sobre o programa piloto para a Amazônia, 1993, Belém. *Anais...* Rio de Janeiro, 1993. p.134-141.
- MARTINS, José de Souza. *A militarização da questão agrária no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1984. 134 p.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Diplomacia e militarismo: o Projeto Calha Norte e a ocupação do espaço amazônico: versão preliminar. In: Seminário Amazônia e desordem ecológica, 1988, mimeo. Rio de Janeiro. *Relatório...* Rio de Janeiro, 1988, mimeo. (Seminário organizado por Iternacional Social Science Coucil. Conjunto Universitário Cândido Mendes. Organização Acadêmica: José Augusto Pádua. Apoio: Fundação Ford).
- PINTO, José Armindo. Garimpagem: contribuição ao desbravamento e à ocupação da Amazônia. In: Mathis, Armim, REHAAG, Regine, org. *Consequências da garimpagem no âmbito social e ambiental da Amazônia*. Belém: Fase/Bunstift/V. Katalyse, 1993.
- TEIXEIRA, Gérson. Fundos constitucionais de financiamento do norte, nordeste e do centro-oeste: criação, funcionamento e crítica política. In: Seminário de Estudos sobre o Programa Piloto para a Amazônia, 1993. Belém. *Anais...* Rio de Janeiro, 1993. p.31-58. mimeo.

#### **ESCOLAS E CRECHES COMUNITÁRIAS NO RIO: UMA HISTÓRIA DE "CORRER ATRÁS" CONTRA A POLÍTICA DO "É PEGAR OU LARGAR".**

Maria Tereza Goudard Tavares  
 Maria Cristina Martins  
 Rita de Castro Maia

- MARTINS, Maria Cristina. "As escolas e creches comunitárias nas favelas do Rio. Uma história a correr atrás da escola contra o pegar ou largar". Tese de dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 1992.
- TAVARES, Maria Tereza Judard. "Caminhos e descaminhos da educação paralela: um estudo sobre o cotidiano das creches e escolas comunitárias da Maré". Tese de dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 1992.
- \_\_\_\_\_. Escolas Comunitárias no Brasil: solução para um problema ou denúncia de uma eterna? In: *Revisitando a pré-escola*. Garcia, Regina L. (org.). São Paulo, Cortez, 1993.
- TELES, Irene. Do comunitário ao público. A luta das classes populares pela creche pública no Rio. Dissertação de Mestrado Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, 1993.

#### **O MODELO BRASILEIRO DE GERAÇÃO DE EMPREGO**

Jane Souto

- CORDOVA, E. "Del empleo al trabajo atípico; hacia una viraje en la evolucion de las relaciones laborales". *Revista Interna-*

*cional del Trabajo*. [s.l.], v. 105, n. 4, oct./dic. de 1986.

- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Síntese de Indicadores da Pesquisa Básica da PNAD de 1981 a 1989*. Rio de Janeiro: IBGE
- \_\_\_\_\_. *Síntese de Indicadores da PME*. Rio de Janeiro: IBGE
- \_\_\_\_\_. *Relatório de Indicadores Sociais - 1992*. Rio de Janeiro: IBGE, (no prelo).
- OLIVEIRA, J. Souto de. "Política de trabalho e rendimento: uma proposta de complementação". *Revista Pensar, Fazer*. Rio de Janeiro: Prefeitura do Rio de Janeiro. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Condições sócio-econômicas na década de 80*. Rio de Janeiro: IBGE. Gabinete da Presidência, 1983.
- OLIVEIRA, J. Souto de, PORCARO, Rosa, JORGE, Angela. *Mudanças no perfil do trabalho e rendimento no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE/DPE, 1992.

