



Perspectivas em Políticas Públicas

JANEIRO/JUNHO | ENERO / JUNIO | 2013

VOL. VI; Nº 11; ISSN 1983-3733

Periodicidade: Semestral | Periodicidad: Semestral

Revista | Periódico - "**Perspectivas em Políticas Públicas**",
Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves",
Campus de Belo Horizonte,
Universidade do Estado de Minas Gerais, Brasil

EdUEMG - Barbacena 2013

Cadastrada em "Sumários Org-Sumários de Revistas Brasileiras"- Fundação de Pesquisa Científica de Ribeirão Preto (FUNPEC- RP) - www.sumarios.org/periodicos.asp
Cadastrada em "Banco de Dados Bibliográficos da USP" - DEDALUS-USP/Brasil
Indexada pelo Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX) www.latindex.unam.mx
Indexada por DIALNET - Fundación Dialnet de La Universidad de La Rioja/ Espanha - <http://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=14513>
Capes B5

EdUEMG – EDITORA DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Av. Coronel José Máximo, 200 - Bairro São Sebastião - CEP 36202-284 - Barbacena - Minas Gerais - Brasil
Tel.: (55) 32 3362-7385 - eduemg.uemg@gmail.com

PROJETO DA CAPA | PROYECTO DE LA TAPA

Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos de Design - Escola Design/CBH/UEMG/Brasil

VERSÃO ELETRÔNICA | VERSIÓN ELECTRÓNICA

www.pppfapp.org

DIAGRAMAÇÃO | DIAGRAMACIÓN

Felipe Miquéias Vilça

EDITORA GERAL | EDITORA GENERAL

Vanda Arantes de Araújo

COMITÊ EDITORIAL | COMITÉ EDITORIAL

Carmem Lúcia Freitas de Castro

Cynthia Rúbia Braga Gontijo

Darli de Souza Dias

Fernanda Tarabal Lopes

Gláucia Margaret dos Santos Penêdo e Paiva (Secretária - Secretaria)

REVISORA PARA PORTUGUÊS E INGLÊS | REVISORA PARA PORTUGUÉS Y INGLÉS

Vanda Rosignoli

P 467 Perspectivas em Políticas Públicas; Vol.VI; Nº. 11 (janeiro - junho, 2013);
Barbacena: EdUEMG; Belo Horizonte : Faculdade de Políticas
Públicas "Tancredo Neves", Universidade do Estado de Minas
Gerais, Brasil, 2013.
V.VI
Semestral
Textos em português e espanhol.
ISSN 1983-3733
1. Administração Pública - Periódicos 2. Políticas Públicas - Periódicos.
CDU 351

REVISOR PARA ESPANHOL/REVISOR PARA ESPAÑOL

Jorge Carlos Serrallach

CONSELHO EDITORIAL INTERNACIONAL | CONSEJO EDITORIAL INTERNACIONAL

Alejandra Faúndez - Consultora Inclusión y Equidad (Chile)

Enrique Martínez Larrechea - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Uruguay)

Geyser Margel - Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)

Marco Aurélio Navarro Leal - Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)

Marta Eugenia Picado Mesen - Universidad de Costa Rica (UCR/Costa Rica)

Myriam Cardozo Brum - Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/México)

Norberto Fernández Lamarra - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF/Argentina)

Ursula Zurita Rivera - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/México)

CONSELHO EDITORIAL NACIONAL | CONSEJO EDITORIAL NACIONAL

Álvaro Ramalho Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Antônio de Pádua Nunes Tomasi - Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais (CEFET/MG)

Bruno Lazzarotti Diniz Costa - Fundação João Pinheiro (FJP/MG)

Dijon Moraes Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Domingos Antonio Giroletti - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)

Eniel do Espírito Santo - Paidós Educação e Consultoria Ltda (Brasil)

Francisca Cândida Candeias de Moraes - Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAP/SP)

Frederico José Lustosa da Costa - Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)

Janete Gomes Barreto Paiva - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Júlio César Machado Pinto - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Lígia Gomes Elliot - Fundação Cesgranrio (RJ)

Márcia Soares de Alvarenga - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)

Marco Antônio Machado - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS)

Maria Cecília Loschiavo dos Santos - Universidade de São Paulo (USP/SP)

Maria Celeste Moraes Guimarães - Universidade do Estado de Minas Gerais (UFMG)

Maria Coeli Simões Pires - Universidade do Estado de Minas Gerais (UFMG)

Maria de Lourdes Melo Praes - Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)

Nelson Colossi - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)

Otávio Soares Dulci - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)

Pedro Antônio de Melo - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC)

Rogério Delamare Ruas - Consultor Independente (Brasil)

Salomão Antônio Mufarrej Hage - Universidade Federal do Pará (UFPA)

AVALIADORES | EVALUADORES

Álvaro Ramalho Júnior - Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG)
Carmen Déa Moraes Pataro - Universidade do Estado de Minas Gerais (UFMG)
Domingos Antonio Giroletti - Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (FIPL/MG)
Eniel do Espírito Santo - Paidós Educação e Consultoria Ltda (Brasil)
Enrique Martinez Larrechea - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Uruguay)
Fátima Marília Andrade de Carvalho - Universidade Federal de Viçosa (UFV/MG)
Francisca Cândida Candeias de Moraes - Fundação de Desenvolvimento e Administração Pública (FUNDAP/SP)
Frederico José Lustosa da Costa - Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ)
Geyser Margel - Universidad de la República (UDELAR/Uruguay)
Márcia Soares de Alvarenga - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/RJ)
Marco Aurélio Navarro Leal - Sociedad Mexicana de Educación Comparada (México)
Maria Amarante Pastor Baracho - Fundação João Pinheiro (FJP/MG)
Maria Coeli Simões Pires - Universidade do Estado de Minas Gerais (UFMG)
Maria de Fátima de Paula - Universidade Federal Fluminense (UFF/RJ)
Maria de Lourdes Melo Praes - Universidade Federal de Uberlândia (UFU/MG)
Myriam Cardozo Brum - Universidad Autónoma Metropolitana de México (UAM/México)
Nelson Colossi - Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC/SC)
Norberto Fernández Lamarra - Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF - Argentina)
Pedro Antônio de Melo - Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária (INPEAU/UFSC)
Rogério Cunha Campos - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Rogério Delamare Ruas - Consultor Independente (Brasil)
Salomão Antônio Mufarrej Hage - Universidade Federal do Pará (UFPA)
Tania Hogla Rodríguez Mora - Universidad Nacional Autónoma de la Ciudad de México (UNAM - México)
Ursula Zurita Rivera - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO - México).

GESTÃO SUPERIOR DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS (UEMG)
GESTIÓN SUPERIOR DE LA UNIVERSIDAD DEL ESTADO DE MINAS GERAIS (UEMG)

REITOR | RECTOR

Dijon de Moraes Júnior

VICE-REITORA | VICERRECTORA

Santuza Abras

PRÓ-REITORA DE ENSINO | PRORRECTORA DE ENSEÑANZA

Renata Nunes Vasconcelos

PRÓ-REITORA DE EXTENSÃO | PRORRECTORA DE EXTENSIÓN

Vânia Aparecida Costa

PRÓ-REITORA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO | PRORRECTORA DE PESQUISA Y POSTGRADO

Terezinha Abreu Gontijo

PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS | PRORRECTOR DE PLANEAMIENTO, GESTIÓN Y FINANZAS

Giovânio Aguiar

CHEFE DE GABINETE | JEFE DE GABINETE

Eduardo Andrade Santa Cecília

DIRETOR GERAL DO CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH) | DIRECTOR GENERAL DEL CAMPUS DE BELO HORIZONTE (CBH)

Roberto Werneck Resende Alves

DIRETORA DA FACULDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS "TANCREDO NEVES" (FaPP/CBH/UEMG) | DIRECTORA DE LA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL

Fernanda Tarabal Lopes

VICE-DIRETORA DA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL | VICEDIRECTORA DE LA FaPP/CBH/UEMG/BRASIL

Carmem Lúcia Freitas de Castro

EdUEMG | EdUEMG

Coordenação: Daniele Alves Ribeiro

CORRESPONDÊNCIA | CORRESPONDENCIA

Revista "Perspectivas em Políticas Públicas"

Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves"/CBH/UEMG

Rua Major Lopes, 574 - Bairro São Pedro

Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil CEP: 30330 050

E-mail: pppfapp@uemg.br

PPP "on line": www.pppfapp.org

Site: www.uemg.br

Tel.: 55 31 3194-2508



LINHA EDITORIAL **EDITORIAL LÍNEA**

A Revista “**P**erspectivas em **P**olíticas **P**úblicas, bilíngue (português e espanhol), editada semestralmente pela FaPP/CBH/UEMG, dedica-se a publicar textos inéditos (artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas) relacionados a temáticas de políticas públicas nas diferentes dimensões sociais. Constitui-se em canal para veiculação de novos conhecimentos e experiências sobre a temática, promovendo o intercâmbio nacional e internacional, especialmente no contexto da América Latina, e, ainda, em canal para a qualificação das diversas vozes e discursos produzidos no âmbito dessas políticas.

Os textos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da FaPP/CBH/UEMG.

É permitida a reprodução total ou parcial desta Revista, desde que a fonte seja citada.

El La Revista “Perspectivas em Políticas Públicas”, es una publicación bilingüe (portugués y español) editada semestralmente, por la FaPP/CBH/UEMG, que se dedica a divulgar textos inéditos (artículos científicos, artículos de actualización, artículos de revisión, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas) relacionados con la temática de políticas públicas en distintas dimensiones sociales. Constituye un canal para difundir nuevos conocimientos y experiencias sobre el tema, promoviendo el intercambio nacional e internacional, especialmente en el contexto de América Latina, además de ser un vehículo para la calificación de diversas voces y discursos producidos en el ámbito de estas políticas.

Los autores de los textos publicados en la referida Revista se responsabilizan por entero de sus producciones. Las opiniones que en ellos se emiten, no coinciden siempre con el punto de vista de la FaPP/CBH/UEMG.

Se permite reproducir total o parcialmente esta Revista, siempre que se cite la fuente.



SUMÁRIO

EDITORIAL.....	11
----------------	----

ARTIGOS

A PROMOÇÃO DO ACESSO À ÁGUA COMO DIREITO HUMANO: formulação de políticas de respeito, proteção e cumprimento deste direito

Maria Bueno Barbosa.....19

ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) SOBRE A QUALIDADE DE VIDA DE AGRICULTORES FAMILIARES DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/MG

Rafael Júnior dos Santos Figueiredo Salgado e Marcelo Miná Dias..... 57

AValiação DE POLÍTICAS PÚBLICAS: por um procedimento integrado ao ciclo da gestão

Fernanda Carneiro.....85

ENTRE A PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL E AS MORADIAS PRECÁRIAS: uma análise da popularização da casa própria no Brasil

Walkiria Zambrzycki Dutra..... 123

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: indução e cooperação na formação de consórcios intermunicipais de saúde

Paulo Ricardo Diniz Filho..... 147

PONTO DE VISTA

O MESTRE SEMPRE PRESENTE

Antônio Eduardo de Noronha Amabile 188

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO 192



SUMARIO

EDITORIAL.....	14
----------------	----

ARTÍCULOS

LA PROMOCIÓN DEL ACCESO AL AGUA COMO UN DERECHO HUMANO: formas de política de respeto, protección y cumplimiento de este derecho

Maria Bueno Barbosa.....	20
ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) SOBRE A QUALIDADE DE VIDA DE AGRICULTORES FAMILIARES DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/MG	

Rafael Júnior dos Santos Figueiredo Salgado e Marcelo Miná Dias.....	58
--	----

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: por un procedimiento integrado al ciclo de gestión

Fernanda Carneiro.....	86
------------------------	----

ENTRE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL ESTATAL Y LAS VIVIENDAS PRECARIAS: un análisis de la popularización de la casa propia en Brasil

Walkiria Zambrzycki Dutra.....	123
--------------------------------	-----

FEDERALISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: inducción y cooperación en la formación de consorcios intermunicipales de salud

Paulo Ricardo Diniz Filho.....	143
--------------------------------	-----

PUNTO DE VISTA

O MESTRE SEMPRE PRESENTE

Antônio Eduardo de Noronha Amabile.	183
--	-----

NORMAS PARA PRESENTACIÓN	201
--------------------------------	-----



EDITORIAL EDITORIAL

Vanda Arantes de Araujo
Editora Geral | Editora General

É com muita alegria que os profissionais que compõem o Comitê Editorial da Revista **P**erspectivas em **P**olíticas **P**úblicas colocam à disposição dos leitores mais um número; especialmente para mim, pois faço parte dessa equipe desde o lançamento deste periódico, em 2008. Neste momento, tenho a responsabilidade e o prazer de assumir a função de Editora Geral para, com o apoio e colaboração de todos, levar adiante a sua publicação.

Entretanto, nossa trajetória não é composta somente de momentos alegres; muitas vezes é marcada por desafios e momentos de tristezas. Dessa forma, coube, também, a mim, registrar a perda do ilustre componente do Comitê Editorial Nacional de **PPP**, o Professor Dr. Luís Aureliano Gama de Andrade, fato que deixou toda a equipe muito sentida. Hoje, o Professor não mais se encontra entre nós, mas deixa, para a **PPP** e a FaPP como um todo, uma notável contribuição. Sua competência e sua visão sobre as políticas públicas foram fundamentais para que a **PPP** avançasse e desse importantes passos na sua implementação.

Assim, utilizo-me de algumas palavras do Prof. Luís Aureliano, publicadas na Seção Ponto de Vista do nº 3 de **PPP**: “[...] o desafio que nos confronta hoje [...] é fazer do Brasil uma sociedade justa, desenvolvida, onde todos, independentes de gênero, etnia ou de naturalidade, desfrutem de oportunidades semelhantes” (p.149) para destacar, neste número, a inclusão de quatro temas que, de certa forma, relacionam entre si e vão ao encontro desses desafios, uma vez que os artigos trazem análises e discussões sobre as políticas públicas que buscam oportunizar uma melhor qualidade de vida aos cidadãos, garantindo os meios de atendimento às necessidades básicas das pessoas de: acesso à água, à alimentação, à moradia e saúde.

O primeiro artigo, *A promoção do acesso à água como direito humano: formulação de políticas de respeito, proteção e cumprimento*

deste direito, da autora Maria Bueno Barbosa, aborda a questão da promoção da garantia do acesso à água vista como direito humano. Discute as políticas de promoção assumidas pelos governantes na agenda internacional e apresenta a vasta documentação que trata da temática, analisando problemas decorrentes da escassez da água e o compromisso dos signatários em promover, respeitar e proteger o acesso. Em sua análise, ressalta que definir o acesso à água como um direito humano significa estabelecer e prever metas de uso e de distribuição, cabendo aos estados o compromisso na garantia, salvaguardando respeito e sua promoção. Gerenciar os recursos hídricos é tarefa complexa, afirma a autora, e não se pode esquecer que as políticas sociais ineficazes ou inexistentes agravam a situação, devendo, ainda, considerar que a relação entre o homem e a água é anterior ao direito, pois a falta dela atinge o homem na sua necessidade mais básica: “o direito à vida!”

No segundo artigo: *Análise da influência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) sobre a qualidade de vida de agricultores familiares do município de Viçosa/MG*, os autores Rafael Júnior dos Santos Figueiredo Salgado e Marcelo Miná Dias apresentam o resultado da pesquisa realizada com os agricultores familiares participantes da PAA, este que faz parte de um conjunto de políticas públicas relacionadas ao combate à fome e à pobreza e surge como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero. Realizada em 2011, os autores apontam que os resultados indicam, na percepção dos participantes da pesquisa, que o Programa influenciou positivamente na qualidade de vida dos agricultores familiares, na elevação de renda e no incentivo à produção de alimentos livres de agrotóxicos, entre outros. Em relação à água, os participantes afirmam a importância de ter este “valioso bem”.

Avaliar políticas públicas é sempre um desafio para os responsáveis por esse empreendimento, é o que a autora Fernanda Carneiro discute em seu artigo *Avaliação de políticas públicas: por um procedimento integrado ao ciclo da gestão*. Baseada em estudo bibliográfico sobre a avaliação de políticas públicas e sua institucionalização, a autora discute os desafios encontrados tanto por expertos quanto pelo governo na realização das avaliações. Faz referências às dificuldades encontradas no modelo francês, que foi a base das avaliações realizadas no Brasil. Aponta mudanças dos indicadores utilizados para avaliação e a necessidade de superação do seu fim fiscalizador para uma avaliação que tenha como objetivo trazer novos conhecimentos sobre os programas. Afirma que a avaliação da política pública é uma nova cultura e adquire maior complexidade por se apresentar

como ferramenta de apoio à gestão, portanto se acredita que deve ser de interesse do gestor implementá-la. A autora destaca, ainda, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como pioneiro na institucionalização de uma secretaria especializada em avaliação e gestão da informação.

