

POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS/SUAS ATORES/ATRIZES: OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Um aspecto considerado extremamente relevante para a consolidação de uma agenda política é a ação dos sujeitos da sociedade civil. Sabemos que os movimentos sociais, na atualidade, criam, recriam e garantem a construção de uma ideia e uma prática cidadã em prol do bem comum. Mas como definir e compreender os movimentos sociais?

Segundo Maria da Glória Gohn (2009), a teoria dos movimentos sociais, no universo das ações coletivas, é uma área clássica da sociologia, existindo desde os primórdios desta ciência. Nas décadas de 1950, os movimentos sociais eram vistos como fontes de conflito e tensões, fomentadores de revoluções e revoltas. Por isso, Alexander (1998) afirma que havia uma definição clássica para os movimentos sociais, que eram identificados com os movimentos revolucionários associados diretamente às grandes revoluções e à tomada do poder. Esses movimentos sociais, considerados “os velhos movimentos sociais” ou “clássicos” tiveram suas raízes vinculadas à ocupação da Bastilha (**REVOLUÇÃO FRANCESA**) e à ocupação do Palácio de Inverno (**REVOLUÇÃO RUSSA**), com o uso da violência e o controle do Estado. Em resumo, eram marcados, em suas origens, pela busca do poder, pela violência e pelo controle.

REVOLUÇÃO FRANCESA E REVOLUÇÃO RUSSA

Uma revolução é uma mudança política radical, com transformação social no poder ou nas estruturas organizacionais, em curto período de tempo, a partir de um golpe de Estado. Há revoluções que acontecem de forma mais pacífica e outras são mais violentas e sangrentas. As revoluções provocam não só mudanças políticas, mas também econômicas, sociais, culturais e institucionais. A revolução francesa e russa tiveram como objetivos depor regimes autocráticos.

A revolução francesa derrubou o Antigo Regime, no qual o rei era um monarca absoluto, e a nobreza e clero detinham privilégios sobre demais pessoas: comerciantes, camponeses, artesãos etc. Em 14 de julho de 1789 foi tomada a Bastilha, prisão que era símbolo do poder real e depósito de armas. A Assembléia Nacional Constituinte proclamou a “Declaração dos direitos do Homem e do Cidadão”.

A revolução russa derrubou o sistema czarista em que o czar Nicolau II detinha poderes absolutos. A monarquia era sustentada principalmente pela nobreza rural, dona da maioria das terras cultiváveis ao mesmo tempo em que existia imensa pobreza. A revolução russa levou ao primeiro país comunista, a União Soviética.

Esta abordagem clássica dos movimentos sociais foi mantida como referência tanto para a ação de alguns movimentos, quanto para as análises feitas pelos/as sociólogos/as e pelos/as cientistas sociais acerca do que deveriam ser considerados movimentos sociais, suas missões e forma de ação.

Alberto Melucci é um dos autores que organiza esta nova orientação teórica. Para Melucci (1980), há outros fatores, além da exploração da força de trabalho, que devem ser considerados na compreensão da acumulação e da produção de desigualdades. É necessário investigar os complexos sistemas organizacionais, o controle da informação e os processos e as instituições formadores de símbolos, ao lado da interferência nas relações pessoais. Estes fatores passaram a ganhar destaque nas décadas de 1960 e 1970, como novas formas de dominação que levam o controle e a manipulação a níveis cada vez mais profundos na vida cotidiana dos indivíduos, demandando novas ações dos movimentos sociais, que devem considerar a urgência na defesa e nas reivindicações em torno das identidades.

Gohn (1995) resume as correntes teóricas explicativas dos movimentos sociais:

1. **Histórico-estrutural**, enfatizando a luta de classes, as lutas sindicais e os movimentos dos/as trabalhadores/as;
2. **Institucional/organizacional-comportamentalista**. Para Gohn, nesta corrente, as mobilizações coletivas seguem uma ótica econômica na qual os fatores determinantes são a organização, os interesses, os recursos, as oportunidades e as estratégias. Um movimento atingiria seus objetivos quando se transformasse numa organização institucionalizada;
3. **Cultural-identitária**. Gohn afirma que esta corrente construiu a base para os chamados “novos movimentos sociais”, “ao destacar que as novas ações abriam espaços sociais e culturais, eram compostas por sujeitos que não estavam na cena pública ou não tinham visibilidade, como mulheres, jovens, índios, negros etc.” (Gohn, 2009: 29).

Gohn atribui aos movimentos sociais a criação dos **conselhos**, embora faça distinção entre aqueles gerados pela iniciativa popular (como os conselhos comunitários) e aqueles que tiveram origem a partir de determinações legais (Constituição, estatutos etc.). De acordo com a autora, com o fim da ditadura e a nova Constituição (1988), criam-se as condições legais para a efetivação deste legítimo espaço para a sociedade civil organizada cumprir sua função de controle social das distintas políticas públicas. São exemplos os conselhos de educação, os conselhos da mulher, os fóruns e os conselhos de promoção da igualdade social.

Na busca pela criação desses novos modelos interpretativos para as formas de ação social, Scherer-Warren considera que a sociedade civil é a representação de vários níveis de interesse que podem ser englobados nos seguintes:

1. Associativismo local que são: associações civis, movimentos comunitários, núcleos dos movimentos de sem-terra, sem teto, associações de bairro, por exemplo;
2. Articulações interorganizacionais: fóruns da sociedade civil, associações nacionais de ONGs, redes de redes;
3. Mobilizações na esfera pública: “fruto da articulação de atores dos movimentos sociais localizados, das ONGs, dos fóruns e das redes de redes, mas buscam transcendê-los por meio de grandes manifestações na praça pública...” (Scherer-Warren, 2006: 112). Podem ser exemplos o **FÓRUM SOCIAL MUNDIAL** e as marchas que marcam datas históricas, mobilizam os sujeitos sociais e ganham visibilidade por meio da mídia: **MARCHA NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA, PARADAS DO ORGULHO LGBT, MARCHA ZUMBI, MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES, MARCHA DAS MARGARIDAS**, entre outras.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL

Fórum Social Mundial é um espaço internacional para a reflexão e a organização de todos/as que se contrapõem à globalização neoliberal e estão construindo alternativas para favorecer o desenvolvimento humano e buscar a superação da dominação dos mercados em cada país e nas relações internacionais.

O Fórum Social Mundial (FSM) reuniu-se pela primeira vez na cidade de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, entre 25 e 30 de janeiro de 2001, com o objetivo de se contrapor ao Fórum Econômico Mundial de Davos que, desde 1971, tem papel estratégico na formulação do pensamento neoliberal em todo o mundo. O FSM tem um Conselho Internacional, várias comissões e um escritório em São Paulo. O Comitê Organizador inicial, hoje Coletivo Responsável pelo FSM no Brasil, é formado por oito entidades brasileiras: Abong, Attac, CBJP, Cives, CUT, Ibase, MST e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. O FSM 2001 recebeu 20 mil pessoas que discutiram quatro eixos temáticos: A Produção de Riquezas e a Reprodução Social; O acesso às Riquezas e a Sustentabilidade; A Afirmação da Sociedade Civil e dos Espaços Públicos; Poder Político e Ética na Nova Sociedade. Em 2002 e 2003 o FSM permaneceu em Porto Alegre. Em 2004 aconteceu na Índia, em 2007 no Quênia, e em 2009 em Belém do Pará, na região Amazônica. Em 2006 e 2010 o FSM teve lugar de forma policêntrica, em vários lugares do mundo. Em 2008 foi uma semana de mobilização global. Leia Textos, Carta de Princípios, Histórico do FSM em www.forumsocialmundial.org.br

MARCHA ZUMBI

A Marcha Zumbi dos Palmares – contra o racismo, pela cidadania e a vida – aconteceu em Brasília, na Esplanada dos Ministérios, em 20 de novembro de 1995, comemorando 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares, maior símbolo da luta dos/as negros/as no Brasil. Participaram 30 mil ativistas negros/as vindos de todos os cantos do país. Na ocasião, foi entregue ao presidente da República um documento com as principais reivindicações do Movimento Negro, denunciando o racismo, defendendo a inclusão de negros/as na sociedade brasileira e apresentando propostas concretas de políticas públicas.

MARCHA NACIONAL PELA REFORMA AGRÁRIA

A Marcha Nacional pela Reforma Agrária aconteceu em abril e maio de 2005 e foi organizada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Via Campesina, o Grito dos Excluídos e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Várias manifestações e atos públicos se deram por todo o país no dia 15 de abril para impulsionar a caminhada. Doze mil participantes saíram de Goiânia no dia 1º de maio para estar em Brasília no dia 17 de maio. Ao longo do percurso, foram chegando as delegações de 23 estados. O objetivo principal era impulsionar a realização da Reforma Agrária no Brasil, de forma a cumprir os objetivos da Constituição Federal de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e diminuindo as desigualdades regionais. Anualmente acontecem Marchas pela Reforma Agrária em alguns estados brasileiros. Mais informações em www.mst.org.br e www.cut.org.br

PARADAS DO ORGULHO LGBT

A Parada de Orgulho de Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgêneros (LGBT) é uma manifestação política e social de afirmação de direitos à diversidade, e de comemoração de conquistas. Ela acontece em vários países do mundo e em algumas cidades brasileiras. A Parada de São Paulo, organizada desde 1997, cresceu de 2 mil para 3 milhões e meio de participantes em 2009. A Associação da Parada de Orgulho LGBT foi fundada em 1999 para organizá-la. Hoje desenvolve projetos de formação, de prevenção das DST/Aids e de contenção da violência homofóbica. Para saber mais, acesse www.paradasp.wordpress.com

MARCHA MUNDIAL DAS MULHERES

A Marcha Mundial das Mulheres – MMM nasceu em Québec, Canadá, em 2000, como um movimento que articula ações locais, nacionais e internacionais em torno de uma agenda radical anticapitalista e antipatriarcal. A estratégia é fortalecer a auto-organização das mulheres e sua participação em movimentos sociais, para a construção de um projeto que incorpore o feminismo e as mulheres como sujeitos políticos. As mulheres participam de caminhadas, debates e mobilizações contra a pobreza, a violência e toda forma de discriminação, por mudanças na política econômica, reforma urbana, direito a terra, legalização do aborto. Em 8 de março de 2005, em São Paulo, aconteceu a maior manifestação feminista no Brasil, com o lançamento da Carta das Mulheres para a Humanidade, contendo as posições e as visões da Marcha, com mais de 30 mil mulheres. No dia 12 de março principiou o caminho da Carta pela América do Sul, com mais de 3 mil mulheres, dando início à jornada mundial do documento da Marcha, que viajou pelos continentes, mobilizou outras mulheres, outras culturas. Foi possível unir e conversar com mulheres que por muito tempo viveram separadas pela guerra e pelas disputas territoriais, superando obstáculos e construindo solidariedade e ação internacional.

O processo foi encerrado em 17 de outubro, quando os comitês estaduais brasileiros organizaram ações locais de 24 horas de solidariedade feminista, em Parintins (AM), Belém (PA), Campo Grande (MS), Natal (RN), Mossoró (RN), Touros (RN), Quixadá (CE), Recife (PE), João Pessoa (PB), Maceió (AL), Belo Horizonte (MG), São Paulo (capital e cidades do interior), Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul (região das Missões, Santana do Livramento e Cerro Largo). As mulheres saíram de suas casas, fecharam bancos, abraçaram ministérios, montaram feiras de economia solidária, passeatas, atos, colagens e panfletagens, cantando e mostrando que o mundo pode ser diferente.