### **OS INDICADORES SOCIAIS E OS GASTOS PÚBLICOS**

Clarice Melamed

- ALBUQUERQUE, R. C. *Pobreza Crítica e Exclusão Social no Brasil*. [s.l.] (mimeo), 1993.
- BARROS, R.P.B., CAMARGO, J.M. As Causas da Pobreza no Brasil: porca miséria! In: *Perspectivas da Economia Brasileira 1992*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.
- COSTA, A.M. & MELAMED, C. *A Política de Saneamento Básico no Brasil: 1980-1991*. [Rio de Janeiro].
- MELAMED, C. & RIBEIRO, J.M. *Financiamento em Saúde no Brasil - 1988-1992: novas problemas e novas proposições*. Rio de Janeiro, mar. 1993. mimeo.
- PAULA, L.F.R. de. *Estado e políticas sociais no Brasil: uma avaliação da política de saneamento básico no pós-64*. Rio de Janeiro, 1990, 139 p. (Dissertação de mestrado aprovada no COPPE/UFRJ).
- PELIANO, Ana M<sup>a</sup>, coord. *Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar*. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 1993. (Documento de Política; n. 14).
- RIBEIRO, R., SABÓIA, A.L. *Crianças e adolescentes década de 80: condições de vida e perspectivas*. [s.l.], out. 1991 mimeo.
- ROCHA, S. *Pobreza Metropolitana: balanço de uma década. Perspectivas das Economia Brasileira: 1992*. Rio de Janeiro: IPEA, 1991.
- SILVA, Luiz Carlos Eichenberg, coord. *O que mostram os indicadores sobre a pobreza na década perdida*. Rio de Janeiro: IPEA, ago. 1992. (Texto para Discussão; n. 274).
- SOUZA, ? . Sugestões Para Uma Nova Política De Saneamento Básico. In: *Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas: população, emprego, desenvolvimento urbano e regional*. Rio de Janeiro: IPEA/IPLAN, mar. 1990.

# PROPOSTA DE UM CURSO DE FORMAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS

## 1. Objetivo

Aprofundar o debate sobre as políticas sociais enquanto práticas institucionalizadas de regulação social, estudando a base material da divisão desigual na sociedade capitalista, as estratégias dos atores frente a essas desigualdades e às mudanças estruturais e culturais envolvidas nesse processo histórico.

Desenvolver teórica e historicamente as categorias de Estado, Sociedade Civil, classe social, cidadania, bem-estar social, regulação social, persuasão etc necessárias ao adequado conhecimento das políticas sociais.

Demarcar as especificidades das políticas de regulação social no Brasil frente ao paradigma clássico europeu.

Inserir, no interior do estudo sobre a origem e o desenvolvimento das políticas sociais, o debate e as disputas em torno do significado e das perspectivas das políticas sociais.

## 2. Conteúdo Programático

### Unidade I: A Sociedade Capitalista no Século XIX.

- Divisão do trabalho, propriedade privada e mercado.
- Individualismo, privatismo e Estado liberal-res-trito.
- Divisão funcional do ser social: público e privado, Estado e Sociedade Civil, espaço do cidadão e espaço do trabalhador.
- Alienação, fetichismo e reificação.

### Unidade II: A Gênese das Políticas de Regulação Social.

- As formas de regulação pré-capitalistas.
  - O liberalismo contra a regulação sócio-estatal.
  - A emergência das políticas de regulação na sociedade capitalista.
- 1ª condição: O impacto das lutas sociais sobre a ordem capitalista.

2ª condição: A produção do sobre-excedente (mais-valia relativa).

3ª condição: As teorias e as estratégias de regulação social e de hegemonia capitalistas.

### Unidade III: A Ampliação do Estado e o Welfare State

- O capitalismo monopolista e a refuncionalização do Estado.
- O pacto liberal-democrático de bem-estar.
- A ampliação dos direitos de cidadania.
- A racionalização da dominação positiva.
- O Estado ampliado em Gramsci.
- As contradições do processo de ampliação da esfera pública.

### Unidade IV: A crise do Estado e das políticas sociais.

- Aspectos da crise:
  1. Gastos sócio-estatais x recessão econômica e crise fiscal do Estado;
  2. Transformações sócio-econômicas e a corrosão do pacto liberal-democrático de bem-estar;
  3. A crise da sociedade do trabalho e da racionalidade burocrática do Estado;
  4. Crise e reestruturação mundial do capitalismo e da funcionalidade dos Estados nacionais. As bases materiais do neoconservadorismo-liberal.
- A crítica neoconservadora do *welfare state*: a defesa do estado "mínimo" e dos valores tradicionais.
- A crítica ético-emancipatória do *welfare state*: do bem-estar à emancipação da humanidade.
- A defesa do *welfare state*: a defesa do bem-estar sócio-econômico, do Estado provedor de serviços sociais e/ou da estabilidade sócio-política.