No quarto artigo, Entre a produção habitacional estatal e as moradias precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil, a autora Walkiria Zambrzycki Dutra discute de que forma o poder público busca solucionar o problema do acesso à moradia no Brasil. Para isso, analisa as políticas públicas de habitação, comparando os dois períodos em que houve um maior investimento no setor da habitação: o Regime Militar (1964-1985) e o período atual (2003-2012). Sob a forma de estudo de caso, a autora analisa a política pública habitacional no aspecto de promotora de um bem social e a relação do setor público com o privado. Questiona e aponta uma forte parceria entre os setores, deixando uma dúvida sobre a quem as políticas públicas de habitação favorecem.

Encerramos os nossos diálogos da Seção Artigos, desse número, com: *Federalismo e políticas públicas: indução e cooperação na formação de consórcios intermunicipais de saúde*, do autor Paulo Ricardo Diniz Filho, o qual apresenta uma análise sobre as políticas públicas de saúde, especificamente quanto à formação dos consórcios intermunicipais no Estado de Minas Gerais. Afirma que a política pública no Brasil deve ser vista no contexto das características do federalismo nacional e que essa discussão tem ocupado papel de destaque nas agendas. A partir dos anos 2000, a cooperação horizontal surge como fórmula de trabalho bastante promissora em resposta aos problemas que angustiam os municípios. O autor discute a descentralização das políticas de saúde e aponta o Estado de Minas como pioneiro na elaboração de políticas de incentivo à criação e formação de consórcios intermunicipais de saúde. Para tanto, analisa as políticas estaduais de indução à formação das Associações microrregionais destacando seu papel decisivo, ao longo do tempo, no processo de formação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde.

E como não poderia deixar de ser, na Seção Ponto de Vista fica, nas palavras de Antônio Eduardo de Noronha Amabile, nossa homenagem e nosso “Muito Obrigado”, ao Professor Luiz Aureliano.

Finalizo este editorial agradecendo, sinceramente, aos autores que enviaram seus estudos para serem publicados neste número e aos integrantes do Conselho Editorial e Avaliadores que têm contribuído

de forma muito especial e competente para que possamos continuar mantendo os padrões de qualidade de **PPP** e levar, aos nossos leitores, textos com discussões relevantes, que propiciam novas construções acerca das políticas públicas.

Desejo a todos uma boa leitura!

Es con gran alegría que los profesionales que conforman el Comité Editorial de la revista **Perspectivas en Políticas Públicas**; colocan a disposición de los lectores un número más, especialmente para mí, porque pertenezco a este equipo desde el lanzamiento de este periódico, en el año 2008 . En este momento, tengo la responsabilidad y el placer de hacerme cargo de la función de Editor Jefe, contando con el apoyo y la colaboración de todos para llevar adelante la publicación.

Sin embargo, nuestra historia no se compone sólo de momentos alegres, a menudo está marcada por retos, desafíos y momentos de tristeza. Por lo tanto, cabe también a mí, registrar la pérdida de un ilustre y destacado miembro del Comité Editorial Nacional del **PPP**, el profesor Dr. Luis Aureliano Gama de Andrade, un hecho que dejó a todo el equipo muy sentido. Hoy el profesor ya no está entre nosotros, pero nos deja, para el PPP y para FaPP en conjunto, una contribución notable. Su competencia y sus puntos de vista sobre las políticas públicas fueron esenciales para que el PPP avanzase y para que diese importantes pasos en su aplicación.

Permítanme usar algunas palabras del Prof. Luis Aureliano , publicadas en la sección Punto de vista N° 3 del **PPP** : “el reto al que nos enfrentamos hoy en día es construir en Brasil una sociedad justa, desarrollada, donde todo el mundo, independientemente de sexo, origen étnico o procedencia, disfruten de las mismas oportunidades”(p.149) para resaltar en este número, colocamos cuatro temas que de alguna manera se relacionan entre sí y van dirigidos hacia estos desafíos, ya que los artículos incluyen el análisis y la discusión de las políticas públicas que buscan una posible mejor calidad de vida para los ciudadanos, garantizando los medios para satisfacer las necesidades básicas de las personas: el acceso al agua, alimentos, vivienda y salud.

Permítanme usar algunas palabras del Prof. Luis Aureliano , publicadas en la sección Punto de vista N° 3 del **PPP** : “el reto al que nos enfrentamos hoy en día es construir en Brasil una sociedad justa,

desarrollada, donde todo el mundo, independientemente de sexo, origen étnico o procedencia, disfruten de las mismas oportunidades "(p.149) para resaltar en este número, colocamos cuatro temas que de alguna manera se relacionan entre sí y van dirigidos hacia estos desafíos, ya que los artículos incluyen el análisis y la discusión de las políticas públicas que buscan una posible mejor calidad de vida para los ciudadanos, garantizando los medios para satisfacer las necesidades básicas de las personas: el acceso al agua, alimentos, vivienda y salud.

El primer artículo, *la promoción del acceso al agua como un derecho humano: la formulación de políticas de respeto, para proteger, cumplir y hacer realidad este derecho*, de la autora Maria Bueno Barbosa, que se refiere a la cuestión de la promoción de la garantía del acceso al agua vista como un derecho humano.

Analiza las políticas de promoción asumidas por los gobiernos en la agenda internacional y presenta una amplia documentación que se ocupa de estos temas, el análisis de los problemas derivados por la escasez de agua y el compromiso de los gobernantes para promover, respetar y proteger el acceso a la misma. En su análisis, destaca que definir el acceso al agua como un derecho humano significa establecer metas de uso y de distribución, mientras que los estados deben asumir el compromiso de garantizar el respeto y su promoción. Administrar los recursos hídricos es una tarea compleja, dice la autora, y no podemos olvidarnos que las políticas sociales ineficaces o inexistentes empeoran la situación y también hay que considerar que la relación entre el hombre y el agua está por encima de la ley, porque la falta de ella afecta al hombre en su necesidad más básica: "el derecho a la vida".

En el segundo artículo : *Análisis de la influencia del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) sobre la calidad de vida de los agricultores familiares en Viçosa / MG*, los autores Rafael Júnior dos Santos Figueiredo Salgado y Marcelo Miná Dias presentan los resultados de la investigación llevada a cabo con los agricultores familiares que participan en la PAA, es parte de un conjunto de las políticas públicas relacionadas con el combate al hambre y la pobreza, y se presenta como una de las principales acciones estructurales del Programa Fome Zero. Celebrada en 2011, los autores señalan que los resultados indican, según la percepción de los encuestados, que el programa influyó positivamente en la calidad de vida de los agricultores familiares, aumentó sus ingresos y los incentivó para producir alimentos libres de pesticidas, entre otros. En cuanto al

agua, los participantes afirmaron la importancia de contar con este “valioso bien”. La evaluación de las políticas públicas es siempre un reto para los responsables por ese emprendimiento, es lo que la autora Fernanda Carneiro discute en su artículo *Evaluación de políticas públicas: por un procedimiento para el ciclo de la gestión integrada*. Con base en estudios bibliográficos sobre la evaluación de las políticas públicas y su institucionalización, la autora analiza los desafíos encontrados tanto por los expertos como por el gobierno en el logro de las evaluaciones. Hace referencias a las dificultades encontradas en el modelo francés, que era la base de evaluaciones llevadas a cabo en Brasil.

Apunta cambios de los indicadores utilizados para la evaluación y la necesidad de superar el fin fiscalizador que pretenda acercar los nuevos conocimientos a respecto de los programas. Afirma que la evaluación de las políticas públicas es una nueva cultura y se vuelve mucho más compleja, ya que se presenta como una herramienta de apoyo a la gestión por lo que se cree que es de interés del gestor implementarla. La autora también destaca al Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre como un pionero en la institucionalización de una secretaría especializada en la evaluación y gestión de la información. En el cuarto artículo, *Entre la producción estatal de moradias y las viviendas precarias: un análisis de la popularización de la vivienda propia en Brasil*, la autora Walkiria Zambrzycki Dutra discute cómo el poder público trata de solucionar el problema del acceso a la vivienda en Brasil. Para eso, analiza las políticas públicas de vivienda, la comparación de los dos períodos en los que hubo una mayor inversión en el sector de la vivienda: el régimen militar (1964-1985) y el período actual (2003-2012). Bajo la forma de estudio del caso, la autora analiza la política pública habitacional en el aspecto de promotora de un bien social y la relación entre el sector público y el privado. Cuestiona y apunta una fuerte asociación entre los sectores, dejando una duda a respecto, a quién o quiénes las políticas públicas favorecen.

Terminamos nuestro diálogo en la Sección Artículos, de este número, con: *Federalismo y políticas públicas: la cooperación e inducción en la formación de consorcios intermunicipales de salud*, del autor Paulo Ricardo Diniz Filho, que presenta un análisis sobre las políticas públicas de salud, específicamente con la formación de consorcios intermunicipales en el Estado de Minas Gerais. Afirma que la política pública en Brasil debe ser vista en el contexto de las características del federalismo nacional y que esa discusión ha ocupado un papel preponderante en las agendas. Desde la década del 2000, la

cooperación horizontal surge como destacada fórmula de trabajo en respuesta a los problemas que aquejan a los municipios.

El autor analiza la descentralización de la política de salud y señala al estado de Minas Gerais como un pionero en el desarrollo de políticas para fomentar la creación y formación de consorcios intermunicipales de salud. En él se analizan las políticas de Estado para inducir a la formación de Asociaciones micro regionales destacando el papel crucial en el tiempo de proceso de formación de Consorcios Intermunicipales de Salud. Y como no podía dejar de ser, en la sección Puntos de Vista, nos quedan las palabras de Antonio Eduardo de Noronha Amabile, nuestro homenaje es "Muchas Gracias" profesor Luiz Aureliano.

Concluyo esta editorial agradeciendo sinceramente a los autores que presentaron sus estudios que se publicarán en este número y a los miembros del Consejo Editorial y Revisores que han contribuido de forma muy especial y competente para que podamos seguir manteniendo los padrones de calidad de **PPP** y llevar a nuestros lectores textos con discusiones relevantes que proporcionan nuevas construcciones acerca de las políticas públicas.

¡Les deseo a todos una buena lectura!



ARTIGOS
ARTÍCULOS

A PROMOÇÃO DO ACESSO À ÁGUA COMO DIREITO HUMANO: formulação de políticas de respeito, proteção e cumprimento deste direito

Maria Bueno Barbosa*

RESUMO

A água constitui elemento essencial à vida no planeta, sendo elemento-chave para a saúde humana, higiene, saneamento, irrigação de colheitas, provimento de hidroeletricidade, proteção do meio ambiente e manutenção dos ecossistemas. No entanto, o cenário de escassez, em alguns países, desafia as medidas para a promoção de um acesso adequado aos recursos hídricos (aqui entendidos como a água potável, própria para o consumo e em quantidade e qualidade satisfatórias). Somando-se à distribuição desigual do recurso, de quantidade já altamente limitada, ainda há a questão do crescimento populacional desenfreado e o consequente aumento da demanda. Dentre os inúmeros documentos sobre o tema, o Comentário Geral sobre Direito à Água, recepcionado pela Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em novembro de 2002, tornou-se um marco histórico para os direitos humanos, uma vez que os 145 signatários se obrigam a promover, respeitar e proteger esse acesso, agora entendido como parte dos direitos humanos, com suas implicações, suas limitações, seus requisitos necessários e seus desdobramentos.

Palavras-chave: *Direito à água. Direitos Humanos. Acesso à Água. Recursos Hídricos.*

* - Bacharel em Direito e Relações Internacionais, Mestre e Doutoranda em Direito Público pela PUC Minas. Analista Administrativa Sênior no Núcleo de Inovação Tecnológica da PUC Minas, onde foi pesquisadora FAPEMIG (2006-2011). Professora da PUC Minas (2012), da Faculdade de Pará de Minas (FAPAM), e da pós-graduação *latu sensu* da Faculdade Pitágoras de Divinópolis-MG.

LA PROMOCIÓN DEL ACCESO AL AGUA COMO UN DERECHO HUMANO: formas de política de respeto, protección y cumplimiento de este derecho

RESUMEN

El agua es esencial para la vida en el planeta, siendo clave para la salud humana, la higiene, el saneamiento, el riego de los cultivos, el suministro de energía hidroeléctrica, la protección del medio ambiente y el mantenimiento de los ecosistemas. Sin embargo, el escenario de escasez en algunos países desafía las medidas para promover el acceso adecuado a los recursos hídricos (entendidos aquí como el agua potable propia para el consumo y satisfactoria en cantidad y calidad). A esto también le sumamos la distribución desigual del recurso, la cantidad ya altamente limitada, el problema del crecimiento demográfico desenfrenado y el consiguiente aumento de la demanda. Entre los numerosos trabajos sobre el tema, el Comentario General sobre el Derecho al Agua, aprobado por la Convención sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en noviembre de 2002, se convirtió en un hito histórico para los derechos humanos, ya que los 145 signatarios se comprometieron a promover, respetar y proteger este acceso, entendido ahora como parte de los derechos humanos, con sus implicaciones, sus limitaciones, sus requisitos necesarios y sus consecuencias.

21

Palabras claves: *Derecho al agua. Derechos Humanos. Acceso al agua. Recursos Hídricos.*

HUMAN RIGHT TO WATER: POLICIES TO PROMOTE RESPECT, PROTECTION AND FULFILLMENT OF THIS RIGHT

ABSTRACT

Water is an essential element for life in general. It plays a key role on human health, hygiene, sanitation, irrigation, on providing

hydroelectricity and also on protecting the environment and maintaining the ecosystems. Thus, the scarcity scenario we can observe in some countries challenges measures taken to enforce the promotion of an adequate access to water resources (herein understood as freshwater, adequate for human consumption and with satisfactory quality and quantity). Besides the unequal distribution, allied to the already known highly limited quantity, lies the disordered population growth and the consequent expansion of the demand. Although some documents have addressed this issue, the General Comment on the Right to Water received by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on November 2002 has become a relevant mark for human rights history, once the 145 signatories have abided to promote, respect and protect this access to safe water, here taken into account as a part of the human rights, and also its applications, limitations and necessary requirements.

22

Keywords: *Right to water. Human rights. Access to Freshwater. Water resources.*

1 INTRODUÇÃO

A promoção do acesso à água como direito humano à população em geral constitui tema amplamente discutido na agenda internacional nos mais diversos aspectos. Frequentemente, a política ambiental é desenvolvida primeiramente no plano internacional para posteriormente ser internalizada pelos países como desdobramentos dos compromissos assumidos multilateralmente dentro da óptica do Direito Internacional, como as obrigações de respeito, proteção e cumprimento desses direitos.

Nesse sentido, o presente trabalho aborda a questão da promoção da garantia do acesso à água por meio da assunção desses compromissos, pelos governos estatais, em um mundo marcado

pelas consequências da distribuição desigual desse recurso, hoje aliada à má utilização, à poluição e ao crescimento da demanda, já se mostrando como problema pelo comprometimento das águas, na medida em que a utilização da indústria e da agricultura compete com a utilização humana (*stricto sensu*¹).

Atualmente, o aumento da demanda é provocado pelo vertiginoso crescimento populacional aliado à capacidade limitada de oferta de água acaba comprometendo o desenvolvimento social e econômico de muitos países (SOUZA, 2003a).²

O presente artigo busca apresentar como a discussão de políticas de promoção, salvaguarda e proteção dos direitos humanos

2 O DIREITO À ÁGUA NA AGENDA INTERNACIONAL

Diferentemente das guerras e dos desastres naturais, a crise global por água não traz manchetes para a mídia. Nem mesmo impulsiona a ação de concertação internacional. Assim como a fome, a privação de acesso à água é uma crise silenciosa, vivenciada pelos pobres e tolerada pelos detentores dos recursos, tecnologias e poder político capazes de extingui-la³ (WATKINS et al., 2006, p.1, tradução nossa).

23

Primeiramente, ressalta-se a importância da consolidação de um direito à água, explicitando os problemas decorrentes de sua

1 - Por utilização humana *stricto sensu* entendemos aquela realizada somente para suprir as necessidades relativas à sobrevivência do ser humano.

2 - SOUZA, Matilde de. Disponível em: <<http://guerra.uai.com.br/analises/5652.html>>.

3 - *Unlike wars and natural disasters, the global crisis in water does not make media headlines. Nor does galvanize concerted international action. Like hunger, deprivation in access to water is a silent crisis experienced by the poor and tolerated by those with the resources, the technology and the political power to end it (WATKINS et al: HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2006, p.1).*

escassez⁴ em alguns países e regiões, priorizando informações que suscitam preocupação e que comprometem o bem-estar da população desses países. Tais informações se fazem necessárias para, posteriormente, serem contempladas as soluções propostas pelos fóruns internacionais, no que tange às medidas de correção e mitigação dessa situação para, em seguida, colocar as implicações desse contexto para a população mundial e como a água pode se tornar objeto de disputas e conflitos violentos em algumas partes do planeta, para então discutir a problemática do direito humano ao acesso à água.