A Marcha propõe-se a trabalhar com a formação das mulheres em temáticas da economia feminista e outras temáticas, para a intervenção na conjuntura em sindicatos, movimento estudantil, movimento de agricultoras, de mulheres sem-terra, desempregadas, em pastorais, em bairros. Valoriza o salário mínimo como forma de distribuição de riqueza para as trabalhadoras e luta contra o neoliberalismo e a exploração capitalista sobre o corpo das mulheres. Estas denunciam e lutam contra a violência doméstica, urbana ou rural, a violência das cidades, do tráfico, do crime organizado, dos capangas a serviço do latifúndio ou da polícia que discrimina jovens negros/as, propondo outra integração para a América Latina.

Em 2010, a Marcha Mundial das Mulheres vai organizar a terceira ação internacional, com o tema “Seguiremos em marcha até que todas sejamos livres”, discutindo bem comum e serviços públicos, paz e desmilitarização, autonomia econômica e fim da violência contra as mulheres. No Brasil, a Marcha vai percorrer entre 8 e 18 de março o trajeto entre as cidades de Campinas e São Paulo. Serão 3 mil mulheres de todo o país que marcharão pela manhã e realizarão atividades de formação à tarde. Mais informações em www.sof.org.br/acao2010 ou marchamulheres@sof.org.br

MARCHA DAS MARGARIDAS

Marcha das Margaridas é uma ação estratégica das trabalhadoras rurais que acontece desde 2000, visando garantir e ampliar as conquistas das mulheres do campo e da floresta. É um processo amplo de mobilização em todos os estados do país, promovido pelo Movimento Sindical das Trabalhadoras e Trabalhadores Rurais: Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federações de Trabalhadores na Agricultura (FETAG), Sindicatos de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTRs) e Central Única dos Trabalhadores (CUT) em parceria com Movimentos de Mulheres e Movimentos Feministas. O Movimento recebeu este nome em homenagem à ex-líder sindical paraibana Margarida Maria Alves, assassinada em 1983 por latifundiários.

É importante destacar que os novos movimentos sociais se articulam em redes, aproximam diversos sujeitos sociais em suas agendas e atuam em níveis local e global. A autora Scherer-Warren cita como exemplo a Marcha Mundial das Mulheres (MMM):

A Marcha Mundial das Mulheres (MMM) é um caso emblemático de luta transversal de direitos para a América Latina e para a sociedade global. A MMM teve sua origem no movimento de mulheres e caracteriza-se por ser um projeto de mobilização social no qual participam ONGs feministas, mas também comitês e organismos mistos de mulheres e homens que se identificam com a causa do projeto. Esta causa parte do princípio da existência de uma discriminação de gênero, mas se associa à luta contra discriminações e exclusões sociais em outras dimensões, especialmente em relação à igualdade, solidariedade, liberdade, justiça e paz (Scherer-Warren, 2006: 116).

É importante destacar que os novos movimentos sociais se articulam em redes, aproximam diversos sujeitos sociais em suas agendas e atuam em níveis local e global. A autora Scherer-Warren cita como exemplo a Marcha Mundial das Mulheres (MMM):

Quanto mais os sujeitos sociais e os movimentos construírem formas de ação, em rede, que possam influenciar a proposição de políticas públicas, mais estas políticas considerarão os direitos de cidadãos/ cidadãs e mais serão democráticas e solidárias.

Scherer-Warren considera que há um grande trabalho para a preparação dos sujeitos para aumentar o empoderamento dos movimentos sociais, ampliar suas formas de participação e representação. É necessário que os sujeitos sejam habilitados a participar em mobilizações de base local na esfera pública, fóruns e redes da sociedade civil, conselhos paritários e conferências nacionais e globais de iniciativa governamental em parceria com a sociedade civil organizada.

Quanto mais os sujeitos sociais e os movimentos construírem formas de ação, em rede, que possam influenciar a proposição de políticas públicas, mais estas políticas considerarão os direitos de cidadãos/ cidadãs e mais serão democráticas e solidárias.

GLOSSÁRIO

Autocráticos – Autocracia ou regime autocrático é o regime político em que o governante detém poder ilimitado e absoluto. Autocracia significa literalmente, a partir dos radicais gregos autos (por si próprio), cratos (governo), governo por si próprio. É uma forma de governo na qual um único homem detém o poder supremo, com controle absoluto em todos os níveis de governo, sem o consentimento dos governados.

Conselhos – São órgãos colegiados com a incumbência de formular, supervisionar e avaliar políticas públicas, por isso, importantes espaços de participação da sociedade civil na gestão pública. Os Conselhos Paritários são aqueles igualmente compostos de representantes do Poder Executivo (indicados/as por suas chefias) e da sociedade civil organizada (eleitos/as por seus pares). Os Conselhos Tripartites, como o Conselho do Trabalho, têm representantes, em igual número, do Poder Público, dos empregadores/as e dos empregados/as. Há Conselhos de Direitos, Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas Setoriais. Exemplos: Conselhos de Assistência Social; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, e outros.

Cultural-identitária – Esta teoria se apoia nas identidades culturais de grupos sociais e se inspirou em autores como Kant, Rousseau, Hegel, Weber, Habermas, Foucault, Bourdieu, entre outros. A teoria e a realidade das identidades culturais remetem ao aprofundamento do tema dos direitos culturais, especialmente no contexto da globalização, com suas poderosas dinâmicas de interligação, comunicação, intercâmbio. Boaventura de Sousa Santos, em Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003), propõe uma globalização alternativa que reconheça e valorize o multiculturalismo emancipatório.

Institucional/organizacional-comportamentalista – As fontes desta corrente são as teorias liberais dos séculos XVII e XVIII, Adam Smith, John Locke, J.S. Mill, nos utilitaristas, e R. Merton, Radcliffe Brown e Parsons, na antropologia e na sociologia.

A teoria, que repercute nas áreas de comunicação, administração, psicologia e sociologia, discute a organização do sistema, da instituição, da empresa como um todo. A organização tem uma dimensão de poder, pois implica definir linhas de comando e elementos de diferenciação social e grupal. Na estruturação organizativa há uma dimensão comportamental que trata das relações entre indivíduos, grupos e sociedade.

Para maior aprofundamento do assunto, leia mais sobre estes autores; consulte www.anpocs.org.br

PRINCÍPIOS DEMOCRÁTICOS: PARTICIPAÇÃO, RECONHECIMENTO E JUSTIÇA SOCIAL

NUM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO, PARTICIPAR É UM DIREITO OU UM DEVER?
QUAIS AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO? COMO PAUTAR AS AGENDAS POLÍTICAS?
O QUE FAZ COM QUE ALGUNS GRUPOS PERMANEÇAM INVISIBILIZADOS PELAS POLÍTICAS PÚBLICAS,
MESMO APÓS O PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO PAÍS?
QUANDO A IDENTIDADE É UTILIZADA COMO REDUTOR DE OPORTUNIDADES?
COMO RECONHECER E VALORIZAR A DIVERSIDADE PRESENTE NO TERRITÓRIO BRASILEIRO?
COMO A SOLIDARIEDADE PODE SER UMA FORÇA POLÍTICA?

Olhando para a história da humanidade, reconhecemos a reduzida experiência (em anos) do regime democrático em comparação a outros regimes **autocráticos**. No Brasil, depois de duros golpes, vivemos pouco mais de duas décadas de **DEMOCRACIA** e menos ainda de democracia participativa, escolhida como o melhor regime para assegurar o bem comum em nosso país.

De acordo com os artigos 1º e 3º da Constituição do Brasil de 1988¹:

"Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político;

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição."

"Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

1.

Acesse a íntegra da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm

Neste texto queremos chamar atenção para o princípio democrático de participação (direta ou indireta) da sociedade nas instâncias de poder, tendo como fim último “construir uma sociedade livre, justa e solidária” capaz de reduzir e até eliminar as desigualdades. Além dos canais de participação efetiva nas decisões políticas do país, garantidos pela Constituição de 1988, como é o caso dos partidos políticos e dos conselhos de direitos. Com a crescente participação social, as mulheres, vão assumindo cada vez mais as bandeiras da igualdade de gênero e raça, influenciando decisivamente no aumento da participação feminina nos partidos políticos alterando, inclusive, as estruturas internas dos partidos, que passam a incluir no seu organograma instâncias de organização interna das mulheres. A partir de uma maior organização partidária, as mulheres lutam para conquistar mais espaços de poder e decisão (vide: www.maismulheresnospacosdepoderbrasil.com.br). Ressaltamos, aqui, o papel fundamental dos partidos políticos, pois a eles cabem com exclusividade o acesso a cargos eletivos; tanto para o executivo como para o legislativo, e a eles também é cobrada a solução para os problemas existentes na sociedade brasileira. Neste sentido, a atuação da sociedade civil criativamente inaugura outros caminhos para pautar os interesses dos/as cidadãos/ãs. Neste sentido, a atuação da sociedade civil de modo geral e de seus segmentos em particular se torna imprescindível na garantia de reconhecimento, legitimação e garantia de direitos de grupos historicamente discriminados.

(...) a atuação da sociedade civil de modo geral e de seus segmentos em particular se torna imprescindível na garantia de reconhecimento, legitimação e garantia de direitos de grupos historicamente discriminados.

(...) a cada negação ou desrespeito a um indivíduo ou coletivo, corresponde uma demanda por reconhecimento

Neste artigo, analisaremos as teorias do reconhecimento, enquanto categoria de análise das lutas contemporâneas dos movimentos sociais.

Axel Honneth (2003; 2007), um dos autores que apresentam a questão do reconhecimento como central para a compreensão das sociedades contemporâneas, apresenta três etapas de reconhecimento, de modo que a cada negação ou desrespeito a um indivíduo ou coletivo, corresponde uma demanda por reconhecimento que resultará, por fim, no desenvolvimento de uma fase da consciência moral de cada indivíduo e da sociedade como um todo.

A primeira negação seria sentida por meio das humilhações físicas, como a tortura ou estupro, que privam a pessoa humana da autonomia corporal. O reconhecimento positivo viria por meio do cuidado emocional e do amor recebido das pessoas próximas (família, amigos/as), levando ao desenvolvimento da autoconfiança corporal, base para o autorespeito.

A segunda negação seria sentida por meio da negação dos direitos e exclusão social que afetam a dignidade daqueles/as impedidos/as de atuar como pessoas plenas na sociedade. O reconhecimento ocorre quando estes indivíduos ou grupos são aceitos ou reconhecidos pela comunidade, como portadores dos mesmos direitos que os outros membros da sociedade. Este é o reconhecimento dos/as sujeitos de direitos, tanto no plano moral quanto no plano material, ou seja, garante-se que o indivíduo seja respeitado, e tenha, também, garantias de sua sobrevivência material.

A terceira negação é a da depreciação do estilo de vida dos indivíduos, impedindo que sujeitos obtenham a estima social. O reconhecimento implicaria em auto-estima quando os indivíduos sentem uma aceitação solidária de suas habilidades e de seu estilo de vida.