### Unidade V: As Políticas de Regulação Social no Brasil.

- Modernização conservadora e regulação corporativa das relações sociais.
- A regulação dos direitos de cidadania.
- O debate atual sobre políticas sociais no Brasil.

## Bibliografia básica:

### Unidade I

- BEAUD, M. "A irresistível ascensão do capitalismo industrial: 1800-1870". In: História do Capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 1987, p. 122-193.
- MARX, Karl. Textos selecionados. In: IANNI, Otávio, org. Sociologia. São Paulo, Ática, 1987. p. 45-61 p.74-81 p.195-202.
- MARX, Karl, ENGELS, F. Textos selecionados. In: FERNANDES, Florestan, org. História. São Paulo; Ática, 1984. p. 365-375.
- POLANYI, Karl. A grande transformação. Rio Janeiro: Ed. Campus, 1980. (1ª Parte).

### Unidade II

- ABENDROTH, W. A história social do movimento trabalhista europeu. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 13-72.
- BEAUD, M. "A era do imperialismo: da grande depressão à grande guerra". In: História do Capitalismo. São Paulo: Brasiliense, 1987. p. 194-240.
- OFFE, Claus, LENHARDT, G. "Teoria do Estado e Política Social". In: Offe, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 10-53.
- POLANYI, Karl. A grande transformação. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980. p. 51-217. (2ª parte)

### Unidade III

- ABREU, Haroldo B. Estado, cidadania e políticas sociais. Rio de Janeiro, 1991, mimeo.
- BARAN, Paul A. "Imobilidade e movimento do capitalismo monopolista". In: A economia política do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Zahar, 1977. p. 149-202.
- OFFE, Claus. "A democracia partidária competitiva e o *Welfare State* keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização". In: ———. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 356-386.
- MARSHALL, T.H. "Cidadania e classe social". In: Cidadania, classe e status. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. p. 57-114.

### Unidade IV

- DAIN, Sulamis. "A crise da política social: uma perspectiva comparada". In: VV AA. A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: Convênio MPAS/CEPAL, 1989.
- HIRSCHMAN, A. Uma réplica aos críticos do bem-estar social. Diálogos: Revista do Consulado Americano. n. 21, 1990. p. 48-53.

- ROSANVALLON, Pierre. A Crise do Estado providência. Lisboa: Ed. Inquérito, 1984. p. 13-85. (Partes I e II)
- OFFE, Claus. "Algumas contradições do Estado Social moderno". In: ———. Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1991. v. II, p. 113-131.
- OFFE, Claus. A democracia contra o Estado de bem-estar. In: ———. Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense, 1989. p. 269-332.
- OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do antivalor. In: Novos Estudos Cebrap. São Paulo, n. 22. p. 8-28.
- PRZEWORSKI, Adam, WALLERSTEIN, M. O capitalismo na encruzilhada. In: Novos Estudos Cebrap. n. 22, p. 29-44.

### Unidade V

- ABRANCHES, Sérgio H. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: VV AA. Política social e combate x pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- BUARQUE, Cristovão. O colapso da modernidade brasileira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- CASTRO, M.H.G., FARIA, V.E. Política social e consolidação democrática. In: VV AA. MOURA, A.S., org. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Vértice, 1989.
- DRAIBE, Sônia M., AURELIANO, L. "A especificidade do 'Welfare State' Brasileiro. In: VV AA. A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização: reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: Convênio MPAS/CEPAL, 1989.
- FALCÃO, M.C. A seguridade na travessia do Estado assistencial brasileiro. In: VV AA. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1989.
- SANTOS, Wanderley G. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1987a.
- SANTOS, Wanderley G. A trágica condição da política social. In: VV AA. Política social e combate x pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1987b.
- SOUSA, P.R.C. Ajustamento nos países em desenvolvimento: quem paga essa conta?. In: VV AA. A política Social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização: reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília: Convênio MPAS/CEPAL, 1989.
- SPOSATI, A. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: VV AA. Os direitos (dos desassistidos) sociais. São Paulo: Cortez, 1989.
- VIANNA, Mª Lúcia W. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. BIB. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Dumará, n. 28, p. 3-41, jul./ dez. 1989.