Através da análise de um mapa planisférico, tem-se a impressão de que a água constitui o elemento mais abundante no planeta, pois representa 71% da superfície terrestre, com um volume total estimado em 1.385 milhões de km³. Porém, se esse total for fragmentado, percebe-se que a porcentagem representada pela água salgada e pela água potável mostra realidades bem distintas, pois a água salgada representa 97% desse total (CALASANS, 2006, p.3). A quantidade equivalente à água doce no mundo não produz porcentagem maior que 2,53% do total de água disponível na Terra. Descontados os dois terços encontrados nas geleiras glaciais ou permanentemente em forma de neve, a realidade é bem diferente: restam ao consumo humano algo em torno de oito mil quilômetros cúbicos, componentes dos rios, lagos e das demais fontes de água superficial. Ainda, desse total, não se tem uma noção muito precisa da porcentagem de água poluída por dejetos como fertilizantes, pesticidas, resíduos industriais, humanos e químicos, dentre outros que tornam a água imprópria para o consumo (BRANCO, 1993). Os poluentes, maior parte das vezes, surtem efeitos locais, mas se entendemos a dinâmica dos cursos d'água, podemos facilmente

4 - Escassez de água (*Water stress*) pode ser definido como a condição de insuficiência de qualidade ou quantidade satisfatória de água para suprir as necessidades humanas e ambientais. (**Fitting the pieces together**, UNESCO, 2003.)

compreender que, no oceano, esses poluentes tendem a se concentrar nos litorais e mares, aumentando o nível de contaminação desses, tornando-se um problema global.

Conforme dados estimados, já em 2006, 80 países sofriam com severos problemas críticos de falta d'água em todo o mundo, países esses que já abrigavam 40% da população mundial. Para demonstrar a distribuição geográfica desigual do recurso, basta a informação de que 60% do total das águas doces do mundo se concentram em apenas dez países, conforme se pode notar dos estudos de Jean Margat (CALASANS, 2006, p.3).

Não bastasse a distribuição desigual dos recursos, a exploração inadequada e a poluição tornaram a água um recurso raro e cobiçado nesse início de século, porém há ampla discussão a respeito do surgimento de conflitos bélicos em torno desse único motivo: a escassez (CALASANS, 2006, p.4).

25

A situação ainda é agravada pelo crescimento demográfico desordenado, pela corrida pela industrialização e desenvolvimento, pelo aumento das fontes poluidoras e do volume de poluição produzida, que suscitam dúvidas quanto ao futuro desses recursos, de toda a população humana e, por que não dizer, do futuro de todo o planeta (CALASANS, 2006, p.4).

Os recursos hídricos permanecem frágeis em muitos países e as medidas para a promoção de seu uso sustentável⁵ situam-se aquém do desejado. Em torno de 1,2 bilhão de pessoas não têm acesso à água potável de boa qualidade e 2, 4 bilhões não possuem um serviço de saneamento adequado. O uso de águas nas cidades, em

5 - Uso sustentável da água é o uso da água que sustenta a habilidade da sociedade humana de perdurar e florescer no futuro indefinido sem minar a integridade do ciclo hidrológico ou os sistemas ecológicos que dependem dele. (GLEICK , Peter H., tradução nossa). (WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME, 2003a).

2025, será cada vez mais problemático, uma vez que a população urbana estimada para aquele ano é de quatro bilhões de habitantes. Não obstante, estimativas recentes anunciam que o aquecimento global aumentará em cerca de 20% a escassez de água no mundo, assumindo também que, até o meio deste século, na hipótese mais pessimista, sete bilhões de pessoas em 60 países e, na mais otimista, dois bilhões em 48 países sofrerão com a escassez, se não houver uma mudança de comportamento mundial do uso da água (WWAP, 2003b).

As tendências do século passado reafirmam o aumento da preocupação: enquanto a população mundial triplicou, houve um aumento de seis vezes na demanda por água ao redor do globo. Ainda hoje, em pleno século XXI, presenciamos uma realidade que admite um volume de mais de um bilhão de pessoas sem acesso a uma água potável adequada e quase dois bilhões e meio de pessoas sem saneamento básico (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.1).

Dentre os usuários, o uso doméstico é o menor usuário em termos quantitativos, uma vez que representa uma pequena fração, em torno de 5% do total mundial, mas há uma enorme desigualdade entre os níveis de moradia e o acesso à água limpa e saneamento. Em algumas regiões da Ásia, América Latina e África Subsaariana, de renda mais elevada, as pessoas chegam a desfrutar de centenas de litros de água por dia, que chegam pelo encanamento em suas casas, distribuídos pelos serviços públicos a um preço baixo. Ao mesmo tempo, alguns casebres das regiões rurais e mais pobres desses mesmos países não têm sequer os 20 litros diários de água por pessoa para suprir suas necessidades humanas mais básicas. As mulheres e as crianças são as mais afetadas com essa realidade, porque são as pessoas responsáveis pela captação e transporte da água, sacrificando seu tempo e sua educação para cumprir essas tarefas (WATKINS *et al.*, 2006, p.2).

As doenças relativas à qualidade da água matam mais pessoas do que a AIDS em algumas regiões do mundo, mesmo nos dias de hoje. Segundo dados oficiais da Organização Educacional, Científica e Cultural das Nações Unidas - UNESCO -, em 2000, a taxa de mortalidade, relacionada a diarreias e outras doenças (esquistossomose, tracoma e infecções intestinais provocadas por helmintos) provenientes da falta de saneamento, higiene e acesso adequado à água, foi da ordem de 2.213.000 pessoas em todo o mundo e mais de um milhão de mortos infectados por malária, sendo que mundialmente mais de dois bilhões de pessoas foram infectadas com esquistossomose e outros helmintos terrestres, das quais 300 milhões sofreram complicações, a maioria são crianças com idade inferior a cinco anos (WSSD, 2002). Ainda hoje, é estimado que cerca de 14-30 mil pessoas, em sua maioria crianças, jovens e idosos, morram todos os dias em razão de doenças relacionadas à água (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.1).

27

Se todas essas tendências persistirem, em 2025, dois terços da população mundial estará sofrendo com escassez severa, até mesmo com a ausência total do recurso. Deve-se deixar claro que o acesso a um suprimento adequado de água é necessário a todo aspecto da vida humana e que uma crise hídrica causaria impactos indesejáveis e irreversíveis na saúde, no bem-estar, no meio ambiente e nas economias ao redor do mundo. Assim, pode-se assumir que o *link* entre o bem-estar da sociedade e a saúde do meio ambiente se torna cada vez mais importante e que será inútil assegurar apenas o bem-estar social sem se preocupar com o meio ambiente (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.1).

A lógica inaugurada por Thomas Malthus, no século XIX, é a que prevalece no cenário internacional quando se trata do assunto relativo à escassez de água, pois sua teoria já contemplava o futuro como uma época em que haveria escassez de alimentos. Com o

crescimento desordenado e com a expansão da demanda por água em todo o mundo, o argumento é reforçado com a previsão de um futuro de seca, baseado em fundamentos matemáticos. Devemos, portanto, rejeitar esse ponto de partida, porque o problema da escassez não é um problema de indisponibilidade de recursos, mas sim de concentração de poder, ausência de vontade política, pobreza e desigualdade (WATKINS et al., 2006, p.2).

Lord Selborne (2001) faz um estudo sobre as implicações da ética no uso da água doce e tece algumas considerações a este respeito. Tomando como ponto de partida de sua discussão o conceito de desenvolvimento sustentável, introduzido pelo Relatório Brundtland, o autor se refere à necessidade de se estabelecer um novo modelo de desenvolvimento econômico, material e tecnológico, com vistas a atitudes que busquem a partilha, o cuidado, a conservação e a economia (SELBORNE, 2001, p.17).

Conforme Vargas (2000), a criação de uma consciência voltada para a questão ambiental tem como precedente histórico a preocupação com a conservação dos recursos hídricos. Nesse contexto, os rios se posicionam como elemento-chave do despertar dessa consciência, pois, devido à poluição das águas, passa-se a pensar nos efeitos dos danos que a poluição pode causar além-fronteiras e, até mesmo, além-mar. A partir desse momento, a comunidade internacional passa a se preocupar com medidas preventivas e de redução da contaminação, promovendo uma mudança de parâmetros, considerando os recursos hídricos não só como essenciais à vida humana, como também importante recurso econômico, salientando sua importância para o desenvolvimento das sociedades.

No entanto, a ação internacional ainda é insignificante, tendo em vista a dimensão do problema. Quando, em 1994, o Relatório do Desenvolvimento Humano inaugurava o conceito de “segurança humana” para o debate internacional, buscava-se ampliar as percepções da segurança nacional - até então entendida apenas como a capacidade de defesa militar dos Estados às ameaças e a proteção dos interesses de política externa dos países - para uma

concepção de segurança que levasse em conta, principalmente, as vidas humanas de sua população (WATKINS et al., 2006, p.3).

Assim, a segurança hídrica também inaugura um conceito mais abrangente da segurança humana e, em termos gerais, consiste em assegurar a cada pessoa acesso a uma quantidade suficiente de água, a um preço acessível, para uma vida saudável, digna e produtiva, que permita a manutenção dos ecossistemas provedores de água, mas também dependentes dela (WATKINS et al., 2006, p.3).

Nesse ponto, a lógica das percepções nacional e internacional de segurança humana deve repousar justamente em tentar evitar a escassez hídrica, uma vez que esta violaria alguns dos princípios mais básicos da justiça social, dentre os quais: a igualdade de cidadania⁶; o mínimo social⁷; a igualdade de oportunidades⁸; e a distribuição justa⁹ (WATKINS et al., 2006, p.3-4).

Esses princípios devem nortear qualquer formulação de direito à água que se propuser plausível e aplicável, no sentido de buscar corresponder cada vez mais à realidade apresentada.

29

3 A CONCERTAÇÃO INTERNACIONAL

Não obstante a importância das conferências/instrumentos específicos sobre o tema, resta ainda saber como alguns instrumentos mais gerais de direitos humanos e de direito internacional contribuíram para o desenvolvimento da discussão. Assim, também cabe reportar a esses instrumentos para estabelecer, futuramente, o conteúdo do

6 - Todas as pessoas possuem uma igualdade de direitos civis, políticos e sociais inerentes à sua condição humana, bem como os meios para exercer esses direitos efetivamente (WATKINS et al., 2006, p.3).

7 - Todos os cidadãos devem ter acesso ao mínimo de recursos suficientes para suprir suas necessidades básicas e viver em dignidade. No que se refere à água, esse mínimo representa 20 litros/dia (WATKINS et al., 2006, p.3).

8 - Igualdade de oportunidade é essencial para a justiça social e é diminuída pela insegurança hídrica, uma vez que crianças e mulheres empenhadas na tarefa de buscar água perdem tempo que poderiam investir em sua educação (WATKINS et al., 2006, p.3-4).

9 - Toda sociedade estabelece um nível aceitável de desigualdades. Se o acesso a uma água potável atingir elevada desigualdade, pode causar morte de crianças e aprofundar a pobreza (WATKINS et al., 2006, p.4).

direito à água e discutir sua eficácia. Porém, resta saber que entre os direitos explicitamente garantidos por esses instrumentos estão o direito à vida, o direito a desfrutar de uma boa qualidade de vida com saúde, bem-estar, proteção contra doenças e acesso a uma quantidade adequada de comida, dentre tantos outros.

a. Carta das Nações Unidas, 1945

A Carta das Nações Unidas não faz menção expressa à água, porém, quando entendemos que a realidade contemporânea traz consigo novos desafios para a implementação dos compromissos firmados na Carta, podemos atribuir a seus artigos uma interpretação mais condizente com essa realidade. Dessa forma, sobretudo ao nos referirmos ao artigo 55 da Carta, a seguir, podemos entender que, conforme dissemos anteriormente, uma crise na disponibilidade de água em qualidade e quantidade suficiente para a sobrevivência humana, compromete todos os propósitos nele elencados (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.3):

ARTIGO 55 - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Assim, com o aquecimento global e todas as suas incertezas climáticas, o crescimento populacional desenfreado e as secas

severas que já ocorrem, o direito à água se faz necessário para se alcançar todos esses desdobramentos.

b. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948

Grande parte do conteúdo da Declaração de 1948, por ter sido reiterado em inúmeros documentos, tornou-se costume no direito internacional, mesmo não tendo um caráter obrigatório e vinculante (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.3). Assim, o artigo 25 é o que mais se relaciona ao tema, ao proclamar:

Artigo XXV

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (ASSEMBLEIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

31

Mesmo que a água não tenha sido explicitamente incluída no rol de direitos garantidos por esse instrumento, podemos entendê-la implícita na medida em que a expressão 'inclusive' abre espaço para outras categorias não elencadas de forma direta e serve como um indicativo das espécies que podem ser incluídas como essenciais para um padrão de vida adequado. Para que os ditames da Declaração sejam satisfeitos, um acesso a uma quantidade de água de boa qualidade, suficiente para suprir as necessidades humanas, é mais do que essencial, sobretudo em relação à saúde e ao bem-estar geral (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.3-4).

c. As Convenções e Protocolos de Genebra, 1949 e 1977

As Convenções de Genebra III e IV e os Protocolos Adicionais I e II reconhecem diretamente o direito à água, no entanto, esse reconhecimento é restrito à água potável, destinada somente a saciar a sede (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.4).

Assim, quando há referência ao provimento de água, essa referência sempre está ligada à sobrevivência humana mais primária, que é a satisfação das necessidades básicas como a higiene pessoal, a alimentação, os cuidados médicos e a água potável para saciar a sede.

No entanto, os Protocolos Adicionais I e II avançam na proibição de se utilizar de estratégias como privação de água e comida como táticas de guerra. Assim, busca-se inibir o ataque a reservas de água potável e meios de irrigação.

d. Os Pactos de Direitos Humanos de 1966

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos - PIDCP e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - PIDESC também se referem ao direito à água de maneira indireta, sem mencioná-lo explicitamente.

Ao reconhecer o direito à vida, o PIDCP recebeu um tratamento mais amplo, quando a Comissão de Direitos Humanos versou sobre o assunto por meio da produção do Comentário Geral nº 6, passando a interpretar o conteúdo desse direito de forma mais abrangente. Assim, a partir desse momento, o direito à vida ganha, como conteúdo, medidas para reduzir a mortalidade infantil e aumentar a expectativa de vida, especialmente encorajando medidas de redução da desnutrição e das epidemias. No mesmo documento, expande-se o conceito de direito à vida com uma interpretação mais ampla,

buscando resguardar todas as nuances da vida humana. De qualquer forma, mesmo que se tome uma interpretação mais restritiva do direito à vida, é impensável reconhecê-lo sem admitir a garantia do acesso à água, pois se trata de um dos recursos mais essenciais e fundamentais para a sobrevivência humana (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.4).

Ao contrário de John Scanlon, Angela Cassar e Noémi Nemes (2004, p.5), o tratamento dado ao direito à água pelo PIDESC, de 1966, não é mais abrangente que o do PIDCP, porque ambos mencionam assuntos correlatos em abordagens complementares. Para entender a presença desta menção também no segundo Pacto, deve-se, como no primeiro, interpretar de forma mais abrangente suas prescrições. Não se deve olvidar, entretanto, que buscar a positivação de um direito à água em um instrumento internacional de direitos humanos, trata-se exatamente de garantir um direito claro e explícito, dotado de conteúdo específico e de obrigações correlatas que devem ser protegidas, respeitadas e garantidas pelos Estados, de uma forma geral, como um direito humano autônomo que mantém uma interdependência com todo o núcleo de direitos humanos e todo o rol de direitos que o compõem.

33

No entanto, Scanlon, Cassar e Nemes (2004, p.5) referem-se ao Comentário Geral nº 15, produzido pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como aquele que efetivamente acrescentou à interpretação dos artigos 11 e 12 do Pacto (PIDESC) a noção do direito à água como essencial para a garantia da dignidade humana, até mesmo reconhecendo algumas medidas para solucionar o acesso de forma efetiva.

e. Convenção sobre os Direitos da Criança, 1986

O reconhecimento do acesso à água como direito humano, segundo Peter Gleick (1998, p.8), o reconhecimento explícito do direito à

água tem seu respaldo na Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, pois, dentre as medidas que prevê para os Estados garantirem e protegerem esses direitos, o seu artigo 24 alínea c é específico quanto ao fornecimento de água, como se pode ver:

Artigo 24 [...]