Para Honneth a negação do indivíduo ou grupo (humilhações e violência física, privação de direitos e discriminação) desencadeiam três padrões de reconhecimento (amor, ordem legal e solidariedade) que garantem a dignidade, a autoconfiança, o autorrespeito, a autoestima e a autorrealização dos indivíduos.

As sociedades seriam injustas quando:

- 1) cidadãos/cidadãs fossem vítimas de humilhações físicas, torturas, estupros e toda forma de violência ao corpo que os impedissem a autonomia corporal e perdessem a autoconfiança ou o amor próprio;
- 2) cidadãos/cidadãs tivessem seus direitos negados ou fossem impedidos de buscar novos direitos
- 3) cidadãos/cidadãs fossem vítimas de depreciação do valor social das formas escolhidas por eles para sua autorrealização.

Não havendo reconhecimento, os conflitos sociais eclodiriam como um grande sentimento de injustiça e pela percepção de que o pacto social formulado em torno da liberdade, da propriedade e da dignidade igual para todos/as não teria sido cumprido em sua totalidade. A busca por reconhecimento evidenciaria que o pacto e as normas jurídicas e institucionais que inicialmente o assegurariam foram somente o ponto de partida e a chegada não teria se efetivado.

Honneth faz suas análises partindo do sentimento de injustiça associado à privação do amor, de direitos e de auto-estima. As sociedades seriam injustas quando:

- 1) cidadãos/cidadãs fossem vítimas de humilhações físicas, torturas, estupros e toda forma de violência ao corpo que os impedissem a autonomia corporal e perdessem a autoconfiança ou o amor próprio;
- 2) cidadãos/cidadãs tivessem seus direitos negados ou fossem impedidos de buscar novos direitos ou ainda fossem vítimas de exclusão social que os impedissem a participação por meio do reconhecimento legal, padecendo em sua dignidade por não terem concedidos os direitos morais e as responsabilidades de uma pessoa legal e plena em sua própria comunidade;
- 3) cidadãos/cidadãs fossem vítimas de depreciação do valor social das formas escolhidas por eles/elas para sua autorrealização, não permitindo que os sujeitos se relacionem com as habilidades adquiridas por eles ao longo de sua vida e, neste caso, é importante frisar o vínculo entre injustiça e desvalorização do trabalho, como forma de autoconservação de todos e todas cidadãos/cidadãs.

Não havendo reconhecimento, os conflitos sociais eclodiriam como um grande sentimento de injustiça e pela percepção de que o pacto social formulado em torno da liberdade, da propriedade e da dignidade igual para todos/as não teria sido cumprido em sua totalidade. A busca por reconhecimento evidenciaria que o pacto e as normas jurídicas e institucionais que inicialmente o assegurariam foram somente o ponto de partida e a chegada não teria se efetivado.

(...) as diversas experiências individuais de injustiça sejam compreendidas não mais como individuais, mas como expressão da experiência de vários sujeitos que sofrem a mesma violência.

Honneth considera que a identidade do sujeito deve ser reconhecida para que ele se sinta em condições de participar da sociedade como igual, seja por meio do respeito a seu corpo e cultura, através da não exclusão de seus direitos, ou ainda, como pessoa portadora e executora de habilidades e talentos que podem ser estimados socialmente.

Para associar os sentimentos pessoais de injustiça com as possíveis demandas dos movimentos sociais, destaca que estes devem ser pensados a partir da existência de uma semântica coletiva por meio da qual as diversas experiências individuais de injustiça sejam compreendidas não mais como individuais, mas como expressão da experiência de vários sujeitos que sofrem a mesma violência. A sociedade que gera essa violência daria sentido a várias experiências individuais de injustiça que seriam articuladas pelo mesmo movimento social. Daí a importância da articulação de discursos por meio dos quais essas demandas sejam conectadas.

OBSERVE SUA REALIDADE COM AS LENTES DE AXEL HONNETH (2003; 2007), UM DOS AUTORES QUE APRESENTAM A QUESTÃO DO RECONHECIMENTO. SELECIONE ALGUM GRUPO DESRESPEITADO SOCIALMENTE. ESTE GRUPO SOFRE MAUS-TRATOS FÍSICOS? DE QUE TIPO? QUAIS DIREITOS SÃO NEGADOS ÀQUELES/AS QUE FAZEM PARTE DESTA GRUPO? QUE TIPO DE PRECONCEITO HÁ COM RELAÇÃO AO SEU ESTILO DE VIDA? EM QUAIS ESPAÇOS E DE QUE FORMA ESTE GRUPO PODE SER OU É RECONHECIDO?

Charles Taylor: solidariedade e dignidade

Taylor (2000) tem como um dos pontos centrais de sua análise a discussão sobre a fragmentação política vivida nas sociedades contemporâneas. Atribui esse fato a uma perda do sentido moral que desvincula indivíduos das fontes morais de suas ações. A visão atomista da sociedade, segundo a qual se pode explicar todos os bens sociais como sendo individuais, está no cerne dessa fragmentação. Para ele, há uma família de teorias liberais, definida como procedimental segundo a qual a sociedade é uma associação de indivíduos, cada um com uma concepção de vida boa e de planos de vida. Caberia à sociedade facilitar a realização desses planos individuais de acordo com, ou seguindo algum princípio de igualdade e não discriminação. Para os liberais, se a sociedade defendesse, ela própria, algum princípio ou ideia de boa vida, todas as demais ideias e princípios seriam discriminados e isso seria um desrespeito aos indivíduos que os tivessem escolhido. Por isso, esses autores optam por uma ética do direito, do procedimento, afastando a ideia do bem. Em função disso, a sociedade deve criar somente procedimentos de decisão para determinar como ela irá estabelecer os bens a serem promovidos, e não deliberar quais seriam esses bens.

(...) é preciso que os/as cidadãos/ãs construam uma identificação voluntária com a polis e passem a ver as leis como reflexo e defesa de sua dignidade; como uma extensão deles/as mesmos

Contudo, para Taylor, esse modelo totalmente atomista e fragmentado, seria profundamente irrealista e **etno-cêntrico**. Ele recupera a ideia de que nenhuma sociedade política pode florescer sem que haja alguma espécie de sacrifício e de disciplina entre seus/as cidadãos/ãs. Para que essa disciplina exista, sem o recurso à coerção típica de governos despóticos, é preciso que os/as cidadãos/ãs construam uma identificação voluntária com a polis e passem a ver as leis como reflexo e defesa de sua dignidade; como uma extensão deles/as mesmos/as. Essa ideia não é nova, pois já se fazia presente nos trabalhos dos gregos **PLATÃO E ARISTÓTELES** que afirmavam que todos/as os/as cidadãos/ãs deveriam obedecer às leis; não obedecê-las seria igual à destruição da polis.

A amizade, a virtude, o bem comum e a benevolência mútua, que garantiam a vida justa e o equilíbrio das cidades na filosofia aristotélica, é substituída, na obra de Taylor, pela solidariedade, construída em torno da virtude do patriotismo, em torno de “uma identificação comum com uma comunidade histórica fundada em certos valores” (Taylor, 2000: 216). Nesse sentido, parte dessa solidariedade entre os/as patriotas implica um “... sentido de destino partilhado em que o próprio partilhar tem valor” (Taylor, 2000: 208).

A solidariedade reside na possibilidade de que todos/das vejam as instituições como um bem comum, como aquelas que dão e são as garantias da dignidade de todos/as os /as cidadãos/ãs. Elas não podem sucumbir aos interesses de uns ou serem manipuladas por outros. Quando Taylor critica a política dos direitos do liberalismo procedimental, é a isto que se refere; elas seriam responsáveis pelo esvaziamento do sentido republicano de sociedade participativa que pressupõe a identificação dos indivíduos com a comunidade. Sem isso, não se pode pensar na existência de sociedades participativas. Como efeito disso, há a fragmentação política.

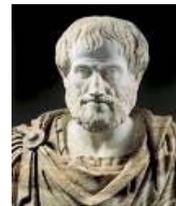
O reconhecimento das diferenças, não implica, para Taylor, uma maior fragmentação. Ao contrário, aumenta o grau de participação dos diferentes, da identifica-

PLATÃO E ARISTÓTELES

Platão nasceu em 428 a.C em Atenas e foi discípulo de Sócrates. Morreu aos 80 anos de idade. Em 387 a.C fundou sua célebre escola Academia. Interessava-se muito por política e filosofia política.



A obra de Platão é escrita em 35 Diálogos, transição entre o ensino oral de Sócrates e o método didático de Aristóteles. Em seu Diálogo sobre política, fala que o maior problema da política é que todos os homens se acreditam capacitados para exercê-la. Platão acha que este é um grave equívoco, pois política, a arte de conduzir os homens, é uma arte muito especial, superior a todas as outras. O político tem que encontrar o equilíbrio entre os fortes e poderosos e os fracos e indefesos, precisa harmonizar os opostos em um trabalho de estadista-tecelão.



Aristóteles nasceu em 384 a.C no norte da Grécia, e com 18 anos foi para Atenas estudar na Academia Platônica. Viveu mais de 60 anos. Sua grande obra sobre a ciência política – Politeia – divide-se em oito livros, que falam da composição das cidades, da família, das riquezas, da escravidão e neles há algumas críticas às teorias de Platão. O método aristotélico enfatizou regimes políticos concretos e existentes, classificando-os de forma precisa. Ele influenciaria a maioria dos grandes teóricos da ciência política, como Maquiavel, Hobbes e Montesquieu.

O reconhecimento das diferenças, não implica, para Taylor, uma maior fragmentação. Ao contrário, aumenta o grau de participação dos diferentes, da identificação desses com o universo político, desenvolvendo em todos/as o sentimento de que as instituições são capazes de garantir sua dignidade.

ção desses com o universo político, desenvolvendo em todos/as o sentimento de que as instituições são capazes de garantir sua dignidade.

Os/As cidadãos/ãs que não se enxergam como dignos/as de respeito e admiração, não irão desejar e não terão nenhuma participação na esfera pública. Por isso, Taylor define o reconhecimento como tema central na política contemporânea.

Nancy Fraser: reconhecimento de status

A avaliação do lugar do indivíduo como subjetividade é duramente criticada por Nancy Fraser (2002; 2007), que vê esse aspecto da teoria de Taylor e Honneth como uma forma de punição da vítima. Em oposição ao reconhecimento pautado em valores éticos e na definição de bem comum e de boa vida, Fraser propõe a idéia de justiça. No lugar do reconhecimento de identidades (culturais, de grupo) propõe o reconhecimento de status e paridade participativa.

Fraser mostra como o modelo de identidade é problemático por associar o não-reconhecimento como uma identidade defeituosa, favorecendo avaliações das estruturas psíquicas e não das estruturas sociais. Por isso, a autora opta pelo modelo de status. O que exigiria reconhecimento não seria a identidade do grupo, mas o status dos membros do grupo como parceiros sociais. O não reconhecimento não seria da identidade do grupo, mas sim da capacidade de participação na vida social. Nesta análise, o que se deve buscar é uma igualdade de status:

"Diferentemente de Taylor e de Honneth proponho conceber o reconhecimento como uma questão de justiça. Assim, não se deve responder à pergunta: 'O que há de errado com o não-reconhecimento?', dizendo que ele impede o florescimento humano ao distorcer a 'prática relação com o seu eu' do sujeito. Deve-se dizer, em vez disso, que é injusto que a alguns indivíduos e grupos seja negado o status de parceiros plenos na interação social, simplesmente como uma consequência dos padrões institucionalizados do valor cultural, em cuja construção eles não têm participado igualmente e que menospreza suas características particulares, ou as características distintivas atribuídas a eles. Ou seja: deve-se dizer que o não-reconhecimento é errado porque ele constitui-se em uma forma de subordinação institucionalizada sendo uma violação séria à justiça" (Fraser, 2007: 120).