### Reflexos da Crise

VHS, 17', 1993, NTSC  
 Direção: Alberto López Mejía  
 Produção: PIC - Programa de  
 Investigação e Comunicação / FASE

A crise atual na economia brasileira tem seus reflexos na organização operária, no modelo de produção e no conceito de cidadania do trabalhador. Isso coloca desafios que vão além do espaço próprio do sindicato. Primeiro vídeo de uma série sobre OLT (Organização por Local de Trabalho), focalizando o quadro atual de crise e reestruturação.

### Perímetro Urbano

VHS, 20', 1993, NTSC  
 Direção: Alberto López Mejía e Mabel de Faria  
 Produção: PIC - Programa de  
 Investigação e Comunicação / FASE

Trata de questões relativas à Reforma Urbana tais como produção e gestão da cidade, papel dos movimentos sociais, importância da opinião pública e desafios.

### Os Trabalhadores e as Novas Tecnologias

VHS, 98', 1992, NTSC  
 Direção: Paulo Martins Teixeira e Renato Bulcão

Curso para formação sindical sobre inovações tecnológicas e organizacionais que estão sendo introduzidas nas empresas.

### João SemTerra

U-Matic, 13', 1987, NTSC  
 Realização: Tatiana Barbosa

A questão da reforma agrária tratada em um cordel criado por Cláudio Ferrario. Apresenta também depoimentos de assentados e acampados na região do Pontal de Paranapanema, que discutem a necessidade de implantação de uma real política de reforma agrária.

### Uma Questão de Terra

VHS, 80', 1989, PAL-M  
 Direção: Manfredo Caldas

Este vídeo relata o assassinato de Margarida Alves, líder sindical da Parafba, e a impiedade do crime. Questiona a má distribuição de terras, as más condições dos trabalhadores rurais e o processo de votação da reforma agrária na Constituinte.

### Garimpagem no Alto Tapajós I

VHS, 26', 1992, NTSC  
 Produção: FASE Belém / CEPEPO

O documentário aponta as condições existentes na cidade de Itaituba (PA), centro de produção de ouro da região do Alto Tapajós. Apresenta também os diversos modos da extração de ouro encontrados na região.

### Garimpagem no Alto Tapajós II

VHS, 39', 1992, NTSC  
 Produção: FASE Belém / CEPEPO

Na segunda parte deste trabalho, coloca-se em discussão algumas questões-chaves da problemática da extração do ouro - tanto do ponto de vista ambiental como humano.

### Morar: Sonho ou Realidade

U-Matic, 25', 1990, PAL-M  
 Produção: FASE / Setor Audiovisual

O vídeo retrata a vida e a luta dos moradores de loteamentos clandestinos e irregulares do Rio de Janeiro.

### Cidade Nossa, Vida Melhor

VHS, 31', 1989, NTSC  
 Produção: FASE - Equipe Rio  
 Direção: Manfredo Caldas

O vídeo retrata a realidade do saneamento básico em São João de Meriti (RJ) e as ações do movimento popular, suas esperanças, seu cotidiano e suas lutas através da Federação das Associações de Moradores (ABM).

### Alô São Paulo

VHS, 23', 1990, NTSC  
 Direção: Paulo Barouk  
 Produção: Prefeitura de São Paulo

A cidade que temos e a cidade que queremos. A função social da propriedade e a participação popular são só componentes constitucionais que dão uma nova configuração ao Plano Diretor. Este documentário elaborado pela Prefeitura de São Paulo propõe a discussão sobre os direitos da cidadania.