2. Os Estados-partes garantirão a plena aplicação desse direito e, em especial, adotarão as medidas apropriadas com vistas a:

[...] c) combater as doenças e a desnutrição, dentro do contexto dos cuidados básicos de saúde mediante, inter alia, a aplicação de tecnologia disponível e o fornecimento de alimentos nutritivos e água potável, tendo em vista os perigos e riscos da poluição ambiental; (MAZZUOLI, 2008, p.899).

Segundo Gleick (1998), pode-se perceber, nessa Convenção, a primeira menção explícita às conexões entre os recursos, a conservação do meio ambiente e a saúde humana.

f. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, 1993

Dentre os vários documentos que compõem o aparato do direito ao desenvolvimento, a Declaração e o Programa de Ação de Viena de 1993 também não são instrumentos que buscam instituir o direito humano de acesso à água. Em seu artigo 8º, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986 (MAZZUOLI, 2008, p.776) apenas faz referência a direitos conexos ao direito ao desenvolvimento, não mencionando expressamente o direito à água, conforme se pode perceber:

Artigo 8º

1. Os Estados devem tomar, a nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, inter alia, igualdade de oportunidade para todos em seu

A promoção do acesso à água como direito humano: formulação de políticas de respeito, proteção e cumprimento deste direito

acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa de renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais.

2. Os Estados devem encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos (MAZZUOLI, 2008, p.780).

Assim, ao assegurar os direitos à igualdade de oportunidades no acesso aos recursos, não necessariamente se faz menção à água. No entanto, todos os outros direitos explicitamente elencados dependem de acesso à água em quantidade e qualidade adequadas: saúde, alimentação, habitação, dentre os outros, para que o indivíduo, sujeito desses direitos, possa desfrutar de uma vida digna.

35

g. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, 1972

Em 1972, foi realizada em Estocolmo a “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano”, cuja área de concentração era bem distinta das diretrizes atuais, que propõem uma aliança entre o desenvolvimento e a preservação ambiental, atendo-se somente às questões relacionadas ao ser humano e ao meio ambiente. Essa conferência possuiu como palavra-chave **poluição** e a discussão girava em torno das condições alarmantes de alguns centros urbanos, centrando-se em medidas de promoção da limpeza de rios, ar e mares, o que culminou na “Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente”, da qual constavam 26 princípios de proteção ao meio ambiente, ressaltando a importância da ação estatal para a eficácia desta preservação (SETTI et al., 2001, p.242).

h. Conferência de Mar Del Plata, 1977

A Conferência sobre Água de Mar Del Plata teve como resultado o Plano de Ação de Mar Del Plata, propondo soluções para os problemas emergentes relacionados aos recursos hídricos. O Plano constituía também de algumas recomendações e resoluções que cobriam um amplo rol de assuntos. Assim, as recomendações incluíam temas como o acesso, o uso e a eficiência dos recursos hídricos; meio ambiente, saúde e controle de poluentes; políticas públicas, planejamento e gerenciamento; e cooperação regional e internacional. Já as resoluções também versavam sobre o acesso, mas, além disso, ainda abordaram temas como suprimento de água nas comunidades; uso agrícola da água; pesquisa e desenvolvimento; comitês de bacias; cooperação internacional; e, por fim, políticas hídricas nos territórios ocupados. O ponto alto da Conferência, decorrente do Plano de Ação, foi a proclamação da “Década Internacional da Água Potável e do Saneamento”, de 1981 a 1990, momento em que os governos assumem o compromisso internacional de aprimorar substantivamente os setores de saneamento básico e aqueles relacionados à água potável (SALMAN; MCINERNEY, 2004, p.8).

Há, no documento resultante da Conferência de Mar Del Plata em 1977, a menção de um direito à água, que consistia no suprimento de água em quantidade e qualidade suficiente para as necessidades básicas (SALMAN; MCINERNEY-LANKFORD, 2004, p.5).

Segundo Salman e McInerney-Lankford (2004, p.8), o debate sobre o direito à água começa a ser tratado a partir dessa conferência, principalmente no conteúdo da Resolução II, que continha o acesso à água para beber, em quantidade e de qualidade suficiente para suprir suas necessidades básicas, declarado como direito de todos os povos, independentemente de seu grau de desenvolvimento e

condições socioeconômicas. Esse documento também avançava no reconhecimento universal da disponibilidade de água (e de seu desperdício) como essencial para a vida e para o pleno desenvolvimento do homem, tanto como indivíduo quanto como parte integrante da sociedade. Nesse sentido, a Resolução clamava pela cooperação internacional por meio da mobilização de recursos humanos, físicos e econômicos, para que a água seja acessível e distribuída de uma forma justa entre as pessoas dentro de seus respectivos países.

No entanto, apesar de referir simplesmente a um **direito** e não a um **direito humano**, a Conferência de Mar Del Plata inovou ao discutir assuntos claramente relacionados ao direito de acesso seguro à água potável. Dessa forma, Mar Del Plata inaugura uma série de conferências das Nações Unidas acerca do tema dos recursos hídricos, que passaram a focar suas discussões no direito à água, fornecendo subsídios suficientes para fomentar a discussão do direito humano à água.

37

i. A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1985 e o Relatório Brundtland, 1987

Em 1985, a Assembleia Geral da ONU delegou ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, a função de traçar metas para serem atingidas no ano de 2000, por meio do estabelecimento da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, presidida pela Primeira-Ministra da Noruega. Essa Comissão se encarregou de produzir o *Relatório Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland, publicado em 1987, apresentando ao mundo a ideia de desenvolvimento sustentável, sendo esse: “o desenvolvimento que atende às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (SETTI et al., 2001, p.244).

j. As Conferências Preparatórias de Delft (1991) e Dublin (1992)

Em junho de 1991, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realizou o simpósio “Uma estratégia para a formação de capacitação no setor de recursos hídricos”, na cidade de Delft, na Holanda, cujo resultado se ateve à Declaração de Delft, de caráter recomendatório. Essa declaração, assim como seu anexo, proclamava que as soluções para os problemas de cada país deveriam ser originadas dentro dos próprios países e previa a realização da Conferência Internacional de Dublin e a Conferência do Rio, ambas em 1992 (SETTI et al., 2001, p.246).

Em Dublin, na conferência promovida pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), a preocupação maior se dirigiu à avaliação da disponibilidade e qualidade da água doce e sua relação com a demanda presente e futura, a fim de fornecer estimativas para as políticas nacionais. Dessa Conferência surgiu então a afirmação da água como recurso econômico e da participação de todos seus usuários em sua preservação (SETTI et al., 2001, p.247).

k. A Conferência do Rio - ECO 92 e a Agenda 21

No mesmo ano, conforme fora proposto pelo Brasil, na XLIII Sessão da Assembleia Geral da ONU, realizou-se a Conferência do Rio, também conhecida como ECO 92, da qual resultaram dois importantes documentos, além de tratados e acordos internacionais: a Carta da Terra, contendo princípios relativos à proteção do meio ambiente; e a Agenda 21, documento que enumera metas, objetivos, temas, projetos e planos para o longo prazo a respeito de cada tema tratado na conferência (SETTI et al., 2001, p.247-252). O ponto principal relacionado à água, abordado pela Agenda 21, era a concordância dos governos:

A promoção do acesso à água como direito humano: formulação de políticas de respeito, proteção e cumprimento deste direito

O manejo integrado dos recursos hídricos baseia-se na percepção da água como parte integrante do ecossistema, um recurso natural e bem econômico e social cujas quantidade e qualidade determinam a natureza de sua utilização. Com esse objetivo, os recursos hídricos devem ser protegidos, levando-se em conta o funcionamento dos ecossistemas aquáticos e a perenidade do recurso, a fim de satisfazer e conciliar as necessidades de água nas atividades humanas. Ao desenvolver e usar os recursos hídricos, deve-se dar prioridade à satisfação das necessidades básicas e à proteção dos ecossistemas. No entanto, uma vez satisfeitas essas necessidades, os usuários da água devem pagar tarifas adequadas (Agenda 21, artigo 18.8).

A Agenda 21 constitui-se referência em termos de direito ambiental internacional, tanto por inaugurar princípios inerentes à proteção dos ecossistemas, quanto por estabelecer metas e buscar medidas de solução dos problemas ambientais anunciados à época e agravados com o passar do tempo.

39

I. Declaração do Milênio e Declaração Política de Johannesburgo, 2002

Ambos os documentos vislumbram a possibilidade de se unir as aspirações por um meio ambiente saudável com os objetivos relativos ao desenvolvimento humano, no intuito de impulsionar os esforços globais para eliminação da pobreza. Todavia, os esforços dos Fóruns Mundiais da Água (Haia, Bonn e Quioto) e do Fórum Mundial de Desenvolvimento Sustentável no reconhecimento do direito humano de acesso à água potável foram falhos e insuficientes (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.7). Porém na “Declaração de Johannesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável: Das nossas origens ao futuro”, houve a tentativa de consolidar esse direito, na medida em que reconhece a indivisibilidade da dignidade humana, mas estabelece em seu artigo 18:

18. Acolhemos o foco da Cúpula de Johannesburgo na indivisibilidade da dignidade humana e estamos resolvidos, por meio de decisões sobre metas, prazos e parcerias, a ampliar rapidamente o acesso às necessidades básicas como a água potável, o saneamento, habitação adequada, energia, assistência médica, segurança alimentar e a proteção da biodiversidade. [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2002, Artigo 18).

O III Fórum Mundial da Água ocorreu em Quioto, em março de 2003, organizado pela ONU. A publicação da primeira edição do Relatório do Fórum Mundial de Desenvolvimento Hídrico, no Terceiro Fórum Mundial sobre Água, em Quioto, no Japão, em março desse ano, foi o ponto principal das atividades de informação pública desse evento. Nesse fórum, representantes de todos os países discutiram sobre diversos itens, dando destaque ao debate das questões relativas ao abastecimento, saneamento e sobre o acesso das populações a uma água de qualidade.

De um modo geral, a realização da Conferência Rio+10, em Johannesburgo, não surtiu grandes efeitos. A discussão da Agenda 21 concluiu que não se obteve grande parte dos objetivos propostos e que ainda há muito a ser feito. A delegação brasileira expôs um painel sobre a cobrança de *royalties* pelo uso da água, sendo este o ponto de destaque da conferência no tocante aos recursos hídricos. A reunião produziu uma grande comoção na população mundial a respeito da posição adotada pela política externa norte-americana, contrária ao Protocolo de Quioto - que trata da redução da emissão de gás carbônico. As manifestações populares anti-Bush são o auge da conferência, não restando muito espaço na mídia para a discussão de outras questões.

m. O Ano Internacional da Água Potável, 2003

A Resolução 55/196 da Assembleia Geral das Nações Unidas proclamava o ano de 2003 como o Ano Internacional da Água Potável. A resolução, adotada em 20 de dezembro de 2000, colocada pelo Governo do Tadjiquistão e apoiada por outros 148 países, encorajou os governos, o sistema da ONU e todos os outros atores a tirarem vantagem desse ano para aumentar a importância do gerenciamento, proteção e uso racional da água potável, conclamando governos, organizações internacionais e não governamentais, e o setor privado a realizarem doações voluntárias e quaisquer outras formas de suporte ao Ano (UNESCO, 2003a).

O Ano Internacional da Água Potável criou uma oportunidade para acelerar a implementação dos princípios de gerenciamento integrado de recursos hídricos. O Ano estabeleceu uma plataforma para a promoção de atividades já existentes e para o fomento de novas iniciativas direcionadas aos recursos hídricos nos níveis nacional, regional e internacional. Era esperado que o Ano Internacional da Água Potável fosse capaz de implementar acordos realizados no Fórum Mundial de Desenvolvimento Sustentável, em setembro de 2002, em Johannesburgo, conforme mencionado, produzindo um impacto para além do ano de 2003. Apesar da realização de inúmeras conferências e fóruns, pouco avanço foi obtido no sentido de se estabelecer um impacto maior para a promoção da conservação dos recursos hídricos. Porém, o assunto ainda permanece um ponto de extrema relevância na agenda das Nações Unidas.

41

I. O Comentário Geral sobre Direito à Água

O Comentário Geral sobre Direito à Água, adotado pela Convenção sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em novembro de 2002, é um marco histórico para os direitos humanos. Pela primeira vez a água é reconhecida explicitamente como direito humano

fundamental e os 145 países que ratificaram essa convenção internacional estão agora compelidos a assegurar, gradualmente, o acesso irrestrito e equitativo de todos à água potável, de boa qualidade e sem discriminação.

Esse documento afirma que “o direito humano de acesso à água resguarda a todos o acesso a uma água de boa qualidade, a um preço razoável, de fácil acesso físico, nas quantidades necessárias e em condições aceitáveis para o uso doméstico e pessoal” (ECOSOC, 2002), além de requerer dos governos a adoção de estratégias e planos de ação nacionais, que permitirão “o avanço rápido e eficaz para a garantia completa desse direito humano”. Estas estratégias devem:

- ser baseadas nas leis e nos princípios de direitos humanos;
- cobrir todos os aspectos do direito à água e às obrigações correspondentes aos países;
- definir objetivos claros;
- estabelecer metas ou objetivos a serem alcançados e o tempo necessário para isto; e
- formular políticas e indicadores adequados.

Geralmente, as obrigações governamentais a respeito do direito à água potável de boa qualidade dentro da Legislação de Direitos Humanos recaem amplamente sobre os princípios de respeito, proteção e cumprimento.

A obrigação do respeito ao direito requer que as partes da Convenção não sigam nenhuma conduta que interfira no desfrute do direito, tais como práticas de negação de acesso igualitário à água potável, ou mesmo de poluição das águas através de dejetos de empresas

estatais. As partes são obrigadas a proteger os direitos humanos, impedindo que terceiros interfiram, de qualquer forma, na fruição do direito à água potável.

A obrigação de cumprimento requer das partes a adoção de medidas necessárias para a realização completa do direito à água potável.

Esta Convenção Geral é importante porque fornece à sociedade civil um poderoso instrumento, visto que força os governos a uma tomada de posição frente à garantia de acesso equitativo à água. Fornece também uma estrutura que promove assistência aos governos no estabelecimento de políticas e estratégias eficazes que rendem benefícios reais para a saúde e a sociedade.

Um aspecto importante do valor desta Declaração está na atenção e nas atividades dirigidas àqueles mais afetados, como os pobres e vulneráveis, mulheres, crianças e idosos. Além disso, busca-se evitar a escassez e todo o tormento trazido pelos conflitos dela derivados, minimizando seus efeitos através dos mecanismos de cooperação internacional.

43

Observa-se nesses fóruns a manifestação dessa vontade, mesmo que de forma tímida e pouco explícita. Nesse sentido, cabe ressaltar uma abordagem sobre os estudos de Segurança Ambiental, na medida de suscitar a possibilidade da ocorrência desses conflitos acerca da escassez de recursos naturais, sobretudo da água, em um momento que a mídia internacional noticia a proximidade da ocorrência de conflitos pelo “ouro azul”.

4 A ESCASSEZ, A COOPERAÇÃO E O CONFLITO

A questão da disponibilidade e da escassez dos recursos hídricos pode ser de tal forma grave a ocasionar conflitos.

Muitas vezes, a saída para essas situações é a cooperação, lembrando o que diz Rezek ao se referir ao tratamento de questões ambientais pelo Estado, afirmando que este, normalmente, “subordina-se a normas convencionais de elaboração recente e quase sempre multilateral, a propósito do meio ambiente”, justificando, sobretudo, a interdependência do sistema de proteção dos recursos naturais, visto que muitos dos efeitos são gerados para além das fronteiras geográficas de cada país. Rezek também ressalta a importância dessas normas convencionais para a proteção dos chamados direitos de terceira geração, como o “direito a um meio ambiente saudável” (REZEK, 2000, p. 235-237). Porém, deve-se ressaltar que nem sempre as decisões referentes ao meio ambiente são tomadas de forma multilateral, porque (também sem tanta frequência) essas decisões, mesmo multilaterais, nem sempre se baseiam na cooperação, pois, muitas vezes, os Estados agem dentro do sistema internacional de acordo com seus próprios interesses, e não necessariamente visando o **bem comum**.

O papel desempenhado hoje pelos recursos hídricos para seus usuários é determinado pela sua limitação e disponibilidade: tendo em vista que não são recursos igualmente distribuídos e que os usuários competem de forma desigual, dados os padrões de uso divergentes entre indústria, municípios, indivíduos e agricultura (principais usuários), formou-se um entendimento tanto nacional quanto internacional de atribuir ao governo o policiamento desse uso e a garantia do acesso àqueles em desvantagem, bem como evitar a sobrecarga do sistema hídrico.

No cenário internacional, quando o conflito abrange mais de um país, muitas vezes se recorre à guerra como meio de solução. Quando isso ocorre, além de não resolver o problema, há um condicionamento da utilização da água, contrariando o princípio 24 da Conferência da ONU, de 1992, que entende a guerra como contrária ao desenvolvimento

sustentável, um dos assuntos mais preocupantes para o cenário internacional no século XXI.