O que exigiria reconhecimento não seria a identidade do grupo, mas o status dos membros do grupo como parceiros sociais. O não reconhecimento não seria da identidade do grupo, mas sim da capacidade de participação na vida social.

(...)é injusto que a alguns indivíduos e grupos seja negado o status de parceiros plenos na interação social (...)o não-reconhecimento é errado porque ele constitui-se em uma forma de subordinação institucionalizada sendo uma violação séria à justiça.

Tendo como objetivo reconciliar reconhecimento com redistribuição, Fraser afirma que, para que haja paridade participativa é preciso garantir condições objetivas: ausência de desigualdade material e privações que impediriam a paridade da participação e padrões institucionalizados de valor que ofereçam status de parceiros plenos a todas as pessoas.

Para a autora, essa abordagem permite o pluralismo de valor, recoloca a injustiça nas relações sociais e não na psicologia individual ou interpessoal e supera o que, para ela, seria contraditório, que é a exigência de estima social para o reconhecimento. Em vez de pensar em termos de reconhecimento sob a forma

da estima social de indivíduos ou grupos, deveríamos adotar o conceito de justiça na paridade participativa. Tendo como objetivo reconciliar reconhecimento com redistribuição, Fraser afirma que, para que haja paridade participativa é preciso garantir condições objetivas: ausência de desigualdade material e privações que impediriam a paridade da participação e padrões institucionalizados de valor que ofereçam status de parceiros plenos a todas as pessoas. Assim, definidas normas de paridade participativa se garantiria a condição de parceiras plenas às mulheres brancas e negras, aos negros, aos/às homossexuais e outros grupos historicamente discriminados, em função de padrões institucionais de valores ou em decorrência da má distribuição de recursos materiais.

NANCY FRASER VÊ NA SUPERVALORIZAÇÃO DA IDENTIDADE E DA CULTURA, UMA AMEAÇA À JUSTIÇA SOCIAL, NA MEDIDA EM QUE SE SUBSTITUI A PARIDADE PARTICIPATIVA E A REDISTRIBUIÇÃO PELO RECONHECIMENTO. QUAL SUA OPINIÃO A RESPEITO? VOCÊ IDENTIFICARIA SITUAÇÕES NAS QUAIS GRUPOS REIVINDICAM O RECONHECIMENTO, APONTANDO DADOS OBJETIVOS DE OBSTÁCULOS À PARIDADE PARTICIPATIVA?

Manuel Castells: identidade de resistência, identidade de projetos e os movimentos sociais

Taylor, Honneth e Fraser discutem os sentidos do reconhecimento. Castells (2002) irá inserir a discussão sobre identidade em um campo no qual ela está diretamente associada ao exercício do poder. Ele explicita a questão do reconhecimento como uma questão de luta pelo poder. Nessa intrincada linha de relações, a questão é: como as identidades articulam a luta por reconhecimento como uma luta por poder e transformação social?

Para Castells, sempre houve identidades. Não se trata da construção de uma política identitária que daria voz ou reconhecimento àqueles/as que não a possuem em contraste com uma política igualitária, por meio da qual não seriam constituídas identidades. O que se deve fazer é verificar qual o seu nível de articulação com o poder instituído, para saber se ela o legitima, resiste a ele ou apresenta novas formas e projetos para a sociedade.

como as identidades articulam a luta por reconhecimento como uma luta por poder e transformação social?

Para o autor, haveria três formas e origens de construção de identidades: identidade legitimadora, identidade de resistência e identidade de projeto, assim descritas:

"Identidade Legitimadora: *introduzida pelas instituições dominantes no intuito de expandir e racionalizar sua dominação em relação aos/às autores/atrizes sociais.*

Identidade de Resistência: *criada por atores/atrizes que se encontram em posições/ condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, construindo, assim, trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo opostos a estes últimos.*

Identidade de Projeto: *quando os/as atores/atrizes sociais se utilizam de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade, e ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social." (Castells, 2002: 24).*

Assim, cada tipo de construção de identidade resulta em uma sociedade distinta.

"A identidade legitimadora dá origem a uma sociedade civil, ou seja, um conjunto de organizações e instituições. Bem como uma série de atores sociais estruturados e organizados, que, embora às vezes de modo conflitante, reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural" (Castells, 2002: 24).

A identidade de resistência é considerada pelo autor como o tipo mais importante de construção de identidade em nossa sociedade. Ela dá origem a formas de resistência coletivas diante de uma opressão que, do contrário, não seria suportável. E é marcada pela construção de uma identidade defensiva em referência aquilo que é difundido pelas instituições e ideologias dominantes. Os/As excluídos/as invertem os valores, reforçam os limites de sua resistência. É esse o significado real da nova primazia da política de identidade na sociedade em rede.

A identidade de resistência é considerada pelo autor como o tipo mais importante de construção de identidade em nossa sociedade. Ela dá origem a formas de resistência coletivas diante de uma opressão que, do contrário, não seria suportável.

GLOSSÁRIO

Autocráticos – Autocracia ou regime autocrático é o regime político em que o governante detém poder ilimitado e absoluto. Autocracia significa literalmente, a partir dos radicais gregos autos (por si próprio), cratos (governo), governo por si próprio. É uma forma de governo na qual um único homem detém o poder supremo, com controle absoluto em todos os níveis de governo, sem o consentimento dos governados.

Etnocêntrico – Etnocentrismo é a tendência a considerar seu grupo étnico, nação ou nacionalidade como mais importante do que os demais. Etnocêntrico é o adjetivo.

CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O ciclo das políticas públicas estuda todo o processo que vai da definição de agenda, elaboração da política pública, sua efetiva implantação e avaliação.

Tratando-se da formulação de políticas públicas, Easton (1953) constrói um paradigma para demonstrar o que entende por atividades políticas: a atividade política é analisada em termos de um sistema abarcando uma série de ações que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva. Nestes sistemas, a vida política é pensada como um processo que engloba *inputs* (entradas ou perguntas), que vêm do ambiente externo (econômico, religioso, cultural e de toda a sociedade civil), que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas) e que são as decisões políticas. Estas decisões políticas afetam diretamente o ambiente externo e resultam em novas questões e perguntas.

Tomemos como exemplo, para compreensão deste processo, a **LUTA POR CRECHES**. Imagine que um grupo de mulheres moradoras da periferia passa a relatar o problema da inexistência de creches em seu bairro. Este grupo se associa a outros grupos de mulheres de outros bairros que vivenciam o mesmo problema. Forma-se um movimento pró-creche que passa a discutir o direito das mulheres ao trabalho e o direito à educação desde a primeira infância e, assim, passam a demandar políticas de educação infantil. Neste crescente, passa-se a pressionar partidos políticos e vereadores/as para a solução dos problemas apontados. Conta-se com apoio de pesquisadores/as e intelectuais que por meio de pesquisas geram dados e **indicadores** sobre o problema. Criam-se os inputs: “quem cuidará/educará nossos/as bebês enquanto trabalhamos se não há, na região, políticas públicas destinadas à educação infantil?”. Consegue-se, assim, inserir este tema na agenda política do governo.

LUTA POR CRECHES

História da luta por creches em São Paulo e no Brasil – Na década de 1970, em meio à efervescência de movimentos sociais, a luta por creche passa a ser uma reivindicação como direito da mulher trabalhadora. As respostas, ainda que incipientes, eram dadas pela área da assistência social, pelos governos municipais e estaduais e por algumas iniciativas comunitárias, como a experiência das “mães crecheiras”. Se no primeiro momento as reivindicações eram exclusivas de mulheres da classe popular, aos poucos a luta foi ganhando apoio de outros movimentos populares, de feministas dos Conselhos da Condição Feminina, de professoras/es das academias e de profissionais de programas de educação e assistência social.

A luta ampliou-se, reivindicando a educação infantil como um direito à educação de crianças de todas as camadas sociais. No período da Assembleia Constituinte, uma batalhada articulação nacional conseguiu colocar na Constituição Brasileira artigos referentes à inclusão de creches no sistema escolar, garantindo a educação de crianças de zero a seis anos em creches e pré-escolas. “O dever do Estado com a Educação será efetivado mediante a garantia de: atendimento em creche e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade...” (Constituição Brasileira, 1988, cap. III, art. 208, inciso IV). Fica garantido o direito da criança à educação desde os seus primeiros meses de vida. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9.394/1996) afirma que “o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de [...]: IV – atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade” (Título III, Do Direito à Educação e Do Dever de Educar, art. 4).

A luta não acabou com a inclusão nas leis. Vários outros movimentos foram constituídos, como o Movimento Creche em São Paulo, o Movimento de Luta por Creche no Rio de Janeiro, MLPC – Movimento de Luta Pró Cre-

A partir do momento em que se dá a inserção desta demanda na agenda política do governo, considera-se que se iniciou o ciclo das políticas públicas, que pode ser assim esquematizado:

- 1) Definição da agenda;
- 2) Formulação de políticas, com identificação de alternativas, avaliação das opções e seleção das opções;
- 3) Implementação da política pública;
- 4) Avaliação.

Mary Biancamano apresenta uma síntese deste processo:

che em Minas Gerais, entre outros, que tiveram um papel muito importante na discussão do FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação Básica que, constituído pelo MEC, tem como uma de suas estratégias favorecer a inclusão progressiva de todas as crianças em centros de educação infantil, valorizando as/os educadoras/es deste segmento. Em 2007, o dia 12 de outubro foi instituído como Dia Nacional de Luta por Creche.

Pesquise e conheça outros processos de luta e conquista de leis e políticas públicas, como as Delegacias da Mulher, a Lei Maria da Penha, o Estatuto da Igualdade Racial, a Secretaria de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Informe-se sobre as atuais reivindicações dos movimentos sociais em relação a estas políticas públicas.

CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I. A AGENDA (ou “decidindo decidir”)

É o espaço onde são constituídos os problemas, assuntos ou demandas que os “fazedores” escolhem ou são compelidos a escolher. Partindo das indagações - por que alguns problemas e assuntos são agendados e outros não?

II. A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS (“decidindo como decidir”)

- a) massa de dados transforma-se em informações importantes;
- b) valores, ideais, princípios e ideologias combinam-se com informações fáticas produzindo conhecimento sobre ação;
- c) o conhecimento empírico e normativo se transforma em ações públicas, aqui e agora.

III. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A Implementação compreende as fases:

- a) definição do problema em seus aspectos normativos e casuais;
- b) decomposição de problema;
- c) demonstração de tratamento do problema e identificação de solução alternativa;
- d) estimativas brutas;
- e) definição de estratégias de implementação.

ETAPA DA POLÍTICA PODE-SE DEPARAR COM BOICOTES À SUA IMPLEMENTAÇÃO.