### Que se Abram os Portões

U-Matic-SP, 25', 1991, PAL-M  
 Direção: Nando Perry  
 Produção: Sandra Mayrink Veiga

Este vídeo questiona a privatização da CSN (Companhia Siderúrgica Nacional) através de depoimentos de lideranças sindicais e políticas e faz uma análise sócio-econômica dessa situação. Aponta como caminho alternativo a publicização da empresa - o que infelizmente não ocorreu. A privatização da companhia gerou o desemprego de 7 mil trabalhadores na cidade, aumentando a escalada da violência no Município de Volta Redonda.

### Acesso à Terra

VHS, 14'55", 1991, NTSC  
 Produção: FASE Porto Alegre e Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Porto Alegre cresce a cada dia. O mapa da cidade muda rapidamente. Os morros são ocupados, novas casas vão sendo construídas. A população do município aumenta e o sonho da casa própria está cada vez mais difícil de ser realizado. Ficar sozinho não resolve; por isso a população se organiza. A participação dos movimentos e das entidades populares na Constituinte Municipal garantiu uma Lei Orgânica avançada em Porto Alegre.

# Você já pode ter acesso aos dossiês da FASE

O Núcleo de Documentação da FASE Nacional vem elaborando dossiês monotemáticos sobre acontecimentos expoentes da conjuntura nacional.

Essa prática surgiu pela importância de inúmeras informações acumuladas de interesse coletivo que estão contidas em papers, artigos de periódicos e recortes de jornais, dignos de serem divulgados e coletivizados.

Ultimamente estamos dando destaque àqueles que dizem respeito aos Direitos Humanos e ao pleno exercício da cidadania. Por esta razão, as três grandes chacinas ocorridas no País – Carandiru, Candelária e Vigário Geral – foram retratadas e analisadas nos últimos dossiês elaborados.

A distribuição e a divulgação são dirigidas às equipes da FASE por todo o País e às entidades nacionais e internacionais de caráter sócio-humano como a OAB, ABI, CNBB, CNDH Internacional, dentre outras.

*“Vimos por meio desta agradecer o envio de dois volumes sobre ‘A Morte Como Rotina’. Na primeira oportunidade, estes volumes serão encaminhados ao Secretariado Internacional da Anistia Internacional, em Londres, que terá grande interesse em recebê-los, pois é através de seu departamento de pesquisa que todas as denúncias são investigadas para apoiar sua ação.”*

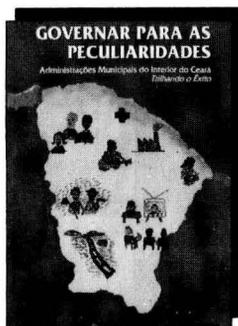
*Cordialmente,  
Paula Cohen – Assessora de Imprensa da  
Anistia Internacional – Seção Brasileira*

**Horário de pesquisa: terças, quintas e sextas, das 8 às 17 h**  
**Local: Rua Bento Lisboa 58 – Catete – Rio de Janeiro – RJ**  
**Telefone: (021) 285-2998**