Princípio 24 - A guerra é, por definição, contrária ao desenvolvimento sustentável. Os Estados devem, por conseguinte, respeitar o direito internacional aplicável à proteção do meio ambiente em tempos de conflito armado, e cooperar para seu desenvolvimento progressivo, quando necessário (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Os problemas atuais referentes à água dizem respeito tanto à quantidade quanto à qualidade da água oferecida, mas a degradação que acarreta esses problemas não é resultado da falta de leis vigentes e sim da correspondência dessas legislações com as necessidades e interesses do público ao qual se dirigem. Sendo problema tanto de âmbito nacional quanto de âmbito internacional, a ausência de estrutura administrativa necessária para responder aos comandos normativos, as normas relativas à utilização da água deixam de produzir efeitos. Sendo assim, estas normas são desrespeitadas e não alcançam os resultados pretendidos, fato que chega a gerar insegurança jurídica. Gradualmente, os direitos difusos passam a ser respeitados, verificando-se a tendência, ou ao menos, a necessidade de um poder de polícia mais ativo para que correspondam às expectativas geradas, evitando danos.

45

Contudo, a relação entre homem e água antecede o direito. É elemento intrínseco de sua sobrevivência e, no pensamento humano, há a noção da água como presente de Deus, mesmo naquelas regiões onde é escassa e não há políticas sociais eficazes que ensinem o uso moderado desse recurso. O mais grave é a piora dessa situação pelas normas inexistentes ou ineficazes produzidas por essas políticas, acarretando poluição, escassez e doenças que contribuem para a continuidade do desrespeito às regras, gerando sentimento de impunidade e real empobrecimento do país e das regiões. A água

que falta ao homem para beber o atinge em sua necessidade mais básica - o direito à vida!

A cooperação continua sendo chave-mestra para a solução dos conflitos tanto em nível nacional quanto no nível internacional, prevalecendo o entendimento de que a cooperação entre usuários solucionaria o problema de modo menos traumático e mais eficaz - sendo definidos como usuários: no nível interno, a agricultura, os indivíduos, as municipalidades e as indústrias; e no nível internacional os atores envolvidos (essencialmente países que compartilham da mesma fonte de água ou da mesma bacia hidrográfica).

A questão da escassez de água¹⁰ vem preocupando populações e governos de inúmeros países. O uso exaustivo da água pode levar várias partes do mundo a uma grave crise de abastecimento. Algumas nações já vêm sofrendo com a escassez de água ao longo de sua história, como é o caso de inúmeras nações da África e do Oriente Médio.

Segundo o relatório *O Estado da População Mundial*, do Fundo das Nações Unidas para a População, se as devidas precauções não forem tomadas, em 2025, 3 bilhões de pessoas e mais de 48 países passarão sede no mundo.

A questão da água passa a ser entendida como estratégica quando são constatadas as seguintes características (UNESCO, 2003):

- o grau da escassez;
- a quantia de água que é compartilhada por mais de um país ou região;

10 - Escassez de água (*Water stress*) pode ser definida como a condição de insuficiência de qualidade ou quantidade satisfatória de água para suprir as necessidades humanas e ambientais. (**Fitting the pieces together**, UNESCO, 2003.)

- o poder relativo dos Estados componentes da bacia; e
- a facilidade de acesso a fontes alternativas de recursos hídricos.

Assim, uma ameaça ao meio ambiente somente pode ser considerada uma ameaça à segurança de um país quando há uma conexão muito forte entre aquela ameaça e algum interesse nacional vital. No caso da questão dos recursos hídricos, essa conexão pode ser entendida como o bem-estar geral da população, a economia nacional, a produção de grãos, questões sanitárias e de saúde, produção de energia e criação de rebanhos, entre muitas outras.

I. Metodologia para formulação das políticas referentes à escassez de água

O teórico canadense Thomas F. Homer-Dixon afirma que “Estados podem disputar quando há diminutos suprimentos de água e/ou efeitos da poluição a montante¹²” (HOMER-DIXON, 1991, p.77). Entende-se a vulnerabilidade dos países em relação à produtividade da terra e também a relevância da água para a paz interna de um país.

Segundo Dixon, **efeitos sociais** como estes podem causar variados tipos específicos de conflitos agudos, incluindo disputas sobre recursos escassos entre países, rixas entre grupos étnicos, guerra civil, ou mesmo provocar insurgências, cada um com repercussões que podem comprometer interesses de segurança dos países desenvolvidos (HOMER-DIXON, 1991, p.77-79). Neste sentido, apresenta a razão pela qual a degradação ambiental pode ser responsável por conflitos violentos, delineando uma estratégia de pesquisa para entender essa ligação entre conflito e ameaça à integridade do ambiente. O autor

12 - Tradução livre de: “Countries may fight over dwindling supplies of water and the effects of upstream pollution” (HOMER-DIXON, 1991, p.77).

também propõe em seu livro *Environment, Scarcity, and Violence* (DIXON, 1999, p.4-5), cinco tipos de conflitos violentos que podem surgir em decorrência de escassez de recursos ambientais, a saber:

- Disputas originadas por degradações ambientais locais causadas, por exemplo, pela emissão de poluentes pelas indústrias, pela construção de represas, etc.;
- Rixas étnicas derivadas de migração populacional ou diferenças sociais aprofundadas por causa da escassez ambiental;
- Guerra civil (incluindo insurgências, corrupção e golpes de Estado) causada por escassez ambiental que afetam a produtividade econômica e também a qualidade de vida das pessoas, o comportamento dos grupos de elite e a habilidade dos Estados em atender essas demandas oscilantes;
- Guerras entre Estados, induzidas pela escassez de recursos como, por exemplo, a água;
- Conflitos norte-sul (i.e. conflitos envolvendo países desenvolvidos e países em desenvolvimento).

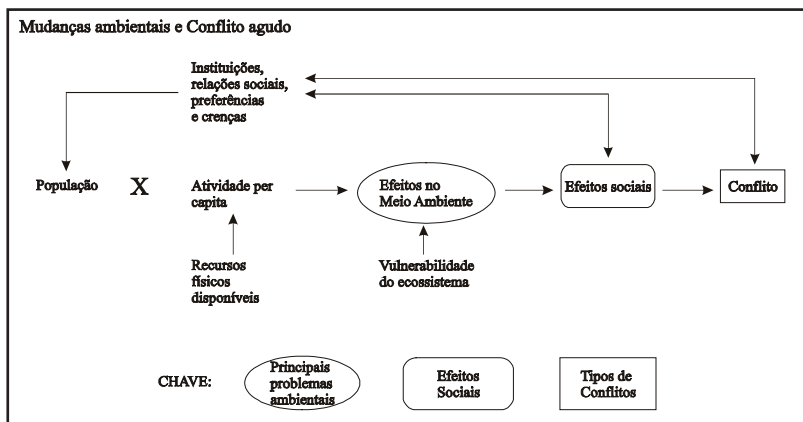
Ao traçar estes “perfis”, o autor deixa claro que os conflitos norte-sul seriam uma última instância dos conflitos ambientais, não sendo facilmente identificados.

Com o crescimento populacional e o progresso da degradação ambiental, os formuladores de políticas públicas terão uma capacidade cada vez mais reduzida de intervir e impedir que esses danos ambientais produzam impactos nas relações sociais, contribuindo então para o conflito.

Dixon, em seu texto de 1991, já previa a permanência de assuntos relacionados ao meio ambiente na agenda internacional, até afirmando a possibilidade de uma preocupação cada vez mais crescente com os problemas ecológicos na agenda científica, pública e política. O autor ainda inaugura um método investigativo para o entendimento dos conflitos relacionados aos problemas ambientais, afirmando, para isso, ser necessário responder a duas questões: COMO e ONDE, isto é, deve-se entender primeiro COMO as mudanças ambientais levam ao conflito e, posteriormente, ONDE é provável a ocorrência de tal conflito.

Então, o autor propõe a relação causal - **Efeitos ambientais** → **Efeitos Sociais** → **Conflito**, conforme exposta pela Figura 1, a seguir:

Figura 1 - Mudanças ambientais e conflito agudo



Fonte: Homer-Dixon, 1991, p.86.

Essa figura sugere que o efeito total da atividade humana no meio ambiente de uma região em particular, é função de duas variáveis principais:

- o produto da população total na região e a atividade física *per capita*; e
- a vulnerabilidade do ecossistema na região em relação àquelas atividades específicas.

A atividade *per capita* é, por sua vez, uma função de recursos físicos disponíveis (incluindo recursos não renováveis como os minerais e recursos renováveis como água, florestas e terra fértil). A figura também mostra que os efeitos ambientais podem causar efeitos sociais que, por sua vez, podem levar ao conflito.

No caso da água, isso pode ser entendido, por exemplo, da seguinte forma: o crescimento populacional aumenta a demanda por água em uma determinada região. Se essa demanda for de tal forma aumentada a ponto de os recursos hídricos disponíveis na região não serem suficientes para supri-la, isso acarretará uma migração dessa população para outra região em que o recurso seja mais abundante. No entanto, essa outra região sofre os impactos ambientais desta migração e, ainda, no caso de essa segunda região já ser habitada e dependendo da vulnerabilidade do ecossistema desta outra região, ocorrem efeitos sociais, que podem gerar conflito.

A variável “instituições, relações sociais, preferências e crenças”, influi no modo como os recursos são usados pela população, gerando a atividade *per capita*, restringida pela disponibilidade dos recursos. Esta atividade, por sua vez, produz os efeitos ambientais que, dependendo da vulnerabilidade do ecossistema, acarretam os efeitos sociais que geram adaptações na variável “instituições, relações sociais, preferências e crenças” e quando os efeitos sociais são acirrados, pode ocorrer o conflito.

O modelo proposto por Dixon, no entanto, falha ao acrescentar a variável “instituições, relações sociais, preferências e crenças” como

um só conjunto, pois, quando desdobradas, influem de maneira diversa no conflito, tanto no sentido de preveni-lo como de acirrá-lo.

5 O DIREITO DE ACESSO À ÁGUA

Pode-se dizer, então, que o direito à água deve existir em razão de ser a água o bem mais elementar à própria existência humana. Todavia, conforme se pode perceber pelas abordagens constituintes dos instrumentos internacionais, esse direito nunca foi claramente definido no direito internacional e, apesar do Comentário Geral nº 15, ainda não é reconhecido como um direito humano fundamental (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.12). Ao contrário, entende-se o direito à água como um componente implícito dos direitos humanos já existentes. Ao passo que o reconhecimento desse direito está expressamente incluído entre os instrumentos de direito internacional de caráter não obrigatório, esses são desenvolvidos para atingir fins muito específicos e não necessariamente explicitar o conteúdo do direito à água.

51

Portanto, de acordo com o cenário atual, num futuro próximo poderemos presenciar uma melhor implementação dos princípios do desenvolvimento sustentável de modo mais eficaz e integrado aos direitos humanos e ao desenvolvimento social, assegurando, ao mesmo tempo, o bem-estar econômico da população mundial através dos benefícios que o acesso a uma água de boa qualidade pode gerar, resguardando o acesso à água de boa qualidade e em quantidade suficiente para suprir as necessidades de todas as sociedades, presentes e futuras (SCANLON; CASSAR; NEMES, 2004, p.12).

Assim, se considerarmos a formulação de um direito à água que seja autônomo, devemos também buscar a consolidação e a definição clara de seu escopo, particularmente no tocante à sua relação com os princípios e convenções internacionais já existentes.

Logo, conclui-se que definir um direito humano de acesso à água significa estabelecer parâmetros de uso e de distribuição e, em maior medida, um comprometimento dos Estados na garantia, salvaguarda, respeito e promoção desses direitos. Nesse sentido, deve-se: a) buscar a sobrevivência humana, colocando de lado a apreciação da água como bem econômico; b) ampliar o acesso de forma mais acelerada; c) reduzir eficazmente as desigualdades, por meio de políticas mais preocupadas com os menos guarnecidos; d) trazer as comunidades e as populações afetadas aos debates; e, por fim, e) utilizar dos meios e mecanismos do sistema internacional de proteção dos direitos humanos para monitorar o progresso atingido pelos países (Estados-membros) para haver um maior envolvimento destes na melhoria do quadro global (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2003, p.9).

Cabe, por fim, lembrar as palavras de Klaus Toepfer, Diretor-Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), proferidas no discurso direcionado à 57ª Sessão da Comissão de Direitos Humanos em 2001, fazendo referência aos direitos humanos e à sua garantia:

Os direitos humanos não podem ser assegurados em um meio ambiente degradado ou poluído. O direito fundamental à vida é ameaçado pela degradação do solo, pela exposição a químicos tóxicos, resíduos perigosos e água potável contaminada. As condições ambientais claramente ajudam a determinar o quanto as pessoas podem gozar seus direitos à vida, saúde, alimentação e habitação adequadas, aos meios de subsistência tradicionais e à cultura. É chegada a hora de reconhecermos que aqueles que poluem e destroem o meio ambiente natural não estão somente cometendo um crime contra a natureza, mas também estão violando os direitos humanos (KLAUS TOEPFER apud WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2003, p.21).

Devemos buscar um meio de conexão entre a concepção de direitos humanos e o panorama mundial da disponibilidade do recurso e da abordagem da água, buscando discutir a criação de um direito humano de acesso à água independente dos demais já existentes, no sentido de se formular políticas que sejam efetivas e eficientes.

6 UNESCO: do Conflito à Cooperação

Os líderes mundiais reunidos em Johannesburgo, no ano de 2002, resolveram tomar medidas para reverter o panorama mundial de acesso à água e ao saneamento até o ano de 2015. Isto significa que estes serviços essenciais deverão ser providenciados para cerca de 200 a 400 mil pessoas por dia de 2002 até o ano de 2015. Tendo em vista que os objetivos almejados são ambiciosos e buscam resultados em escala global, é mister o desenvolvimento de conhecimento científico inovador para aproximar as políticas dos governos em direção a estas metas, através da mobilização dos parceiros e governos envolvidos, de agências de água, de pessoas da sociedade civil que também fazem uso da água, além das empresas privadas (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

53

Com o aumento do bem-estar mundial, o consumo global de água também aumentou, dobrando a cada 20 anos - mais do que duas vezes o crescimento da população global. Atualmente, o consumo de água diário de uma pessoa em um país em desenvolvimento é de aproximadamente 20 litros, enquanto o consumo de água de outra pessoa com acesso à água encanada chega a 200 litros por dia (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

Esta tendência persiste e, até o ano de 2025, a demanda por água potável irá aumentar em cerca de 56%, mais do que a quantidade disponível atualmente. Além disso, mais de 70% da atual demanda de água advém da agricultura, o restante é demandado pela

área urbana, uso industrial, e consumo em geral (EUROPEAN COMMISSION, 2003).

Em resposta ao aumento desta demanda, há um aumento na quantidade de represas, por meio da exploração de um maior número de rios, especialmente para resolver as necessidades dos agricultores, cujas atividades têm sido incrementadas nos últimos 50 anos, juntamente com o aumento da urbanização e do crescimento demográfico. As mudanças globais ocorrem em função do desflorestamento das regiões montanhosas (onde as nascentes dos rios estão localizadas), o derretimento do gelo glacial, as modificações no regime de chuvas, dentre outros fatores, podem provocar uma mudança no fornecimento de água potável para os homens, fazendo com que seja fundamental a adoção de políticas para a conservação desses recursos hídricos, na atualidade, para evitar consequências drásticas em um futuro próximo.

54

Uma mudança de pensamento se faz necessária: o reconhecimento de que todo usuário de água tem responsabilidades; a aplicação de uma abordagem realmente integrada na qual todos os atores cooperam (como no gerenciamento integrado da terra e da água, na prevenção da poluição da água); a mudança para um comportamento sustentável da água, da abordagem de suprimento para a dominação do gerenciamento da demanda; a introdução da necessidade de se valorizar a água, incrementando a percepção de sua preciosidade em todos os seus usos. A precificação dos serviços de água é necessária para garantir a sustentabilidade financeira, porém, de forma a ir ao encontro das necessidades dos grupos pobres e vulneráveis que requerem o desenho apropriado de estruturas de tarifas e sistemas de coleta.

Contemporaneamente, em decorrência de uma maior compreensão dos Estados sobre a complexidade da temática da água que abrange

questões “de saúde a direitos humanos, de meio ambiente à economia, de pobreza à política, de cultura a conflitos” (UNESCO, 2003), a UNESCO entende que, apesar de ser uma questão particular de cada país ou setor, esse não é um assunto cuja solução aplicável deva ser isolada e unilateral, porque os cursos d’água não respeitam fronteiras ou limites geográficos. A Organização ainda assume que, onde há competição por água, há um risco muito grande desta competição se acirrar e se tornar conflito, reafirmando o potencial gerador de cooperação contido no compartilhamento dessas águas, para a criação de um *modus vivendi* comum entre as partes, evitando um conflito cada vez mais difícil de solucionar.