VOCÊ TERIA EXEMPLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE SOFRERAM PRESSÕES CONTRÁRIAS ANTES DE SUA IMPLEMENTAÇÃO? QUAL POLÍTICA PÚBLICA? QUAL GRUPO, SEGMENTO OU MOVIMENTO SOCIAL A REIVINDICAVA? QUAL GRUPO, SEGMENTO OU MOVIMENTO SOCIAL ERA CONTRÁRIO? QUAL FORMA DE PRESSÃO OU BOICOTE FOI ADOTADA? EM QUAL(IS) ETAPA(S) DO CICLO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA? QUAL A ESTRATÉGIA ADOTADA PELO GRUPO, SEGMENTO OU MOVIMENTO SOCIAL PARA QUE A POLÍTICA PÚBLICA FOSSE APROVADA?

No momento da avaliação é que é possível responder com mais precisão “que diferença fez” a implementação de determinada política.

Avaliação e Monitoramento é um tema que será aprofundado no Módulo 5 - Gestão de Políticas Públicas. No entanto, neste texto, queremos destacá-lo como etapa essencial deste ciclo. É a avaliação e o monito-

ramento das políticas públicas que permitem verificar quem, de fato, se beneficiou da implementação de certa política pública e se ela, efetivamente, atingiu o fim para o qual foi desenhada. No momento da avaliação é que é possível responder com mais precisão “que diferença fez” a implementação de determinada política. No nosso exemplo de demanda por creches, se a política fosse implementada, caberia verificar se os resultados atingiram as metas previstas (números de crianças, qualidade do atendimento etc), ou seja, se responderam, adequadamente, às questões endereçadas ao governo. Diante dos resultados, seriam feitos ajustes ou implementadas novas políticas.

O que temos notado é que, embora seja possível criticar a baixa utilização da avaliação de políticas públicas no Brasil, enquanto **ferramenta de gestão**, cada vez mais tem se percebido o seu potencial na correção do curso das políticas públicas. Têm se multiplicado seminários, congressos, ferramentas e **SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS** produzidos por institutos de pesquisas do Estado ou por organizações da sociedade civil. A avaliação tem virado parceira inseparável do planejamento, da definição de diretrizes, objetivos e metas da administração pública. O Plano Plurianual (PPA), instituído pela Constituição de 1988, é um bom exemplo. Por meio dele são definidas as principais ações da administração pública federal, por quatro anos, buscando responder a questões tais:

- Quais as melhores políticas para gerar mais e melhores empregos?
- Quais são as ações para reduzir as desigualdades?
- Quais são os projetos de infra-estrutura que vão receber mais atenção e recursos?

SISTEMAS DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se você quiser conhecer mais sobre avaliação de projetos e políticas públicas, há livros, artigos, relatórios que revelam dados e metodologias.

www.rits.org.br:

www.ipea.gov.br:

www.institutofonte.org.br:

www.nossasaopaulo.org.br:

www.cpcd.org.br

OUTROS ENDEREÇOS:

www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/seppir

www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm

ALGUNS TÍTULOS:

ADULIS, D. Como planejar a avaliação de um projeto social? In: Apoio à Gestão. Site da RITS, Rio de Janeiro, 2002.

ARMANI, D. Como elaborar projetos? – Guia Prático para Elaboração e Gestão de Projetos Sociais. Porto Alegre: Tomo, 2001.

CHIANCA, T. Desenvolvendo a cultura de avaliação em organizações da sociedade civil. São Paulo: Global, 2001.

MARINO, E. Manual de Avaliação de Projetos Sociais. 2. ed. São Paulo: IAS – Pedagogia Social, 2003.

MATTAR, F. N. Pesquisa de Marketing. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1994.

REIS, L. C. Avaliação de projetos como instrumentos de gestão. In: Apoio à Gestão. Site da RITS, Rio de Janeiro, 1999.

VALARELLI, L. Indicadores de resultados de projetos sociais. In: Apoio à Gestão. Site da RITS, Rio de Janeiro, 1999.

- Quais são os ramos da pesquisa científica e tecnológica fundamentais para o crescimento do país?
- Quais são os programas sociais necessários para o desenvolvimento humano da população, a inclusão social e a melhor distribuição da renda entre os/as brasileiros/as?¹

Traçadas as metas, definidas e implantadas as políticas, é realizado o monitoramento e a avaliação das ações pelo Estado e a publicização dos resultados, possibilitando que a sociedade civil exerça o controle social. No site do Ministério do Planejamento www.planejamento.gov.br você pode acessar o PPA e respectivas avaliações.

Trevisan & Bellen (2008) criticam a insuficiência de estudos sistemáticos sobre o tema da avaliação das políticas públicas no Brasil, e enumeram fatores que estimulam a realização e a utilização das avaliações das políticas públicas. São eles: instrumental; conceitual; instrumento de persuasão; “esclarecimento”.

1) *Instrumental: depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas;*

2) *Conceitual: as descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente;*

3) *Instrumento de persuasão: quando a avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os/as tomadores/as de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa;*

4) *“Esclarecimento”: “acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as **ADVOCACY COALITIONS**, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições” (Faria, 2005:103), orientando a agenda governamental” (Trevisan & Bellen, 2008, p. 540).*

“(…)os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social”

1.

Questões adaptadas de [www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/17_\(Cartilha%2oPPA\).doc](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/portallppa/17_(Cartilha%2oPPA).doc)

E concluem:

"Referente aos usos da avaliação, além dos diretamente envolvidos nos programas, diversos outros usuários podem se valer das descobertas da avaliação: gerentes de programas similares e/ou de diferentes níveis governamentais; agentes do governo e representantes de fundações, interessados em conhecer projetos bem-sucedidos que mereçam financiamento ou preocupados em aprimorar os programas dos quais são responsáveis; membros do Legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou na elaboração de novas propostas; cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as descobertas e com as metodologias empregadas. Por fim, o interesse final é o público em geral ou a sociedade civil, a qual o governo deve ser "**accountable for**". Dessa forma, os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social" (Trevisan & Bellen, 2008: 540).

ADVOCACY COALITIONS

Advocacy coalitions ou Alianças para advocacy – A constituição de alianças em trabalhos de advocacy agrega mais poder à causa. Alianças são valiosas, pois ajudam campanhas e movimentos de advocacy a desenvolverem e a fortalecerem sua imagem pública; aperfeiçoam e envolvem vários recursos e ideias; impedem duplicação de esforços. As alianças podem articular pessoas e grupos de trabalho e resultados no âmbito local, estadual e nacional, facilitando negociações com opositores e possibilitando trocas de conhecimentos, experiências e apoio moral entre pessoas menos e mais experientes. É importante estabelecer metas para essas alianças, determinar quem fará parte delas e pensar qual o tipo de estrutura que é o mais adequado para os objetivos desejados. As alianças podem ser mais informais, constituídas por redes ou listas de organizações capazes de partilhar informações. Podem ser mais formais, quando uma das organizações assume a liderança, ainda que não haja uma estrutura formal. Neste caso é necessário estabelecer critérios de participação, ter uma agenda de encontros e escolher uma coordenação. Como o trabalho precisa fluir, o ideal é ter o mínimo de formalidade e evitar conflitos decorrentes das tensões que envolvem esse tipo de trabalho.

EM SUA ÁREA DE ATUAÇÃO QUAL O USO DA AVALIAÇÃO E DO MONITORAMENTO?

QUAIS INSTRUMENTOS SÃO UTILIZADOS?

EM QUAIS MOMENTOS SÃO DISCUTIDOS OS RESULTADOS E COM QUEM?

DE QUE FORMA A AVALIAÇÃO TEM SERVIDO (OU PODE SERVIR) PARA REDEFINIR AS AÇÕES?

Outro tema fundamental para entendermos o que são as políticas públicas é compreender por que algumas questões entram na agenda política e outras não. Retomando o trabalho de Souza, ela aponta que a pergunta acerca do como os governos definem suas agendas políticas têm recebido três tipos de respostas:

"A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afeta os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. (...) A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados

como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc, e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis, as alternativas” (Souza, 2006: 30).

Considerando os temas gênero e raça, é possível perceber que a implementação das políticas públicas conjuga as três respostas acima:

- 1) Primeiro, assumindo que há problemas na sociedade referentes ao tratamento desigual dado às mulheres e aos/as negros/as e outros grupos discriminados;
- 2) Por meio de informações, produção de conhecimento e ação coletiva criam-se novas concepções em torno do tema gênero e raça, almejando a justiça social e a equidade;
- 3) Por fim, há a conjunção entre participantes visíveis e invisíveis para que, finalmente, a política pública seja implementada.

Nos próximos textos demonstraremos como se constrói uma nova forma de pensar (ideologia) em torno de alguns conceitos (reconhecimento e solidariedade) que passam a orientar as ações políticas e se constituem em valores e princípios essenciais à democracia. Depois, mostraremos como os movimentos sociais tomam estes princípios como ponto de partida para organizarem sua ação, pressionando os governos para a implementação de políticas públicas.

GLOSSÁRIO

Accountable for – responsável por. Um governo é considerado accountable quando os cidadãos podem discernir se ele está agindo de acordo com seus interesses.

Ferramenta de gestão – A gestão pública tem várias etapas: planejamento, organização, direção, coordenação, controle. Para uma gestão de qualidade busca-se a melhor relação entre os recursos, as ações e os resultados. O controle do processo é feito pelo acompanhamento e o monitoramento contínuo e pela avaliação do processo, dos resultados e dos impactos. Para isto existem várias metodologias e instrumentais ou ferramentas para avaliação, assim como para as demais etapas da gestão.

Indicadores – Fazem parte do processo de avaliação de uma política pública. São ferramentas de gestão e instrumentos de controle social que medem um fenômeno, suas alterações, podendo indicar a direção de mudanças necessárias. Os indicadores são elementos concretos, observáveis na realidade, que indicam a medida do sucesso ou do fracasso em relação a objetivos propostos e resultados esperados. A coleta de dados pode ser feita com base em dados federais, estaduais e municipais, por observação, questionários, grupos focais e entrevistas. Há indicadores quantitativos e qualitativos. Exemplo: Se o objetivo é ter todas as crianças de 4 e 5 anos de um município na Educação Infantil, um indicador quantitativo é a taxa de atendimento de crianças de 4 e 5 anos na escola. O indicador qualitativo revela percepções e julgamentos, evidencia, descreve, explica. Exemplo: Ambições de trabalho e renda das mães de crianças de 4 e 5 anos, por cor/raça.

O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?

Este texto inicia a reflexão sobre a essencialidade das **POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS** na superação das desigualdades de gênero e **raça**. O primeiro passo, portanto, é compreender o que são políticas públicas.

A definição do que sejam políticas públicas ainda é um campo em discussão. Diferentes autores/as ressaltam o crescimento desta área do conhecimento e têm produzido teorias sobre o tema.

A cientista política Celina Souza, numa revisão da literatura sobre políticas públicas, afirma que, como área de conhecimento, as políticas públicas surgiram nos EUA, inventando uma nova forma de estudos que focalizavam as produções dos governos sem o vínculo com as ações dos Estados:

"(...) na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos" (Souza, 2006: 22).