## Relação de dossiês produzidos pela equipe:

1. *A Soberania nacional está em perigo? E a cidadania...* Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1987. 277p.
2. *A Crise do Proálcool*. Jaboticabal: Equipe FASE. 15p.
3. *A Natureza chora Chico Mendes*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1988. 488p.
4. *Assalariados Rurais da Socôco: Primeiro Acordo Coletivo de Trabalho e a Luta Pelo seu Cumprimento*. Mojú/Pará: Equipe FASE/Abatetuba, 1988. 37p.
5. *A Constituição Humilhada: a Invasão da CSN Trai a Nova Carta e as Mortes Envergonham a Nação*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1988. 234p.
6. *Amazônia*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1989. 42p.
7. *A Luta dos Assalariados Rurais Pela Construção de sua Cidadania*. Jaboticabal: Equipe FASE, 1990. 112p.
8. *Bóia-Fria, Sangue Quente: 1987*. Jaboticabal: Equipe FASE, 1987. 271p.
9. *Brasil: Violência no Campo*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1987. 43p.
10. *Brasil: Retrato 1986*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1987. 221p.
11. *Brasil: Eleições Diretas / 1989*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1989. 317p.
12. *Brasil / 1990-1991: Dados e Análises*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1991. 98p.
13. *Bóias-Frias: a Morte no Meio do Caminho*. Jaboticabal: Equipe FASE, 1991. 232p.
14. *Que Brasil É Este?* Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1992. 43p.
15. *Carajás: Alguns Dados Sobre o Projeto Carajás e Seus Impactos na Região*. Belém: Equipe FASE, 1987.
16. *Carajás Nu e Cru: Entreguismo e Miséria na Amazônia Oriental*. Belém: Equipe FASE, s.d. 4p.
17. *Dossiê de Uma Morte Anunciada*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1988. 2v. 273p.
18. *Enchente das Alagoas*. Maceió: Equipe FASE, 1988. 171p.
19. *Greve Contra o “Pacote” e a Sangria da Dívida Externa*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1987. 131p.
20. *Greve das Bóias-Frias: 1987*. Jaboticabal: Equipe FASE, 1987. 35p.
21. *Greve Geral de 20 de Agosto*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1987. 277p.
22. *Inundações: Quem São os Culpados?* Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1988. 160p.
23. *Igreja no Brasil: Momentos de Definições*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1988. 36p.
24. *Movimento Sem Teto, Movimento Sem Terra*. Maceió: Equipe FASE, 1991. 100p.
25. *Meio-Ambiente: Exploração Florestal, Reflorestamento, Industrialização*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1992. 164p.
26. *Não Queime a Vida: Ecologia Brasil / 1989*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1989. 152p.
27. *O Caso Produban*. Maceió: Equipe FASE, 1989. 145p.
28. *Organização no Local de Trabalho, Poder e Democracia*. São Paulo: Equipe FASE/CPV, 1989. 203p.
29. *O Desemprego Está Aí*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1990. 182p.
30. *“Paulo do Povo: Paulo Fontelles”*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1987. 70p.
31. *Projeto Continão Comunitário: O Que Foi feito É Preciso Conhecer Para Melhor Prosseguir! Balanço de Uma Etapa*. Capanema: Equipe FASE, 1991. 63p.
32. *Greve Geral: CUT/CGT – “Vamos Parar o Brasil”*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1989. 2v. 330p.
33. *Memórias Macabras do Cárcere*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1992. 272p.
34. *A Morte Como Rotina. A Matança da Candelária É Apenas o Símbolo de um Crime Diário num País Anestesiado*. Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1993. 2v. 346p.
35. *Extermínio em Gotas – O Massacre de Vigário Geral...* Rio de Janeiro: FASE Nacional. Equipe de Documentação, 1993. 266p.

# GOVERNAR PARA AS PECULIARIDADES



Livro resultante de uma Oficina da Ação e da Palavra: Administrações Municipais do Interior do Ceará. Experiências dos últimos quatro anos, tendo como debate central o desenvolvimento local, o papel dos municípios.

## Onde adquirir:

Instituto Equatorial de  
Cultura Contemporânea  
Rua Cons. Tristão, 1479  
Baixo de Fátima  
60050-101 - Fortaleza - CE  
Tel.: (085) 221-5224  
Fax: 221-5048

## ..... TRAVESSIA .....

### Revista do Migrante

De um lado, muitos boletins populares de outro, departamentos universitários lotados de teses.

De um lado, poucos tendo acesso ao saber de outro, milhões necessitando dele.

Nesse intermeio – TRAVESSIA – uma revista preocupada em socializar o saber.

A partir da realidade do migrante, temas relevantes são abordados por pesquisadores e estudiosos das mais diversas áreas.

Mais uma ferramenta às mãos de quem se preocupa com a formação.