Levada por inúmeras experiências históricas que demonstram a capacidade de questões hídricas na promoção de cooperação e não de disputas de poder, mas assumindo que algumas dessas disputas ainda permanecem e que outras tantas ameaçam surgir, a UNESCO, juntamente com outros 23 organismos do sistema ONU, desenvolve um programa intitulado *From Potential Conflict to Co-operation Potential: Water for Peace*, encarregado de desenvolver uma legislação e uma concertação capaz de resolver a questão da distribuição da água entre países que compartilham a mesma bacia hidrográfica, no intuito de dirimir os conflitos, tentando aplicar a eles uma solução pacífica e integrada para o gerenciamento das águas de 263 bacias em todo o mundo, onde praticamente metade do território e da população mundial estão. O mais complicado na implantação desses programas, no entanto, é o primeiro passo: o estabelecimento de uma relação entre os técnicos e os governos locais dos Estados e das regiões que compartilham a bacia, assim como outros elementos como a informação do público e dos formadores de opinião locais.

O Mekong, o Mar de Aral, o Jordão, o Nilo, o Incomati, o Danúbio, o Reno, o Colúmbia e o Trifínio são exemplos de rios cujas bacias já foram endereçadas pelo Programa, que se encarregou de produzir

estudos e revisar os indicadores aplicáveis para prover meios de identificar as bacias internacionais em risco e para monitorar o nível de cooperação em todas as bacias internacionais do mundo.

Mesmo tendo em mente inúmeras diferenças entre as bacias, cabe ressaltar três principais pontos de semelhança entre elas (UNESCO, 2003):

- são a principal fonte de vida de suas regiões (ambiental, econômica e culturalmente);
- suas populações sofrem com a falta de cooperação efetiva entre os Estados e os povos que se servem da bacia, e contém áreas de conflitos potenciais e reais como resultado; e
- seu gerenciamento integrado é uma fonte potencial de grande benefício para toda a população na região.

Através da máxima pregada pela ecopolítica de se “pensar globalmente e agir localmente”, a Cruz Verde Internacional juntamente com a UNESCO desenvolvem parcerias entre a sociedade civil e os governos, promovendo maior aquisição de informação, por meio de estudos produzidos para os cidadãos, a fim de se assegurar os ganhos da cooperação.

Cada um desses projetos é gerenciado por parceiros regionais e é formatado para suprir as demandas da região. As experiências acumuladas por esse programa têm mostrado que a formulação de uma legislação deve ser compreendida e respeitada pelas partes envolvidas, para dirimir as disputas e solucionar os conflitos antes de sua escalada.

Por fim, a atuação desses órgãos se faz assaz relevante, porque promove também a discussão sobre o acesso à água, trazendo

à agenda internacional a implementação da água como direito humano. Assim, a discussão que se segue parte de iniciativas como essas, tendo em vista a busca pela cooperação e pela promoção da dignidade humana em nível global.

7 CONCLUSÃO

A questão da gestão dos recursos hídricos é muito complexa e diz respeito à redistribuição de um recurso natural e deve levar em conta suas características geográficas, físicas, econômicas, ambientais e sociais. Desse modo, a elaboração de tal gerenciamento pede a análise e estabelecimento de prioridades de diferentes usos e usuários. Ainda, como grande parte das águas são transfronteiriças, essa competição de prioridades gera quase sempre um conflito de interesses que, se levado às últimas consequências, pode se tornar uma guerra militar. Assim, a resolução dessa questão diz respeito não só à geopolítica local, mas também à negociação da paz, porque a escassez de água afeta desde indivíduos até o desenvolvimento econômico-financeiro de uma região.

57

A conscientização de que somente mediante o esforço conjunto das nações envolvidas será possível resolver as questões políticas, sociais, financeiras, econômicas, ambientais e técnicas (tecnológicas) do problema da escassez da água é um grande desafio às nações no intuito de preservar suas populações.

Para haver acordos proveitosos nesse âmbito, os países envolvidos devem entender que a cooperação leva a uma vantagem mútua e que só assim poderão atingir um acordo equilibrado e alcançar a paz regional.

Uma questão enfrentada por vários países é como manter o equilíbrio econômico sem prejudicar a qualidade e a integridade física do meio ambiente. Outra questão séria é o dinheiro: deve haver um elevado

aporte de investimento estrangeiro para levar a cabo projetos de energia, irrigação, meio ambiente e represas. Para isso, é imperioso que os países em desenvolvimento, principalmente aqueles com escassez do recurso, se disponham a negociar com as grandes potências mundiais, a fim de promover uma pressão conjunta para o financiamento dos projetos por elas.

No intuito de se prevenir uma guerra num futuro próximo, uma quotização justa desse recurso deve ser determinada, levando-se em conta as variáveis necessárias como população, potencial de desenvolvimento agrícola, assim como se deve encorajar os Estados na prática de métodos mais eficientes de irrigação e de geração de energia para conter o desperdício de água.

O grande desafio das nações que enfrentam esse constrangimento atualmente é a promoção de atividades de gestão compartilhada desses recursos, a fim de resguardar a segurança hídrica e alimentar de suas populações, assim como o próprio desenvolvimento de cada nação, garantindo, desta forma, o acesso de todos à água de qualidade e em quantidade adequada e uma maior sustentabilidade do meio ambiente.

Após analisarmos as implicações da escassez de água na segurança nacional dos países, cabe também analisar o que, até hoje, tem sido uma alternativa ao conflito: a cooperação em cenários de compartilhamento do recurso.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

BARBOSA, Maria Bueno. **Terra: planeta água?**: Recursos hídricos: do conflito potencial ao potencial de cooperação. Disponível em: <<http://www.odebatedouro.com.br>>. Acesso em: 20 de nov. 2002.

BENVENISTY, Eyal. The need for collective action in the management of transboundary resources. In: BENVENISTY, Eyal.

Sharing transboundary resources: International Law and Optimal Resource Use. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

BRANCO, Samuel Murgel. **Água:** origem, uso e preservação. 4.ed. São Paulo: Moderna, 1993. (Coleção Polêmica).

CADERNOS DIPLÔ. **A disputa pelo ouro azul.** n. 3. São Paulo: Le Monde Diplomatique, 2003. ISSN: 1677.

CALASANS, Jorge Thierry. **Apostila para o curso direito de águas.** Brasília: UnB, 14 e 20 de outubro de 2006.

CAMPOS, Júlio D. Gonzáles; RODRÍGUEZ, Luiz I. Sánchez; SANTAMARÍA, Paz Andrés Sáenz de. **Curso de derecho internacional público.** 6. ed. Madrid: Editorial Civitas S.A., 1998.

CAUBET, Christian G. **A água doce nas relações internacionais.** Barueri: Editora Manole, 2006.

59

ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL OF THE UNITED NATIONS - COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. **General Comment** n. 15. Geneva: 11-29 November, 2002.

EUROPEAN COMMISSION. **Water for life:** EU Water initiative: International Cooperation - from knowledge to action. Office for Official Publications of the European Communities: Luxemburgo, 2003.

GLEICK, Peter. **The human right to water.** Pacific Institute for Studies in Development, Environment, and Security. Oakland, CA: Elsevier Science Ltd., 1999. Disponível em: <<http://www.pacinst.org>.> Acesso em: 12 out. 2007.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito das águas:** disciplina jurídica das águas doces. São Paulo: Jurídico Atlas, 2001.

HOMER-DIXON, Thomas F. **Environment, scarcity, and violence**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

HOMER-DIXON, Thomas F. On the threshold: environmental changes as causes of acute conflict. **International Security**, v.16, n.2. Fall 1991. p.76-116.

HOMER-DIXON, Thomas F. **Strategies for studying causation in complex ecological political systems**. Washington: American Association for the Advancement of Science, 1995. Disponível em: <<http://www.library.utoronto.ca>>. Acesso em: 27 abr. 2004.

KOSKENNIEMI, Martti (Org.). **International Law**. New York: New York University Press, 1992. (International Library of Essays in Law and Legal Texts).

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Editora SENAC, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos hídricos**: direito brasileiro e internacional. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira (Org.) **Coletânea de direito internacional/Constituição Federal**. 6.ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. (RT MiniCódigos).

MORRISS, Andrew P. Incentives matter: the case for market valuation of water. In: OKONSKI, Kendra et al. **The water revolution**: practical solutions to water scarcity. 1st ed. London: International Policy Press, 2006. Cap.2, p.37-71. Disponível em: <<http://www.sdnetwork.net>>. Acesso em: 13 dez. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: 1992. Disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br>>. Acesso em: 12 nov. 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Joanesburgo sobre desenvolvimento sustentável**: das nossas origens ao futuro. Joanesburgo: Fórum Mundial de Desenvolvimento Sustentável, 2002.

POMPEU, Cid Tomanik. Águas doces no direito brasileiro. In: REBOUÇAS, Aldo da Cunha; BRAGA, Benedito; TUNDISI, José Galizia (Org.). **Águas doces no Brasil**. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Escrituras, 2006. Cap. 21, p.677-718.

POMPEU, Cid Tomanik. **Curso**: direito de águas no Brasil. Brasília: Agência Nacional de Águas - ANA; Universidade de Brasília - UnB; Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente - SRH/MMA; Fundo Setorial de Recursos Hídricos - CT-HIDRO, 19 a 23 de agosto, 2002.

61

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RUIZ, José Juste. El derecho internacional del medio ambiente. In: RUIZ, José Juste. **Derecho internacional del medio ambiente**. Madrid: McGraw-Hill, 1999. Cap.II, p.39-89.

SALMAN, Salman M. A. et McINERNEY-LANKFORD, Siobhán. **The human right to water**: legal and policy dimensions. Washington D.C.: The World Bank, 2004. (Law, Justice and Development Series).

SCANLON, John; CASSAR, Angela et NEMES, Noemi. **Water as a Human Right?** Gland, Switzerland and Cambridge, UK: International Union for Conservation of Nature and Natural

Resources - IUCN, 2004. Disponível em: <<http://www.iucn.org>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

SELBORNE, Lord. **A ética no uso da água doce**: um levantamento. Brasília: UNESCO, 2001.

SETTI, Arnaldo Augusto et al. **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos**. 2.ed. Brasília, Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Águas, 2001.

SMETS, Henri. **Le droit à l'eau**. União Europeia: Conseil Européen du Droit de L'Environnement, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. Vol. 2. Barueri: Manole, 2003. (Série Entender o Mundo).

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente**: emergências, obrigações e responsabilidades. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 906p.

SOUZA, Matilde de. **Água no Oriente Médio**: A bacia do Tigre-Eufrates. Disponível em: <<http://guerra.uai.com.br>>. Acesso em: 23 jun. 2003.

SOUZA, Matilde de. **Solidariedade e interesses na gestão de recursos hídricos**. 2003. 324f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Belo Horizonte.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. rev. atual. Vol. I. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2003.

UNESCO - UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION. **From Potential Conflict to Co-**

operation Potential: Water for Peace. Prevention and Resolution of Water Related Conflicts. Disponível em: <<http://www.unesco.org>>. Acesso em: 07 jun. 2012.

UNESCO - UNITED NATIONS SCIENTIFICAL, EDUCATIONAL AND CULTURAL ORGANIZATION. **Ano internacional da água.** Disponível em: <<http://www.wateryear2003.org>>. Acesso em: 20 ago. 2012.

UNITED NATIONS FUND FOR POPULATION. **State of World Population Report 2004.** Disponível em: <<http://www.unfpa.org>>. Acesso em: 20 out. 2012.

VARGAS, Éverton Vieira. Água e relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, ano 43, n. 1, p.178-182, 2000. Disponível em: <http://ftp.unb.br>.> Acesso em: 20 mar. 2003.

VILLIERS, Marq de. **Água:** como o uso deste precioso recurso natural poderá acarretar a mais séria crise do século XXI. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002.

WATKINS, Kevin (Org.) et al. **Human development report 2006** - beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis. New York: United Nations Development Programme, 2006.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Right to water.** France: World Health Organization, 2003.

WORLD SUMMIT ON SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **A framework for action on water and sanitation.** Agosto 2002. Disponível em: <<http://www.johannesburgsummit.org>>. Acesso em: 08 maio 2003.

WORLD WATER ASSESSMENT PROGRAMME. **Fitting the pieces together:** The World Water Assessment Programme (WAAP) for development, capacity-building and environment. 2003.

Recebido: 25/03/2013

Aprovado: 07/06/2013

ANÁLISE DA INFLUÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) SOBRE A QUALIDADE DE VIDA DE AGRICULTORES FAMILIARES DO MUNICÍPIO DE VIÇOSA/MG*

Rafael Júnior dos Santos Figueiredo Salgado**

Marcelo Miná Dias***

RESUMO

O estudo objetivou analisar dados relativos à qualidade de vida de agricultores familiares da comunidade Córrego São Francisco (conhecida como “Juquinha de Paula”), município de Viçosa/MG, que participaram do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no ano de 2010/2011. O PAA é um programa componente de um conjunto de políticas públicas relacionadas ao combate à fome e à pobreza. Seu objetivo é possibilitar melhorias nos indicadores socioeconômicos das famílias de agricultores, auxiliando assim na melhoria da qualidade de vida deles. O principal instrumento é a viabilização da compra da produção pelo Estado, criando um mercado institucional. Os dados da pesquisa foram obtidos por meio de entrevistas realizadas com os agricultores familiares participantes do programa, os gestores públicos responsáveis pela operacionalização deste e os representantes das entidades beneficiadas. A análise dos resultados indica que o programa, na percepção dos atores participantes da pesquisa, teve influência positiva sobre alguns indicadores de qualidade de vida dos agricultores familiares. A elevação de renda (possibilitando a aquisição de bens duráveis e melhorias nas moradias), o estímulo à produção de alimentos livres de agrotóxicos e a diversificação da

65

* - O trabalho contou com bolsa de iniciação científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG)

** - Graduado em Gestão do Agronegócio, Universidade Federal de Viçosa.

***- Professor Adjunto da Universidade Federal de Viçosa, Doutor em Ciências Sociais (Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) pelo CPDA/UFRJ.

produção obtiveram destaque quanto à identificação das melhorias ocorridas e suas relações com a qualidade de vida.

Palavras-chave: *Agricultura familiar. Desenvolvimento rural. Políticas públicas. Qualidade de vida.*

ANÁLISIS DE LA INFLUENCIA DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS (PAA) SOBRE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS AGRICULTORES FAMILIARES DEL MUNICIPIO DE VIÇOSA /MG

RESUMEN

El objetivo del estudio fue analizar los datos sobre la calidad de vida de los agricultores familiares de la comunidad de “Córrego São Francisco” (conocida como “Juquinha de Paula”), Viçosa / MG, que participó en el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) entre 2010 / 2011. El PAA es un programa componente de un conjunto de políticas públicas relacionadas con el combate al hambre y la pobreza. Su objetivo es permitir mejoras en los indicadores socioeconómicos de las familias campesinas, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de ellos. El instrumento principal es la viabilidad de la compra de la producción por parte del Estado, creando un mercado institucional. Los datos de la investigación se obtuvieron a través de entrevistas con los agricultores que participan en el programa, los directivos responsables de la operación de este público y los representantes de las entidades beneficiarias. El análisis de los resultados indica que el programa, en la percepción de los que participaron en la encuesta tuvo una influencia positiva en algunos indicadores de la calidad de vida de los agricultores familiares. El aumento de los ingresos (que permite la compra de bienes duraderos y mejoras de vivienda), estimulando la producción de alimentos libres de agrotóxicos y la diversificación de la producción

logrando así la identificación de las mejorías ocurridas y su relación con la calidad de vida.

Palabras claves: *Agricultura familiar. Desarrollo rural. Políticas públicas. Calidad de vida.*

ANALYSIS OF INFLUENCE OF FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA) ON THE QUALITY OF LIFE OF FAMILY FARMERS IN VIÇOSA, MINAS GERAIS

ABSTRACT

The study aimed to analyze data on the quality of life of a family farmers community Córrego São Francisco (known as “Juquinha de Paula”), Viçosa/MG, who participated in the Food Acquisition Program (PAA) in the year 2010/2011. The PAA program is one component of a set of public policies related to hunger and poverty. Its goal is to enable improvements in socioeconomic indicators of farm families, thus helping them to improve the quality of life. The main instrument is the viability of the purchase of production by the state, creating an institutional market. The research data were collected through interviews with farmers participating in the program, public managers responsible for the operation and even representatives of the beneficiaries. The analysis indicates that the program, in the perception of the actors participating in the research, had a positive influence on some indicators of quality of life of family farmers. The increased income (allowing purchase of durable goods and improvements in housing), the incentive to produce food free from pesticides and diversifying production achieved prominence as the identification of the improvements occurred and its relationship to quality of life.