POLÍTICAS PÚBLICAS INTERSETORIAIS

A intersectorialidade cria espaços de comunicação e relação de instituições que atuam em diversos setores (político, técnico, administrativo etc.), em diferentes áreas (saúde, educação, meio ambiente, assistência social, planejamento etc.), e que podem pertencer a órgãos governamentais, não-governamentais, empresas e órgãos internacionais. Políticas públicas intersectoriais agregam setores diversos e várias áreas, permitindo melhor utilização de conhecimentos e experiências acumuladas, colaborando para o alcance de metas comuns, sob uma coordenação que abarca todas as contribuições.

Exemplo de política intersectorial: "Programa Ação Intersectorial de saúde: promoção da saúde como estratégia para o desenvolvimento local sustentável", desenvolvido de 2006 a 2008, que reuniu representantes dos governos federal, estadual e municipal, várias áreas de conhecimento e diversos parceiros. O objetivo era trabalhar com saúde, saneamento básico, produção de alimentos, uso da terra, melhorias ambientais, justiça social para enfrentamento de desigualdades socioeconômicas, de gênero e de raça e etnia. Foram parceiros do Programa: ENSP/Fiocruz, Secretaria de Saúde do Estado de Goiás, Escola de Formação em Saúde da Família – Sobral/Ceará, Núcleo de Saúde Pública da Universidade Federal de Pernambuco, PUC de Curitiba, Unicamp de São Paulo

Estados? Governos? São sinônimos?

Quando neste texto tratamos de Estado, nos referimos às unidades políticas (municípios, estados, nações), que se apresentam sob a forma de repúblicas e/ou democracias, e, neste sentido, dizem respeito ao modo como o poder é exercido e quem exerce o poder¹. Já governo pode ser entendi-

1.

Pensar o tema Estado é pensar o poder sob a forma mais pura e simples. E sabemos o quão complexa é esta discussão que, teoricamente, corresponde aos primórdios da filosofia. Como o objetivo aqui não é de simplificar as complexas teorias dos Estados, sugerimos a quem tenha interesse por esta discussão se lance às investigações a partir do livro de Gerard Lebrun: "O que é o poder", Brasiliense (1994), onde o tema é apresentado com sugestões preciosas de leitura. Além de Lebrun, vale a pena ler o livro de Quentin Skinner: "As Fundações do Pensamento Político Moderno", Companhia das Letras (1996).

do, como a organização, que é a autoridade administrativa ou gestora de uma unidade política. Sendo assim, governo não se confunde com Estado. Por exemplo, os Estados Democráticos de Direito, como são definidas todas as repúblicas democráticas, assumem o compromisso da manutenção das liberdades individuais, do respeito aos **DIREITOS HUMANOS**, de agir em acordo com uma constituição com garantias jurídicas construídas ao longo dos tempos por representantes do

Nenhum Estado, nem governo se constituem sem a atuação da sociedade civil.

povo. Este Estado Democrático de Direito subsiste não importando quem esteja no governo: se o governante 'X' do partido 'Y' ou se o governante 'W' do partido 'Z'.

Vale lembrar que o Estado pode ser alterado por **GOLPES E REVOLUÇÕES** que transformem **DEMOCRACIAS** em **DITADURAS**, ditaduras em democracias, monarquias em repúblicas etc. ou por novas constituições. Já os governos, podem ser alterados a cada nova eleição ou por meio de impeachment, como ocorreu no Brasil na gestão do presidente Fernando Collor de Mello.

DIREITOS HUMANOS

Em 10 de dezembro de 1948, depois da II Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) aprova a Declaração Universal dos Direitos Humanos, com os direitos básicos e as liberdades fundamentais de todos os seres humanos, sem distinção de raça, cor, sexo, idade, religião, opinião política, origem nacional ou social, ou qualquer outra. Há três gerações de Direitos Humanos: a) Direitos Humanos de primeira geração – são os direitos civis e políticos que compreendem as liberdades clássicas, como o direito de ir e vir, o direito de votar e ser votado, e que realçam o princípio da liberdade; b) Direitos Humanos de segunda geração – são os direitos econômicos, sociais e culturais que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas e acentuam o princípio da igualdade, tais como o direito à saúde, à educação, ao emprego remunerado; c) Direitos Humanos de terceira geração – de titularidade coletiva, consagram o princípio da fraternidade e englobam o direito ao meio ambiente equilibrado, à qualidade de vida saudável, ao progresso, à paz e outros direitos difusos. Hoje se fala em Direitos Humanos de quarta geração, relativos à biogenética, à democratização da comunicação e outros.

A Declaração Universal proporcionou certeza, segurança e possibilidade dos direitos humanos, mas não a sua eficácia. Diante deste quadro, tem se procurado firmar Pactos Internacionais na busca da sua efetividade (ex. Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 16/12/66; Convenção Americana sobre Direitos Humanos: Pacto de San José da Costa Rica, de 22/11/1969, submetidos em seguida à ratificação dos Estados-membros). Obs.: o Brasil somente aderiu a tais pactos em 24/01/1992, entrando em vigência em nosso território em 24/04/92.

DEMOCRACIAS

DEMOCRACIA REPUBLICANA – é o regime existente no Brasil, em que todos têm, igualmente, direito de cultivar seus próprios valores e modos de vida, desde que isso não importe em subordinar ou oprimir outros grupos e pessoas (Comparato, 1993). É o regime político que mais garante e promove os direitos humanos. Está fundado na soberania popular, na separação e na desconcentração de poderes, na alternância e na transparência no poder, na igualdade jurídica e na busca da igualdade social, na exigência da participação popular na esfera pública, na solidariedade, no respeito à diversidade. São valores democráticos: a liberdade para o acesso e a reivindicação a direitos individuais e coletivos; a igualdade na dignidade humana; a solidariedade, dever de contribuir com o todo.

Da mesma forma que Estado e governo, políticas de Estado e políticas de governo se distinguem, correspondem a diferentes esferas de poder. Paulo Roberto de Almeida nos oferece a seguinte definição:

*"Políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo bem mais elementar de formulação e implementação de determinadas medidas, para responder às demandas colocadas na própria agenda política interna – pela dinâmica econômica ou política-parlamentar, por exemplo – ou vindos de fora, como resultado de eventos internacionais com impacto doméstico. Elas podem até envolver escolhas complexas, mas pode-se dizer que o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada (de governo) é bem mais curto e simples, ficando geralmente no plano administrativo, ou na competência dos próprios ministérios setoriais. Políticas de Estado, por sua vez, são aquelas que envolvem as **burocracias** de mais de uma agência do Estado, justamente, e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação dentro de uma esfera (ou mais de uma) da máquina do Estado envolveu estudos técnicos, simulações, **análises de impacto horizontal e vertical**, efeitos econômicos ou orçamentários, quando não um cálculo de custo-benefício levando em conta a trajetória completa da política que se pretende implementar. O trabalho da burocracia pode levar meses, bem como o eventual exame e discussão no Parlamento, pois políticas de Estado, que respondem efetivamente a essa designação, geralmente envolvem mudanças de outras normas ou disposições pré-existentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.²"*

–

2. Extraído do site <http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/> em 29/01/2009. Autoria: Paulo Roberto de Almeida.

GOLPES E REVOLUÇÕES

GOLPE – é a tomada do poder pela força.

REVOLUÇÃO – é uma mudança política radical, com transformação social no poder ou nas estruturas organizacionais, em curto período de tempo. Há revoluções que acontecem de forma mais pacífica e outras são mais violentas e sangrentas. As revoluções provocam não só mudanças políticas, mas também econômicas, sociais, culturais e institucionais. Um exemplo é a Revolução dos Cravos, que aconteceu em 25 de abril de 1974, em Portugal, de forma relativamente pacífica, contra o regime ditatorial herdado de Oliveira Salazar, existente desde 1933. A Revolução foi liderada por jovens oficiais, com a proposta de Democratizar, Descolonizar e Desenvolver o país. A Revolução extinguiu a polícia e a censura, legalizou os sindicatos livres e os partidos políticos, libertou os presos políticos e propiciou a volta ao país dos líderes políticos da oposição que estavam no exílio. Em 1975 realizaram-se as primeiras eleições livres para a Assembleia Constituinte, que elaborou e aprovou em 1976 a nova Constituição e estabeleceu uma democracia parlamentar no país. Com a Revolução dos Cravos, as colônias africanas e o Timor Leste tornaram-se independentes de Portugal.

DITADURAS

Ditadura é o regime político em que o governante ou o grupo governante não responde à lei, e/ou não tem legitimidade conferida pela escolha popular. É um governo autoritário em que, pela força, são revogadas as leis e as liberdades individuais. A ditadura pode ter um líder único, como foi o caso de Adolf Hitler no nazismo, ou coletivo, como foi o caso de regimes militares na América Latina. A ditadura normalmente é implantada mediante um golpe de Estado.

É da sociedade civil que emergem as demandas para que os governos efetivem com medidas concretas, os postulados muitas vezes genéricos afirmados pelos Estados Democráticos de Direito.

Nenhum Estado, nem governo se constituem sem a atuação da sociedade civil. Para efeito deste texto, assumimos a seguinte definição:

"Sociedade civil se refere à arena de ações coletivas voluntárias em torno de interesses, propósitos e valores. Na teoria, suas formas institucionais são distintas daquelas do Estado, família e mercado, embora na prática, as fronteiras entre Estado, sociedade civil, família e mercado

*sejam freqüentemente complexas, indistintas e negociadas. A sociedade civil comumente abraça uma diversidade de espaços, atores/atrizes e formas institucionais, variando em seu grau de formalidade, autonomia e poder. Sociedades civis são freqüentemente povoadas por organizações como instituições de caridade, organizações não-governamentais de desenvolvimento, grupos comunitários, organizações femininas, organizações religiosas, associações profissionais, sindicatos, grupos de auto-ajuda, movimentos sociais, associações comerciais, coalizões e grupos de **advocacy**."*³

É da sociedade civil que emergem as demandas para que os governos efetivem com medidas concretas, os postulados muitas vezes genéricos afirmados pelos Estados Democráticos de Direito. Cabe destacar a atuação dos/as pesquisadores/as, sujeitos que têm contribuído para a qualificação das políticas públicas. São economistas, matemáticos/as, analistas de sistemas, engenheiros/as, sociólogos/as, antropólogos/as, psicólogos/as, profissionais da área da saúde, pedagogos/as, educadores/as e de outras áreas que ao pesquisar as políticas públicas conferem-lhe um caráter interdisciplinar.

política pública pode ser definida como tudo aquilo que o governo (municipal, estadual ou federal) faz no que diz respeito às leis, medidas reguladoras, decisões e ações. (...) "A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real"

–

3.

Esta definição é a adotada pela Centre for Civil Society da London School of Economics, no sítio http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm. No original: Civil society refers to the arena of uncoerced collective action around shared interests, purposes and values. In theory, its institutional forms are distinct from those of the state, family and market, though in practice, the boundaries between state, civil society, family and market are often complex, blurred and negotiated. Civil society commonly embraces a diversity of spaces, actors and institutional forms, varying in their degree of formality, autonomy and power. Civil societies are often populated by organisations such as registered charities, development non-governmental organisations, community groups, women's organisations, faith-based organisations, professional associations, trades unions, self-help groups, social movements, business associations, coalitions and advocacy group.