**Assine TRAVESSIA  
ou solicite o catálogo da revista.**

**À sua disposição, 17 números publicados.**

TRAVESSIA/CEM  
Rua Vasco Pereira, 55  
CEP 01514-030 – São Paulo – SP  
Tel.: (011) 278-6227

#### FASE Nacional

Rua Bento Lisboa, 58 - Catete  
22221-011 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (021) 285-2998  
Tlx.: 213-4201 foas BR  
Fax.: 205-3999

#### Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo

22270-070 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (021) 286-1598

#### FASE-RIO

Av. Presidente Wilson, 113/1302 - Centro  
20030-020 - Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (021) 220-7198 e 262-2565

#### FASE-SÃO PAULO

Rua Loefgren, 1651 casa 6 - Vila  
Clementino  
04040-032 - São Paulo - SP  
Tel.: (011) 549-3888 e 549-1307

#### Escritório do Programa Popular

Urbano - PTU  
Rua Apeninos, 939 - Paraíso  
São Paulo - SP  
Tel./Fax: (011) 573-7256

#### FASE-JABOTICABAL

Rua Mimi Alemagna, 37 - Centro  
14870-000 - Jaboticabal - SP  
Tel.: (0163) 22-5219

#### FASE-VITÓRIA

Rua Graciano Neves, 377/2º pav.  
29015-330 - Vitória - ES  
Tel.: (027) 223-7436

#### FASE-PORTO ALEGRE

Rua Gaspar Martins, 470  
90220-160 - Porto Alegre - RS  
Tel.: (051) 225-0787

#### FASE-RECIFE

Rua do Paissandu, 419 - Boa Vista  
50070-200 - Recife - PE  
Tel.: (081) 221-5478

#### FASE-MACEIÓ

Rua Gonçalves Dias, 62 - Farol  
57021-330 - Maceió - AL  
Tel.: (082) 221-0667

#### FASE-ITABUNA

Rua Barão do Rio Branco, 93/  
1º andar - Califórnia  
45600-000 - Itabuna - BA  
Tel.: (073) 211-4498

#### FASE-BELÉM

Rua Bernal do Couto, 1329 - Umarizal  
66055-080 - Belém - PA  
Tel.: (091) 751-1181

#### FASE-ABAETETUBA

Travessa Pedro Pinheiro Paes, 330  
Caixa Postal 25  
68440-000 - Abaetetuba - PA  
Tel.: (091) 751-1181

#### FASE-CAPANEMA

Av. Presidente Médici, 1992  
68700-050 - Capanema - PA  
Tel.: (091) 821-1716

#### FASE-MARABÁ

Folha 27, Quadra 07, Lote 07  
Nova Marabá  
68508-970 - MARABÁ - PA

#### P/Correspondência:

Caixa Postal 73  
68508-970 - Marabá - PA  
Tel.: (091) 322-1591

#### FASE-SÃO LUÍS

Rua do Pespontão, 256 - Centro  
65010-460 - São Luís - MA  
Tel.: (098) 221-1175

#### FASE-MANAUS

Rua São Paulo, 404 - São Jorge  
69033-180 - Manaus - AM  
Tel.: (092) 671-6121

#### P/Correspondência:

Caixa Postal 531  
69011-970 - Manaus - AM

#### FASE-VALE DO GUAPORÉ

Rua Darci de Freitas Queiróz, 1160 -  
Centro  
78250-000 - Pontes e Lacerda - MT  
Tel.: (065) 266-1146

# NOVIDADES EDITORIAIS DA FASE:

- **A experiência do governo popular na prefeitura de Porto Alegre do Norte, na conturbada região do Araguaia no norte do Mato Grosso.**

"Creio que sejam poucas as prefeituras do Brasil que tenham agido com a mesma sinceridade e com a mesma dedicação ao povo, aos pobres, aos necessitados, atendendo as exigências básicas como escola, saúde, comunicação e respeitando os pedidos das respectivas comunidades."

Bispo D. Pedro Casaldáliga



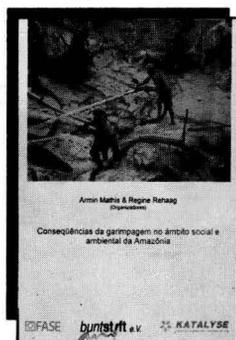
- **Direito à Cidade e ao Meio Ambiente**

"Esta publicação tem história. História de uma população organizada lutando para obter o direito à cidade e à cidadania".

Este livro reúne uma coletânea de artigos elaborados pelos participantes do Fórum Brasileiro de Reforma Urbana durante a ECO/92.