Keywords: *Family farming. Rural development. Life quality. Public policy.*

1 INTRODUÇÃO

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi instituído pela Lei nº 10.696, de 02/07/2003, regulamentada pelo decreto nº 4772, de 07/05/2008, e objetiva incentivar a produção, a segurança alimentar e a sustentação de preços, adquirindo alimentos de agricultores familiares organizados em cooperativas ou associações. A compra é realizada pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a um preço de referência, utilizando a tomada de valor médio no mercado regional. O PAA conta ainda, em sua implementação, com a participação dos Conselhos Municipais de Segurança Alimentar (COMSEA) como mecanismo de controle social do programa, conferindo maior confiabilidade à sua fiscalização e execução (BRASIL, 2010).

O programa surgiu como uma das principais ações estruturantes do Programa Fome Zero. Diagnostica que as causas das situações de pobreza rural são relacionadas a dificuldades da pequena escala de produção, principalmente relativos à distribuição e à comercialização dos produtos. Partindo deste diagnóstico geral, o programa foi desenhado para oferecer alternativas de venda da produção, criando uma opção para geração e incremento de renda dos agricultores familiares (YAZBEK, 2004). No PAA esta alternativa foi a criação de mecanismos de comercialização regulados em um mercado institucional. A aquisição de produtos da agricultura familiar pelo governo torna-se também, por meio do programa, um procedimento para a formação de estoques e à distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar (FUSCALDI, 2010; GRISA, 2009; CERQUEIRA, ROCHA e COELHO, 2006; GHIZELINI, 2006).

O arranjo institucional do PAA é composto por um conjunto de atores (agricultores familiares, entidades socioassistenciais, gestor local e

gestor estadual) que o operacionaliza localmente. A dinâmica do programa inicia-se com o levantamento da demanda de alimentos por parte das entidades socioassistenciais. De posse destas informações, os gestores locais prospectam junto aos agricultores familiares a possibilidade de atendimento desta necessidade. Ciente dos itens demandados e da capacidade de resposta dos agricultores familiares, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar do município aprova a proposta, que é então encaminhada ao gestor estadual (Conab). Os projetos, uma vez aprovados, são executados. Esta execução significa a compra, pelo governo, das quantidades demandadas.

No município de Viçosa/MG, foram definidas, para o projeto de 2010 e executado em 2011, cinco entidades denominadas “beneficiários consumidores”. Embora, de acordo com informações da Emater/MG, tenha sido possível, naquele ano, o benefício de outras entidades que não haviam sido listadas no projeto original. Por este motivo foram beneficiadas, ao todo, 12 entidades. O público destas entidades é constituído por crianças, adultos, idosos, dependentes químicos ou famílias em situação de alguma carência. O total de beneficiários nas entidades participantes do programa alcança 1578 pessoas (Tabela 1), dado revelador da relevância social do mesmo.

Tabela 1 - Relação das entidades beneficiárias do PAA em Viçosa em 2010 com respectivo número de pessoas atendidas

ENTIDADES BENEFICIADAS	PESSOAS ATENDIDAS
Centro Educação Infantil Pingo de Luz	36
Associação Beneficente Santa Clara - ABESC	83
Conselho Central de Viçosa da Sociedade São Vicente de Paulo	1000
Rebusca Ação Social Evangélica Viçosense	325
Associação Assistencial e Promocional da Pastoral da Oração de Viçosa	134
TOTAL	1578

Fonte: Emater/MG, Escritório Local de Viçosa, 2010. Dados da pesquisa de campo.

Em todo o Brasil, diversos estudos analisaram o programa, identificando que suas principais virtudes estariam relacionadas à distribuição de renda; valorização da produção agrícola diversificada; suporte à segurança alimentar das famílias; provimento do acesso a um mercado cujas regras eliminam parcialmente as restrições aos produtos da agricultura familiar; estímulo ao associativismo entre agricultores familiares; criação de ambientes de interação entre estes agricultores, suas organizações e entidades de assistência técnica e extensão rural; aumento e qualificação da capacidade produtiva, dentre outros elementos. O conjunto destes fatores, quando presentes em situações de implementação do programa, contribuiria para incrementar a renda dos agricultores familiares, tendo impactos diretos e indiretos sobre a qualidade de vida destes (CERQUEIRA; ROCHA; COELHO, 2006; DEVES; RAMBO; FILLIPI, 2010; SILVESTRE, CALIXTO; RIBEIRO, 2005).

Por outro lado, vários estudos também evidenciam as limitações do programa, destacando as dificuldades enfrentadas pelos agricultores que o acessam e dos gestores públicos que o implementam. De acordo com Cerqueira, Rocha e Coelho (2006), a necessidade de pertencimento formal a uma associação; a documentação exigida e a burocratização do acesso; a exigência por padronização e qualidade dos produtos; a falta de sincronismo entre o calendário do programa e a produção da região; a sazonalidade da produção; e, por fim, a falta de apoio técnico para realizar as atividades propostas figuram entre os principais problemas evidenciados pelas pesquisas. Essas questões representam os principais gargalos que dificultam, nos municípios, a implementação e a operacionalização do programa (GHIZELINI, 2006).

A identificação destas virtudes e limites do PAA nos remete à compreensão de variáveis que passam a compor uma nova geração de políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, para as quais o enfoque setorial (ou agrícola), anteriormente dominante, mostrou-se insuficiente para enfrentar e/ou solucionar o problema da pobreza rural (GRISA, 2010). De acordo com Freitas et al. (2012), nesta nova perspectiva, o desenvolvimento rural passa a ser como uma questão multidimensional. As ações públicas passam a lidar com uma diversidade de temas que, embora ainda focados na dimensão produtiva, não podem mais deixar de considerar a dimensão socioambiental da promoção do que o Estado conceitua como desenvolvimento. Deste modo, o PAA tem, em sua base de formulação, a noção de segurança alimentar, fortemente influenciada por uma orientação à diversificação produtiva. Ademais, busca-se, por meio do programa, criar novas institucionalidades às relações de troca entre os agricultores familiares e as demandas por alimento nos municípios. Elabora-se, portanto, a proposição de estabelecimento de um mercado institucionalizado a partir da compreensão dos limites de inserção da agricultura familiar nos “mercados convencionais”.

Neste sentido, o desenvolvimento rural é compreendido como um meio que envolve o crescimento da produção, de renda, mas não apenas, implicando a necessidade de ação estatal para instituir novas regras aos mercados, buscando gerar impactos na melhoria das condições de vida e trabalho das populações rurais que produzem em pequena escala, englobando também a formação e desenvolvimento da infraestrutura econômica e social (DEVES, RAMBO; FILLIPI, 2010; GAMA, 2008).

Desde a criação do PAA, foram muitos os estudos que buscaram analisar as inovações e identificar avanços e limites nos processos locais de implementação do programa. No entanto, poucos desses estudos discorreram acerca da influência do programa sobre a qualidade de vida dos que aderiram ao mesmo. Na verdade, pouquíssimos são os trabalhos que discorrem sobre a qualidade de vida no meio rural (ASMUS, 2004). Esta autora afirma que a maioria das pesquisas sobre qualidade de vida retratou as sociedades urbanas, raramente as sociedades rurais. A autora também afirma que as pesquisas atuais tendem a analisar a qualidade de vida de fora para dentro, ou seja, de forma objetiva e etnocêntrica, pouco se importando com o que pensam os indivíduos culturalmente enraizados e localmente envolvidos pelas ações das políticas públicas, principalmente no meio rural.

Considera-se que a principal contribuição do presente estudo reside no fato de que são escassos os trabalhos que analisam a qualidade de vida dos agricultores familiares nos municípios brasileiros, relacionando-a, ainda que preliminarmente, à influência do acesso e da participação das famílias no PAA. Entende-se que esta relação é desejada, visto que o programa, ao focar a redução da pobreza e a segurança alimentar por meio da inserção dos agricultores familiares aos mercados, objetiva ter impactos sobre sua qualidade de vida (GRISA, 2009).

Sabemos que é na complexidade dos contextos locais que as concepções expressas nas políticas públicas, resultado dos processos de elaboração e de formulação, revelam a adequação ou não das alternativas propostas e executadas à solução do problema social que a política pública visa solucionar (HOWLETT et al., 2009). Partindo deste pressuposto, investigamos a implementação do PAA em uma comunidade rural do município de Viçosa/MG, buscando compreender, com base em um estudo exploratório, as relações estabelecidas entre o programa e a percepção dos agricultores que dele participam a respeito de mudanças em sua qualidade de vida. Este estudo vincula-se, portanto, à tentativa de produzir conhecimentos sobre como as políticas públicas podem influenciar, localmente, no desenvolvimento socioeconômico da agricultura familiar, podendo ser este relacionado a variáveis como capital humano, recursos naturais e capital social (FUSCALDI, 2010; BUAINAIN; SABATTO; GUANZIROLI, 2004).

1.1 METODOLOGIA

73

A população investigada foi constituída pelas famílias participantes do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Viçosa/MG, em 2010/2011. Estas famílias residem na comunidade Córrego São Francisco (conhecida como Juquinha de Paula). Neste ano, um total de nove famílias compôs a Proposta de Participação - Doação Simultânea (Conab), que é o instrumento público que formaliza a adesão ao PAA. Das nove famílias signatárias da proposta inicial, apenas cinco participaram de fato da execução das vendas. Quatro desistiram por motivos variados.

Como o número de famílias participantes do PAA era pequeno, foi possível entrevistar todos os chefes das famílias beneficiadas pelo programa. Optou-se pelo método de amostra não probabilística, pois, segundo Gil (2002), quando a mostra for selecionada de forma precisa, é possível conseguir resultados fidedignos sobre a

avaliação da população ou do universo da pesquisa, podendo assim representar significativamente a população estudada. Optou-se por eleger os chefes de cada família pesquisada para aplicar entrevistas e questionários, porque eles representam a família em geral; e também por serem os responsáveis pelo projeto puderam apresentar experiências práticas com o problema pesquisado.

Para a caracterização do processo de implementação do programa em Viçosa/MG, também foram realizadas entrevistas com representantes dos órgãos beneficiados e gestores locais: técnica da Emater/MG local, representante da Prefeitura Municipal de Viçosa, Presidente do COMSEA e representantes das entidades beneficiadas. Neste caso foi utilizada amostra intencional, preconizada por Moresi (2003), que recomenda que deverão ser escolhidos casos para a amostra que representem o “bom julgamento” da população/universo.

Diante deste contexto, optou-se por trabalhar com o procedimento de coleta de dados, pois este método demonstrou ser mais adequado ao objetivo da pesquisa: analisar percepções sobre melhorias na qualidade de vida dos agricultores beneficiários ao longo da implementação do PAA no município de Viçosa/MG. Além de ser o tipo de procedimento que mais apareceu nas pesquisas bibliográficas sobre o tema.

Utilizaram-se técnicas de coleta de dados por meio de aplicação direta de entrevistas e questionários. Esses foram aplicados preferencialmente nos estabelecimentos dos chefes das famílias atendidas pelo PAA no município de Viçosa/MG. O momento da visita e interação com os participantes da pesquisa também foi utilizado para fazer uma análise visual da estrutura disponível aos agricultores familiares, podendo-se, assim, perceber características da propriedade e do produtor. Esses dados foram registrados em um caderno de campo.

Para verificar se o Programa de Aquisição de Alimentos impactou na qualidade de vida dos agricultores beneficiados, foram analisadas as circunstâncias que envolvem suas relações com o programa, mensurando dimensões que podem projetar seu bem-estar. Considerando o contexto cultural brasileiro, tomaram-se por base os itens e parâmetros que foram estabelecidos pelos órgãos que aferem e avaliam as “condições de vida das populações”, IBGE, IPEA, Fundação João Pinheiro (FJP), Banco Mundial/PNUD, dentre outros.

2 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A qualidade de vida dos agricultores beneficiados pelo PAA na comunidade de São Francisco foi avaliada tomando como base uma amostra de cinco famílias de agricultores familiares. Foram levantadas as informações previstas em um roteiro de questões elaborado para a pesquisa. Também foram realizadas entrevistas com representantes dos órgãos beneficiados e gestores locais: uma profissional da Emater/MG; um representante da Prefeitura Municipal de Viçosa; o presidente do COMSEA; e representantes das entidades beneficiadas. Todos os entrevistados estiveram envolvidos, em algum momento, com a implementação do PAA.

Importante ressaltar que atividade produtiva dos agricultores familiares que aderiram ao PAA nesta localidade não é restrita ao estabelecimento agropecuário e tampouco à agricultura. Dois chefes de família entrevistados se declararam pluriativos, ou seja, têm atividades e rendimentos exercendo atividades não agrícolas, embora domiciliados na zona rural. Nas famílias dos agricultores entrevistados muitos são pluriativos e obtêm renda destas atividades.

Na aplicação dos questionários, após as perguntas de identificação, os agricultores entrevistados foram questionados se já haviam “ouvido falar” sobre **qualidade de vida**. Três deles declararam ter conhecimento da expressão; dois afirmaram que sabiam “mais ou

menos” a que se referia o termo; e um deles declarou ser o conceito “qualidade de vida” algo novo, era a primeira vez que o ouvia. A seguir perguntou-se qual era, para eles, o significado de “qualidade de vida”.

Ao propor esta questão, a intenção era que os próprios entrevistados, ao se manifestarem, expressassem os elementos que, em sua percepção, compõem o conceito. Ao definir cientificamente qualidade de vida nos defrontamos com enormes desafios, afinal o termo requer, por um lado, uma abordagem multidisciplinar, e, por outro, a consideração das percepções e subjetividades daqueles que vivenciam, em seu cotidiano, possibilidades e limites para a realização de suas expectativas quanto à própria vida (Barbosa, 1998). Estamos diante de um conceito complexo, polissêmico e “em construção”, como afirmam Almeida et al. (2012):

O senso comum se apropriou desse objeto de forma a resumir melhorias ou um alto padrão de bem-estar na vida das pessoas, sejam elas de ordem econômica, social ou emocional. Todavia, a área de conhecimento em qualidade de vida encontra-se numa fase de construção de identidade. Ora identificam-na em relação à saúde, ora à moradia, ao lazer, aos hábitos de atividade física e alimentação, mas o fato é que essa forma de saber afirma que todos esses fatores levam a uma percepção positiva de bem-estar. (ALMEIDA et al., 2012, p. 15).

A partir da manifestação dos próprios agricultores entrevistados, buscou-se o afastamento de preconceções arraigadas. Talvez a mais evidente destas preconceções seja o êxito econômico, geralmente aferido pelo acúmulo de bens materiais, como definidor da qualidade de vida. Concordando com Minayo et al. (2000), o conceito de qualidade de vida é multidimensional e polissêmico, sendo necessário compreender como distintos sujeitos sociais, em diferentes lugares, posições, *status* e tempos históricos, constroem percepções acerca

da qualidade da vida que possuem. Ou seja, a relatividade cultural é marca inerente das tentativas de conceituação.

A partir deste referencial teórico, a pesquisa interessou-se, inicialmente, pela compreensão das percepções dos agricultores familiares sobre a qualidade de vida. As manifestações dos agricultores entrevistados permitiram identificar e enumerar os termos que eles próprios utilizaram para conceituar qualidade de vida. Os termos mais citados são apresentados na Tabela 2. Como dado da pesquisa, estes termos passaram a ser considerados indicadores de qualidade de vida, enumerados pelos próprios entrevistados.

77

Tabela 2 - Termos apresentados pelos agricultores familiares entrevistados como indicadores de qualidade de vida

INDICADOR	NÚMERO DE CITAÇÕES
Alimentação saudável	4
Saúde	3
Bens Materiais	3
Transporte	2
Moradia	1

Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

As respostas espontâneas refletem os valores dos respondentes. Elas apresentam coerência com os achados teóricos de Gonçalves e Vilarta (2004). Esses autores conceituam qualidade de vida a partir das percepções dos indivíduos compreendendo que estas estão relacionadas principalmente a temas como saúde, educação, transporte, moradia e trabalho. Cada um dos itens citados pelos entrevistados, agregados a seu indicador correspondente (Tabela 2), permite-nos compreender a construção do conceito e do ideário de qualidade de vida do próprio agricultor entrevistado. Os depoimentos dos entrevistados permitem compreender que estes “indicadores

de qualidade de vida” estão inter-relacionados e são, para eles, indissociáveis, como será analisado mais adiante.