De modo geral, política pública pode ser definida como tudo aquilo que o governo (municipal, estadual ou federal) faz no que diz respeito às leis, medidas reguladoras, decisões e ações. Por isso, Souza afirma que as políticas públicas podem ser pensadas como:

"o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, 'colocar o governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real" (Souza, 2006: 26).

A autora aponta também que no campo específico da política pública foram desenvolvidos alguns modelos explicativos com o intuito de entender o processo de formulação de políticas públicas. Destaca-se o modelo de Theodor Lowi, considerada a tipologia mais conhecida, segundo a qual as políticas públicas são divididas em quatro tipos:

- 1) Políticas distributivas, com relação aos recursos limitados e que têm efeitos mais individuais que gerais;
- 2) Políticas regulatórias, mais visíveis, envolvendo a burocracia e os grupos de interesses;
- 3) Políticas redistributivas, que atingem maior número de pessoas e impõe perdas a alguns, sendo de mais difícil aprovação e;
- 4) Políticas constitutivas, que tratam de procedimentos (Souza, 2006:28).

“a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação”

CERTAMENTE AO LER ESTA TIPOLOGIA VOCÊ FOI CLASSIFICANDO ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE CONHECE. SE NÃO FEZ ISTO, EXPERIMENTE FAZÊ-LO PARA IR ORGANIZANDO AS NOVAS APRENDIZAGENS.

Segundo a autora, o que importa considerar em todos os modelos é que a política pública

"permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo; envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação" (Souza, 2006, 36-37).

O foco analítico principal da política pública se encontra no tipo de problema que a política visa corrigir, de modo que seja possível a identificação do problema e avaliação da forma de chegada desse problema ao sistema político (politics), à sociedade política (polity) e às instituições-regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

(...) é fundamental, em uma política pública, pensarmos em quem ganha o que, por que e que diferença faz. Isso nos remete diretamente ao coração da formulação das políticas públicas e às relações entre sociedade e governo para a definição das ações que serão tomadas.

O percurso da identificação do problema até a decisão de implementar uma certa política pública, conta, quase sempre, com a ação da sociedade civil, que também tem responsabilidade na regulação e avaliação dos resultados da política por meio da construção de instrumentos de **accountability**. Em outras palavras, a sociedade civil tem como ação primordial, apontar os problemas a serem enfrentados, propor e colaborar na formulação das políticas mais adequadas para saná-los e, ainda, fazer o controle social da execução destas políticas por meio dos espaços de democracia participativa, como os **conselhos**, audiências públicas etc.

Por isso, é fundamental, em uma política pública, pensarmos em quem ganha o que, por que e que diferença faz. Isso nos remete diretamente ao coração da formulação das políticas públicas e às relações entre sociedade e governo para a definição das ações que serão tomadas.

GLOSSÁRIO

Accountability – Este termo expressa o controle do poder político. Para Guillermo O’Donnell, politólogo argentino, há o controle ou accountability vertical, que se concretiza por meio do voto e da burocracia, e o controle ou accountability horizontal, exercido por meio da mútua vigilância entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em que um controla o outro. Há ainda o controle ou accountability societal, que acontece por meio de plebiscitos, referendos, participação em conselhos, audiências públicas e que requer uma sociedade civil bem organizada e a existência de espaços de democracia participativa. Para mais detalhes ver:

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 25, nov. 2005.

ARATO, A. Representação e accountability. *Lua Nova*, São Paulo, n. 55-6:85-103, 2002 [2000].

ARAÚJO, C. Mulheres e representação política: a experiência das cotas no Brasil. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1:71-90, jan.-jun. 1998.

_____. As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 1:155-194, 2001.

Advocacy – Segundo a Dra. Maria Amélia Azevedo, do Instituto de Psicologia da USP, o termo advocacy, que não tem tradução em português, engloba ações de apoio e fortalecimento de grupos vulneráveis para que seus membros tenham acesso a informações, conheçam seus direitos, desenvolvam algumas habilidades e uma visão crítica da realidade. Grupos de advocacy ajudam a promover, defender, proteger e ampliar direitos de pessoas e grupos vulneráveis. Leia matérias e artigos em *Advocacy: o lobby do bem*, de Marcio Zeppelini, nos seguintes sites:

www.ipea.gov.br/acaosocial/article26c3.html?id_article=592

www.filantropia.org

www.agere.org.br

Análise de impacto horizontal e vertical – As análises de impacto horizontal e vertical são usadas em estudos avaliativos de tendências, especialmente na área financeira. A análise horizontal se propõe a demonstrar, por exemplo, a evolução das despesas de uma política no decorrer dos tempos. É chamada de horizontal porque estabelece um ano-base para a análise e, a partir daí, verifica qual foi a evolução e o impacto nos anos seguintes; preocupa-se com o crescimento ou o declínio dos resultados e dos impactos em cada período, estabelece comparativos entre um exercício e outro. A análise vertical foca na avaliação da estrutura dos resultados e dos impactos de uma política e das ações que a compõem. Assim, elege um item como base e, no tempo, verifica quanto e como cada um dos demais itens interfere nos resultados e nos impactos em relação àquele item escolhido como base. Por exemplo, analisa o percentual que uma ação representou quanto à receita de uma determinada política.

Burocracia – É uma forma de organização que se baseia na racionalidade. Max Weber (1864-1920), intelectual alemão, considerado um dos fundadores da Sociologia, é uma referência por seu estudo sobre a burocratização da sociedade. Descreve a mudança da organização social baseada em

valores, chamada de autoridade tradicional, para uma organização social orientada para objetivos e ações, chamada de legal-racional. Weber diz que a crescente burocratização da vida humana coloca-a num caminho de regras e de controle racional. Assim, numa repartição pública, a burocracia é a organização eficiente por excelência e, para isto, ela precisa detalhar antecipadamente e nos mínimos detalhes como as coisas devem acontecer. Ela é caracterizada por um sistema hierárquico, com alta divisão de responsabilidades, em que seus membros executam invariavelmente regras e procedimentos-padrão como se fossem engrenagens de uma máquina.

Importante destacar que, popularmente, o termo burocracia é usado em sentido contrário para identificar os defeitos do sistema: quando numa repartição se exige ou existe muita papelada que impede soluções rápidas e/ou para criticar funcionários/as apegados a regulamentos e a rotinas que causam ineficiência no serviço público.

Conselhos – São órgãos colegiados com a incumbência de formular, supervisionar e avaliar políticas públicas, por isso, importantes espaços de participação da sociedade civil na gestão pública. Os Conselhos Paritários são aqueles igualmente compostos de representantes do Poder Executivo (indicados/as por suas chefias) e da sociedade civil organizada (eleitos/as por seus pares). Os Conselhos Tripartites, como o Conselho do Trabalho, têm representantes, em igual número, do Poder Público, dos/as empregadores/as e dos/as empregados/as. Há Conselhos de Direitos, Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas Setoriais. Exemplos: Conselhos de Assistência Social; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, e outros.

Raça – Do ponto de vista científico não existem raças humanas; há apenas uma raça humana. No entanto, do ponto de vista social e político é possível (e necessário) reconhecer a existência do racismo enquanto atitude. Assim, só há sentido em usar o termo raça numa sociedade racializada, ou seja, que define a trajetória social dos indivíduos em razão da sua aparência. Segundo Kabengele Munanga, professor de antropologia da USP, o conceito de raça, tal como o empregamos hoje, nada tem de biológico. É um conceito carregado de ideologia, pois como todas as ideologias ele esconde uma coisa não proclamada: a relação de poder e de dominação. A raça, sempre apresentada como categoria biológica, isto é, natural, é de fato uma categoria etno-semântica. De outro modo, o campo semântico do conceito de raça é determinado pela estrutura global da sociedade e pelas relações de poder que a governam. Os conceitos de negro, branco, mestiço não significam a mesma coisa nos Estados Unidos, no Brasil, na África do Sul, na Inglaterra etc. Por isto, o conteúdo dessas palavras é etno-semântico, político-ideológico e não biológico (MUNANGA, Kabengele. *Uma abordagem conceitual das noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação. PENESB-RJ, 05 nov. 2003. p. 27. In: COSTA, D.M., OSÓRIO, A.B. & SILVA, A. de O. *Gênero e Raça no Orçamento Municipal: um guia para fazer a diferença*, vol. I, Orientações Básicas, IBAM/DES, Rio de Janeiro, 2006).

Ao empregar o termo raça, os/as autores/as dos textos deste Curso consideram a posição de vários/as pesquisadores/as e do Movimento Negro do Brasil na utilização do conceito como forma de expor a prática social do racismo.

O DESAFIO DA IGUALDADE NA GESTÃO PÚBLICA

QUAL A RELAÇÃO EXISTENTE ENTRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO HUMANO? QUAIS OS EFEITOS, NO PRESENTE E NO FUTURO, DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SEM DESENVOLVIMENTO HUMANO? COMO MEDIR? COMO AVALIAR SE UM PAÍS É MAIS OU MENOS DESENVOLVIDO, CONSIDERANDO A CONDIÇÃO HUMANA? O QUE OBSERVAR? QUAIS DADOS INTERESSAM? COMO E POR QUE AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NAS POLÍTICAS DE EMPREGO E GERAÇÃO DE RENDA?

Como podemos notar, o crescimento econômico nem sempre esteve atrelado ao desenvolvimento humano. Até pouco tempo, era suficiente que um país tivesse um bom **PIB** para ser considerado desenvolvido. Graças aos esforços de pesquisadores/as e lideranças de movimento sociais articulados/as com observatórios nacionais e internacionais, são produzidos dados sobre as realidades locais. Uma organização importante desses dados é feita pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que desde 1990 produz anualmente os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), que serviram de base para a mesma instituição propor o conceito de Desenvolvimento Humano Sustentável (DHS):

Ele parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana.

O Desenvolvimento Humano Sustentável significa mais do que a passagem da condição de país pobre para a de rico, de uma economia tradicional rural para outra tecnologicamente sofisticada. O DHS considera principalmente as noções de maior dignidade humana: mais segurança, justiça, mobilização social, preservação cultural, participação política, maior poder de decisão da população e equidade. Tudo possibilitado pelo acesso à educação, à saúde, ao saneamento básico, à moradia, à cultura e às condições ambientais para todos/as.

De acordo com este conceito, ser equitativo e sustentável são duas qualidades indissociáveis do desenvolvimento, fazendo com que o desenvolvimento humano tenha três atributos básicos:

1. **O desenvolvimento das pessoas** – aumentando suas oportunidades, capacidades, potencialidades e direitos de escolha;
2. **O desenvolvimento para as pessoas** – garantindo que o crescimento econômico se expresse na qualidade de vida das pessoas e que as riquezas sejam apropriadas equitativamente pela população;
3. **O desenvolvimento pelas pessoas** – alargando a parcela de poder e participação ativa dos indivíduos e das comunidades nas decisões que afetam suas vidas – **empoderamento**.

Neste ponto, podemos lançar as seguintes perguntas: como avaliar se um país é mais ou menos desenvolvido, considerando a condição humana? Como medir? O que observar? Quais dados interessam?