- **O Desafio Alimentar Norte Sul**

"Num verdadeiro texto-denúncia, Bertrand Delpeuch - engenheiro agrônomo francês e militante em organizações não-governamentais voltadas para o desenvolvimento - nos convida a conhecer e compreender o desafio agrário alimentar e a agir mostrando caminhos."



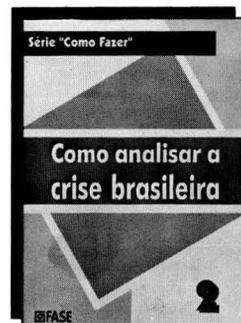
- **Conseqüências da Garimpagem no Âmbito Social e Ambiental da Amazônia**

Este livro é o resultado de um seminário realizado em Belém, em 1993, que debateu a garimpagem na região amazônica sob o ponto de vista de vários atores sociais: garimpeiros, técnicos, ONGs etc. O leitor encontrará nos textos uma amostra da riqueza do assunto.

- **Da Série "Como Fazer": Como Analisar a Crise Brasileira**

Nesta publicação, vamos trabalhar juntos no sentido da:

1. Identificação das características centrais do modelo de desenvolvimento brasileiro nos planos político, econômico, social e cultural;
2. Caracterização da crise brasileira enquanto uma crise do modelo de desenvolvimento, isto é, como uma crise orgânica;
3. Demarcação dos principais bloqueios e impasses do desenvolvimento de alternativas democráticas que partam dos movimentos sociais.



Onde adquirir: FASE - Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo  
Tel.: (021) 286-1596 - CEP 22270-070 - Rio de Janeiro - RJ

O cenário de crise da modernidade brasileira dos anos 80-90 é marcado por uma realidade de confronto. A absolutização das leis do mercado constitui uma realidade perversa que exclui amplos segmentos da população. A descartabilidade da vida humana, de grupos sociais, de regiões e países é o resultado do movimento no qual as relações de mercado se transformaram no elemento principal da organização social.

A interpretação e a busca de alternativas para o quadro de violência da sociedade e do Estado torna-se uma das chaves para o processo de democratização. O crime se desenvolve sob novas formas, buscando bloquear a esfera pública nascida da percepção da injustiça. Uma tênue consciência de direitos vai se construindo, muito embora os fenômenos de eliminação seletiva que atingem crianças, mulheres, indígenas, negros, trabalhadores e moradores de bairros pobres apareçam como imagens destacadas da nossa vida cotidiana.

O genocídio se transforma em um processo social: Genocídio social. A injustiça seletiva adiciona à crise brasileira uma característica decisiva e encobre a sua articulação e generalização enquanto marca do colapso do modelo hierarquizador e coercitivo de organização da vida social.

Este número da PROPOSTA focaliza a generalização de uma cultura do extermínio ampliada pelos meios de comunicação, pela manipulação e o "encucamento" dos indivíduos e grupos sociais. Proposta fará uma reflexão sobre os meios de comunicação a luz da análise dos efeitos da indústria cultural de massas e do papel da mídia na construção do imaginário social. Neste número apontaremos também elementos para políticas alternativas de segurança pública. Traremos também o relato e a reflexão de experiências e formas de convívio entre o trabalho social comunitário e a presença de estruturas e práticas de crime organizado e difuso no seio das classes populares.

A cidadania deve ser ampliada na direção dos direitos humanos reclamados pelos diferentes segmentos atingidos e envolvidos na busca de soluções para o quadro de apartação social. PROPOSTA tratará neste número da questão da reforma do judiciário, do fenômeno da ampliação do trabalho escravo, da problemática da infância e do delito do adolescente na sua relação com o estatuto da criança e do adolescente e ainda abrirá uma discussão sobre o conceito de genocídio e de genocídio social.

Estão colocados, na encruzilhada dos problemas nacionais, os relacionamentos referentes à atual expansão da banalização da violência, as políticas de segurança pública, os fenômenos da economia política do crime organizado, as dificuldades de acesso à justiça conformando um quadro de "colombinização". As questões da violência e do crime aparecem como questões estratégicas para uma política de consolidação da democracia, sem o que as forças regressivas se imporão a partir da lógica perversa do medo e do discurso da "ordem". O convite está feito, venha participar desta PROPOSTA.