Para monitorar o desenvolvimento humano, foram desenvolvidos vários indicadores – como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o Índice de Pobreza Humana (IPH), o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado por Gênero (IDG) – objetivos e metas, como os **OBJETIVOS DO MILÊNIO (ODM)**. Na próxima unidade, quando abordarmos políticas universais e políticas de ações afirmativas, falaremos mais sobre indicadores e alguns destes índices. Neste texto, destacamos o quanto tais documentos, pactos, indicadores e o monitoramento das **agências multilaterais** têm oferecido subsídios e fortalecido as estratégias para o desenho de políticas públicas focadas em gênero e **RAÇA** – políticas que trazem em seu cerne o reconhecimento da participação das mulheres no desenvolvimento do país, atuando nas mais variadas dimensões, inclusive e cada vez mais na econômica.

OBJETIVOS DO MILÊNIO (ODM)

Lançado pela Assembleia do Milênio, o ODM traz oito metas a serem alcançadas até 2015 pelos Estados-membros das Nações Unidas. Os objetivos que se referem à promoção da paz, à erradicação da pobreza, à promoção do desenvolvimento humano, à proteção do ambiente comum, aos direitos humanos e à democracia trazem duas metas focadas em gênero: igualdade entre os sexos e valorização da mulher e melhoria da saúde das gestantes. Acesse www.pnud.org.br/odm/

RAÇA

Do ponto de vista científico não existem raças humanas; há apenas uma raça humana. No entanto, do ponto de vista social e político é possível (e necessário) reconhecer a existência do racismo enquanto atitude. Assim, só há sentido em usar o termo raça numa sociedade racializada, ou seja, que define a trajetória social dos indivíduos em razão da sua aparência. Segundo Kabengele Munanga, professor de antropologia da USP,

o conceito de raça, tal como o empregamos hoje, nada tem de biológico. É um conceito carregado de ideologia, pois como todas as ideologias ele esconde uma coisa não proclamada: a relação de poder e de dominação. A raça, sempre apresentada como categoria biológica, isto é, natural, é de fato uma categoria etno-semântica. De outro modo, o campo semântico do conceito de raça é determinado pela estrutura global da sociedade e pelas relações de poder que a governam. Os conceitos de negro, branco, mestiço não significam a mesma coisa nos Estados Unidos, no Brasil, na África do Sul, na Inglaterra etc. Por isto, o conteúdo dessas palavras é etno-semântico, político-ideológico e não biológico (MUNANGA, Kabengele. *Uma abordagem conceitual das Noções de Raça, Racismo, Identidade e Etnia*. Palestra proferida no 3º Seminário Nacional Relações Raciais e Educação. PENESB-RJ, 05 nov. 2003. p. 27. In: COSTA, D.M., OSÓRIO, A.B. & SILVA, A. de *O Gênero e Raça no Orçamento Municipal: um guia para fazer a diferença*, vol. I, Orientações Básicas, IBAM/DES, Rio de Janeiro, 2006).

Ao empregar o termo *raça*, os/as autores/as dos textos deste Curso consideram a posição de vários/as pesquisadores/as e do Movimento Negro do Brasil na utilização do conceito como forma de expor a prática social do racismo.

Laís Abramo, estudiosa das desigualdades de gênero e relações de igualdade no trabalho, explica:

Um elemento fundamental para incorporar a dimensão de gênero às políticas de emprego é reconhecer as mulheres, em particular as chefes de família, como um sujeito e um grupo-alvo fundamental destas políticas. Isso implica superar a visão habitual de que as mulheres, principais responsáveis pelos cuidados com a casa e a família devido à divisão sexual do trabalho vigente na nossa sociedade, não estão em condições de empregar-se a fundo no mercado de trabalho e, portanto, não podem ser consideradas mão-de-obra permanente e estável, e continuam sendo vistas como um segmento não essencial e secundário do mercado de trabalho. Já no começo dos anos noventa, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) apontava os efeitos negativos deste tipo de visão, tanto para a eficiência das políticas públicas de emprego e melhoria de renda, como para o objetivo de promoção da igualdade de gênero (OCDE, 1991). Coerentemente com essa visão, já em 1980, os governos dos países da OCDE se comprometeram a implementar políticas de promoção do emprego feminino [...] (Abramo, 2004: 24)

Abramo chama a atenção para o papel do/a gestor/a na identificação das desigualdades e na promoção de condições de igualdade:

Mas o que significa na prática considerar as mulheres e os negros como sujeitos e grupos meta das políticas de emprego?

Significa, em primeiro lugar, definir, como objetivo explícito das políticas de emprego, o aumento da taxa de participação e ocupação das mulheres, dando uma atenção especial à situação das mulheres negras. Estar fora do mercado de trabalho, ou em uma situação definida como de "inatividade econômica" desde muito tempo deixou de ser uma opção desejável para segmentos cada vez mais significativos da população feminina brasileira e latino-americana. Os dados são muito eloquentes. Uma parcela cada vez maior da população depende exclusivamente, ou em grande medida, dos rendimentos advindos do trabalho remunerado das mulheres (Abramo, 2004: 25).

PNAD

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio é uma pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em uma amostra de domicílios brasileiros que, por ter propósitos múltiplos, investiga diversas características socioeconômicas da sociedade, como população, educação, trabalho, rendimento, habitação, saúde, nutrição etc., entre outros temas que são ali incluídos de acordo com as necessidades de informação para o Brasil. A pesquisa é feita em todas as regiões do Brasil. Em sua coleta de dados, os pesquisadores da PNAD também demandam a autodeclaração da etnia do pesquisado. Em: <http://www.ibge.gov.br>

O relatório da **PNAD** de 2008 revelou que as mulheres estão contribuindo mais para a renda das famílias. Em 1992 a contribuição era de 30,1% e passou para 40,6% em 2008. No caso das mulheres cônjuges, a proporção daquelas que contribuem para a renda familiar aumentou ainda mais: de 39,1% para 64,3%. Porém, apesar desse aumento da contribuição feminina para a renda familiar, elas continuam sendo as principais responsáveis pelos afazeres domésticos. Em 2008, 87,9% das mulheres ocupadas se dedicavam às atividades domésticas, contra 46,1% homens.

COMO PROMOVER A EQUIDADE DE GÊNERO E RAÇA NAS RELAÇÕES DE TRABALHO? COMO GARANTIR AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO FEMININA NA ECONOMIA, COM EQUIDADE? COMO GESTORES/AS, TRABALHADORES/AS DE SERVIÇOS PÚBLICOS E REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL PODEM PLANEJAR E IMPLEMENTAR AÇÕES QUE AMPLIEM A AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES?

É essencial pensar como as políticas de governo podem alterar a condição de exclusão e favorecer o desenvolvimento humano. (...) ainda que receba críticas internas e externas, o Brasil é internacionalmente reconhecido como um país inovador pela responsabilidade governamental na proposição de políticas públicas.

É essencial pensar como as políticas de governo podem alterar a condição de exclusão e favorecer o desenvolvimento humano. Todavia, o esforço governamental está atrelado à atuação de seus/suas agentes gestores/as, que intermedeiam as relações entre as demandas sociais e o fazer político.

A grandeza do Brasil em território e em diversidade humana e ambiental tem sido um desafio para a implementação de políticas públicas direcionadas à promoção da igualdade de direitos. No entanto, ainda que receba críticas internas e externas, o Brasil é internacionalmente reconhecido como um país inovador pela responsabilidade governamental na proposição de políticas públicas. Se eventos específicos de descumprimento dos direitos humanos ainda ocorrem, destaca-se a participação cidadã e o controle social monitorando as políticas públicas.

Compreendendo que a igualdade constitucional depende da vontade política no cumprimento da lei, mas principalmente da promoção da diversidade entendida em todos os seus aspectos interseccionais – cultura, raça/etnia, inserção social, situação econômica e regional – os/as gestores/as públicos/as e a sociedade como um todo estarão concretizando o que as mulheres e os/as negros/as têm buscado há séculos: igualdade com o devido respeito às diferenças.

GLOSSÁRIO

Agências multilaterais – São organismos com representantes de vários países que financiam projetos de desenvolvimento ou fornecem ajuda a nações em dificuldade financeira. Os exemplos mais famosos são o Fundo Monetário Nacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Empoderamento – vem do termo inglês *empowerment*, que significa dar poder. No entanto, o termo tem um sentido mais profundo, porque traz a ideia de fazer por si mesmo as mudanças e as ações que visam não só ao fortalecimento individual e coletivo, mas à transformação.

PIB – Produto Interno Bruto é um indicador que representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos em determinada cidade, um estado ou um país durante um período determinado de tempo – mês, trimestre, ano – e serve para medir a atividade econômica. O PIB considera bens e serviços finais, deixando de fora os bens de consumo intermediário ou insumos (matéria-prima, equipamentos, capital, horas de trabalho) para evitar dupla contagem.

DESENVOLVIMENTO, DESIGUALDADES E EXCLUSÃO

PODEM O RACISMO E O SEXISMO SEREM RESOLVIDOS PELA QUESTÃO ECONÔMICA?
ACABANDO A POBREZA ACABARÃO AS DISCRIMINAÇÕES DE GÊNERO E RAÇA?

Será que o fim da pobreza significará o fim das discriminações de gênero e raça? Pode o racismo e o sexismo ser explicados e, por conseguinte, serem resolvidos pela questão econômica? As grandes potências econômicas adotam o princípio da igualdade ao lidar com imigrantes? Vamos abordar em parte essas questões neste texto.

A desigualdade e a exclusão têm na modernidade ocidental um significado totalmente distinto do que tiveram nas sociedades do antigo regime. Pela primeira vez na história, a igualdade, a liberdade e a cidadania são reconhecidas como princípios emancipatórios da vida social. A desigualdade e a exclusão têm, pois, de ser justificadas com exceções ou incidentes de um processo societal que não lhes reconhece legitimidade, em princípio. E, perante elas, a única política social legítima é a que define os meios para minimizar uma e outra (Santos, 2006: 279).

Ao tratar dos temas da desigualdade e da exclusão, o autor da citação, Boaventura de Sousa Santos, mostra que ambos impactaram de maneira diferente os países do Atlântico Norte e as ex-colônias. Se nos primeiros houve uma relação conflituosa com os processos de emancipação, nas ex-colônias a desigualdade e a exclusão moldaram os “princípios de regulação” social calcados na “violência da coerção” e na “violência da assimilação” (Santos, 2006: 279).

Segundo Santos, na modernidade ocidental, a desigualdade e a exclusão representam sistemas complexos e interdependentes de hierarquização, pois enquanto o primeiro acena com a possibilidade de integração de grupos sociais, dentro da equação capital versus trabalho, o segundo, enquanto “fenômeno cultural e social”, orienta processos de **segregação**. Neste sentido, outros sistemas de hierarquização social, como o racismo e o sexismo, contêm elementos tanto da desigualdade como da exclusão:

outros sistemas de hierarquização social, como o racismo e o sexismo, contêm elementos tanto da desigualdade como da exclusão

No caso do racismo, o princípio da exclusão assenta na hierarquia das raças e a integração desigual ocorre, primeiro, através da exploração colonial (escravatura, trabalho forçado) e, depois, através da imigração. No caso do sexismo, o princípio da exclusão assenta na distinção entre o espaço público e o privado e o princípio da integração desigual, no papel da mulher na reprodução da força de trabalho no seio da família e, mais tarde, tal como o racismo, pela integração em formas desvalorizadas da força de trabalho, por um lado, a etnicização/racialização da força de trabalho, por outro, a sexização da força de trabalho (Santos, 2006: 281).