Quando a pergunta foi feita de modo mais específico e após a citação espontânea dos termos indicadores - “O que é mais importante para ter qualidade de vida?” - a resposta unânime foi “ter saúde”. Assim, quando estimulados a hierarquizar o que compreendem ser os elementos “mais importantes” para se ter qualidade de vida, os agricultores entrevistados citam, unanimemente, a “saúde” como principal indicador. Até mesmo o agricultor que respondeu que nunca tinha ouvido falar de qualidade de vida afirmou que para ter uma “boa qualidade de vida”, deve-se possuir saúde. Em segundo lugar foi citada duas vezes a “alimentação saudável”. Com uma citação, a qualidade de vida foi também associada a “transporte”, “conforto”, “tranquilidade” e “água de qualidade”.

78

Para ilustrar a interdependência dos indicadores, na percepção dos entrevistados, com relação ao indicador “alimentação saudável”, um dos entrevistados afirma que “Qualidade de vida pra mim é eu viver assim igual eu vivo na roça. Qualidade de vida você têm que ter alimentação de qualidade, boa saúde e água de qualidade.” Outros entrevistados também associaram alimentos e saúde na construção do conceito de qualidade de vida. “Alimento saudável” foi quase uma referência unânime a alimento produzido sem uso de agrotóxicos. Esta associação, presente em quase todos os depoimentos dos entrevistados, permite-nos inferir sobre a preocupação destes agricultores familiares com um tipo de produção de alimentos em que a ausência de “veneno” (defensivos agrícolas) determinaria o caráter saudável dos mesmos. Produzir e consumir alimentos saudáveis é, para os entrevistados, um indicador de boa qualidade de vida.

De que modo o PAA teria influenciado a qualidade de vida (relacionada ao tema “alimentação saudável”) dos agricultores familiares que

participaram do mesmo na comunidade São Francisco? As respostas dos entrevistados indicam que esta influência está vinculada a dois elementos por eles destacados e referentes às orientações normativas do programa: o não uso de agrotóxicos, uma vez que a produção é destinada a crianças, idosos, enfermos, etc.; e a diversificação da produção. Para atender os requisitos do programa os entrevistados afirmam terem sido influenciados, na organização e gestão de seus sistemas de produção, pela demanda de oferta de “alimentos saudáveis”, fato que teria, de acordo com a afirmação deles, contribuído para melhorar sua qualidade de vida, uma vez que parte dos alimentos é destinada ao programa e parte compõe a dieta cotidiana das próprias famílias que os produzem.

Quanto à diversificação da produção, todos os agricultores entrevistados produzem parte dos alimentos que consomem, tais como verduras e legumes, frutas, arroz, feijão, mandioca, ovos e leite. Esta característica da agricultura familiar está relacionada à segurança alimentar e à economia de relativa autossuficiência, fator contribuinte para a boa qualidade de vida. Os argumentos expressos nas respostas também permitem compreender que a diversificação da produção está associada à constituição de dietas mais “saudáveis” para a alimentação das famílias.

Ainda em relação ao indicador “saúde”, procurou-se também analisar a influência do PAA sobre a qualidade de vida dos agricultores familiares, perguntando-lhes se o acesso ao programa teria modificado, de alguma forma e positivamente, seu acesso a serviços de saúde. Em relação ao estado de saúde dos agricultores atualmente, todos o avaliaram como “bom”. A saúde também foi avaliada por todos como “muito importante”, sendo que o Entrevistado 1 afirmou que: “Primeiro lugar tem que ter saúde, né?, se não tiver saúde não tem nada bom. Viver tranquilo aqui, trabalhando, você tem que ter saúde, se tiver doente cabô.”

O tipo de acesso a serviços de saúde pelos agricultores familiares participantes da pesquisa é apresentado na Tabela 3. Todos afirmaram que acessam o atendimento médico por meio de um posto de saúde, localizado no bairro de Nova Viçosa, a aproximadamente 12 km da comunidade; três famílias têm acesso ao atendimento por agente de saúde, mas segundo o Entrevistado 3: “O agente de saúde dá uma assistência, não como deveria, mais dá.” O acesso ao atendimento médico pode ser considerado precário, pois os membros da comunidade têm que percorrer grandes distâncias para serem atendidos. Quando há casos graves, eles têm que recorrer ao hospital na cidade de Viçosa, sendo que o serviço público de saúde não envia nenhuma ambulância para transporte do paciente. Destaca-se também a informação de que nenhum dos entrevistados tem plano de saúde privado, dependendo do serviço público, que é reconhecidamente precário.

Tabela 3 - Tipos de acesso dos agricultores familiares a serviços de saúde.

INDICADOR	Nº DE AGRICULTORES QUE ACESSAM
Posto de saúde com serviços	5
Atendimento por agente de saúde	3
Hospital da rede pública	1
Atendimento particular	1
Plano de saúde	0

Fonte: Pesquisa de campo, 2012.

Segundo Silva (2000), a melhoria na oferta dos serviços de saúde contribui para o fortalecimento da cidadania, eleva a autoestima, contribuindo para o aumento da produtividade, do bem-estar físico-orgânico, emocional e psicológico, expressando-se através da

elevação da expectativa de vida e na melhoria da qualidade de vida dos produtores e de seus familiares.

A relação entre o PAA e a melhoria do indicador saúde na qualidade de vida é percebida por três agricultores familiares entrevistados. E se trata de uma relação indireta, atribuída à melhoria da dieta alimentar das famílias. Como o programa estimula a diversificação produtiva, as próprias famílias passam a dispor de alimentos mais variados. Este fato é percebido como um fator contribuinte para a saúde. Como já foi ressaltado, a “alimentação saudável” foi um dos principais indicadores elencados pelos entrevistados, quando inquiridos sobre as influências do PAA sobre a qualidade de vida. Dois entrevistados também chamaram a atenção para o aumento de renda que obtiveram com a adesão ao programa. Este incremento nos rendimentos teria tido impacto indireto sobre o acesso a serviços de saúde.

Três dos agricultores familiares entrevistados citaram os “bens materiais” como principais indicadores de boa qualidade de vida. Um deles citou a “moradia”. O mais importante destes bens é a terra; e ela é indissociável, no caso da agricultura familiar, da morada. É ela que proporciona o meio para o trabalho, para a produção e para a vida em família nas comunidades rurais. Quatro dos cinco entrevistados são proprietários da terra em que vivem e trabalham com suas famílias. Um deles mora na propriedade e produz por meio de um contrato de parceria com outro agricultor. A área média de cada produtor é de 12 hectares, variando de 2 a 22 hectares. Dois dos agricultores entrevistados afirmaram ter recebido a propriedade parcelada por herança; outros dois afirmaram que aumentaram a área inicial através da compra de terras. Apenas um dos agricultores não possui casa própria. É fato comum entre os entrevistados, os filhos construírem casa própria na propriedade dos pais ou em propriedade próxima, comprada ou adquirida por herança.

Em relação a este bem, a terra, o acesso a políticas públicas (como o PAA) é percebido como uma melhoria das condições gerais para manter-se na terra e produzindo. A permanência na propriedade - também concebida como local de moradia da família - depende da geração de recursos e incremento da renda para que possa oferecer “boas condições de vida” à família. Todos os entrevistados possuem casas de alvenaria, embora os tamanhos e estrutura variem, elas apresentam, de um modo geral, condições mínimas de conforto e bem-estar. Todas possuem energia elétrica, bem que possibilita a posse e uso cotidiano de diversos eletrodomésticos.

Em relação ao abastecimento de água para a casa, todos os agricultores afirmaram que o abastecimento domiciliar é proveniente de mina ou poço. Quatro afirmaram que não tratam a água consumida, pois vem da mina e mostram muito orgulho nisso, valorizando a “pureza de origem” do valioso bem. Apenas um entrevistado afirmou que usa filtro dentro de casa para tratamento da água. Todas as residências possuem sanitário com descarga. Quando perguntados sobre o destino dos dejetos humanos, quatro dos agricultores afirmaram que possuem fossa (poço negro), enquanto que, para um, o destino dos dejetos é a céu aberto. No que se refere ao destino dado ao lixo domiciliar, três agricultores declararam que o queimam; enquanto que um agricultor joga o lixo em um terreno próximo à sua residência e outro entrevistado afirmou que junta o lixo e o leva para recolhimento por carros da prefeitura na cidade.

Quando perguntados se houve melhora com sua satisfação em relação às condições de moradia após passarem a fornecer ao PAA, quatro entrevistados afirmaram que sim, que houve melhoras. De acordo com o Entrevistado 3: “Algumas coisas que a gente conseguiu fazer na casa é, por exemplo, fazer um acimentado no chão, o forro da minha casa foi colocado com o dinheiro do PAA, nisso a gente teve uma melhora. Teve uma renda a mais.” O aumento da

renda contribuiu para a melhoria nas condições de moradia dos agricultores. Apenas um afirmou que não houve melhora, sendo que a propriedade em que mora foi cedida em contrato de parceria, o que não o motivou a fazer nenhuma melhoria no domicílio.

Em relação à posse de bens duráveis, quatro afirmaram que, por meio da renda obtida com o PAA, conseguiram comprar novos bens e/ou trocar por mais novos, melhorando sua satisfação. Apenas um agricultor afirmou que não houve melhora nesse quesito, pois: "Não adquirei novos produtos, foi mais terminar a casa só, o dinheiro [do PAA] deu foi pra isso".

Citado por dois agricultores familiares entrevistados como item indicador de boa qualidade de vida, o tema "transporte" é considerado "muito importante" para a comunidade. De acordo com o Entrevistado 4: "É muito importante, porque sem o transporte não dá pra entregar as mercadorias. Precisa do transporte para os filhos irem à escola".

83

O transporte coletivo comercial é realizado por uma empresa, que realiza o trajeto Centro/Juquinha de Paula/Centro duas vezes na semana. De acordo com os depoimentos, os ônibus respeitam os horários e estão em bom estado de conservação. Já o transporte público, é classificado pelos entrevistados como "não seguro". Destinado a estudantes do ensino fundamental, ele é realizado por ônibus da prefeitura, antigo e sem manutenção adequada, de acordo com os depoimentos. Este atende a dois períodos, manhã e tarde. Quando chove é fato comum não haver transporte coletivo para os moradores da comunidade, tampouco para os estudantes, em virtude das estradas de terra e em péssima conservação. Em relação ao transporte público, o Entrevistado 3, corroborando com a descrição apresentada anteriormente, afirmou que: "O transporte público aqui é ruim, comprometido, têm ônibus duas vezes por semana. Tem o

escolar que, às vezes, dá carona, mas é um quebra-galho. Às vezes, quando alguém precisa ir ao médico. O transporte público que a gente tem, que todo mundo pode usar, que é o ônibus, ele vem duas vezes por semana, se ameaçar chover ele já não vem.”

Apesar dessas limitações, todos os entrevistados consideram o seu acesso ao transporte “bom”, pois todos têm a alternativa da moto para se locomover à cidade para vender produtos, trabalhar, realizar atividades eventuais de lazer, ir ao banco ou realizar consultas, dentre outras atividades. Em relação ao transporte público, eles o consideram “ruim”, pois o ônibus só atende a comunidade duas vezes na semana e quando chove não há transporte público.

Quando perguntados se houve melhoria em relação a sua satisfação com os meios de transporte quando começaram a participar no PAA, apenas um agricultor afirmou que sim, pois ele pôde trocar um antigo veículo utilitário que possui por um mais novo. Desta forma, entende-se que as políticas públicas destinadas ao ambiente da produção e comercialização, como o PAA, têm um tipo de influência indireta sobre as condições gerais de transporte na agricultura familiar, principalmente quando consideramos aspectos relativos à qualidade de vida de seus beneficiários. Estes, a exemplo da comunidade em que vivem os entrevistados, lidam com a ausência histórica de políticas e ações governamentais que possibilitem reverter as fragilidades do transporte público e da infraestrutura das estradas rurais.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um dos objetivos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é elevar a renda dos agricultores familiares, inserindo-os em relações de mercados virtuosas. Estas teriam o efeito de aumentar e qualificar a produção, uma vez que ela seria orientada a suprir demandas de instituições públicas. Presume-se que, isto ocorrendo, haverá reflexos na qualidade de vida dos agricultores que aderem ao programa.

A análise da situação dos agricultores entrevistados, quanto aos indicadores de qualidade de vida selecionados, demonstra que houve, na percepção dos próprios agricultores, melhorias em determinados indicadores que eles qualificam como vinculados à sua qualidade de vida.

É importante ressaltar que este resultado geral deve ser compreendido como indicativo de uma situação gerada pela implementação do programa, mas que necessita ser investigada mais detidamente, visto que o universo dos agricultores familiares entrevistados, embora abrangesse a totalidade dos que participaram do Programa na comunidade São Francisco em 2011, é bastante reduzido. Também se ressalta que o tempo decorrido entre a execução e a ocorrência de possíveis benefícios foi reduzido, fato que permitiu a avaliação de impactos ou influências imediatas, de acordo com a percepção dos próprios agricultores. Por fim, compreendemos que as influências sobre a qualidade de vida das famílias são multivariadas e difíceis de serem atribuídas exclusivamente a um programa de política pública, necessitando estudo complementares para validar as conclusões aqui apresentadas.

85

A percepção dos agricultores familiares participantes do programa em Viçosa/MG, dos gestores públicos envolvidos em sua implementação e dos representantes das entidades beneficiadas que foram entrevistados corrobora, de um modo geral, os resultados encontrados por diversos estudos que buscaram caracterizar ou avaliar o programa. Esta concordância diz respeito à percepção de que o programa consiste em uma importante forma de comercialização para os agricultores envolvidos, de modo a representar, na maioria dos casos, o destino único do excedente produzido por estes produtores (exceto produtos de origem animal).

Quanto à análise da influência do programa sobre a qualidade de vida dos participantes, a pesquisa identificou que os agricultores familiares entrevistados elaboram um conceito de qualidade de vida que valoriza, em primeiro plano, a “alimentação saudável”, tanto aquela proporcionada aos consumidores de seus alimentos quanto a de sua própria família. Este valor, indicativo da qualidade de vida, foi associado à produção sem uso de veneno - os agrotóxicos ou “defensivos agrícolas”, como são designados pela indústria agroquímica. A pesquisa demonstrou que a alimentação saudável está intrinsecamente ligada a dois requisitos normativos do PAA: a produção sem agrotóxicos e a diversificação de oferta de produtos. Os depoimentos indicam que estes requisitos influenciaram a dieta das famílias de agricultores que aderiram ao programa, impactando, de acordo com a percepção dos entrevistados, sobre a qualidade de vida delas.

86

O indicador de qualidade de vida “saúde” também indica relações de influência importantes do programa. E ele está indissociavelmente relacionado à produção e ao consumo de “alimentos saudáveis”, conforme atestam as entrevistas, tanto dos agricultores familiares quanto dos gestores públicos envolvidos na operacionalização do programa.

Com relação a indicadores mais objetivos, como “bens de consumo duráveis” e “condições de moradia”, a percepção dos entrevistados é que se revelam, quanto a estes indicadores, evidências mais concretas sobre a melhoria de sua qualidade de vida. Trata-se de um resultado esperado, visto que o impacto inicial e imediato do programa é promover a elevação da renda das famílias. As declarações dos entrevistados permitem perceber que esta renda a mais foi utilizada para a compra de bens de consumo duráveis e reformas nas moradias. Estes benefícios foram interpretados como melhorias na qualidade de vida. Infere-se que a médio e longo prazos estes

benefícios podem ter influência positiva na decisão de continuidade da atividade econômica na agricultura familiar, tornando-a atrativa para os jovens, que tendem a percebê-las como distante dos seus projetos de vida (STROPASOLAS, 2006). O PAA possui o potencial de estímulo à criação de mercados institucionais, geração de renda, garantia de segurança alimentar às famílias, gerando, com isso, uma dinâmica de desenvolvimento das atividades econômicas da agricultura familiar.

Para o grupo de agricultores familiares que acessou, na comunidade São Francisco em Viçosa/MG, o programa e o implementou ao longo de 2011, o PAA, na percepção destes agricultores, influenciou positivamente o que eles conceituam como “qualidade de vida”, proporcionando melhorias na renda, não diversificação dos produtos, na dieta das famílias e em melhorias pontuais nas moradias, como também na aquisição de bens duráveis como decorrência da elevação ocasional da renda.

87

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. A. B.; GUTIERREZ, G. L.; MARQUES, R. **Qualidade de vida**: definições, conceitos e interfaces com outras áreas de pesquisa. São Paulo: Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH/USP, 2012.

ASMUS, R. M. F. **Qualidade de vida na agricultura familiar**. 2004. 295f. Dissertação (Doutorado em Política e Gestão Ambiental) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, UnB, Brasília, 2004.

BARBOSA, S. R. C. S. Qualidade de Vida e ambiente: uma temática em construção. In: BARBOSA, Sônia Regina da Cal Seixas (Org.). **A temática ambiental e a pluralidade do ciclo de seminários do NEPAM**. Campinas: UNICAMP, NEPAM, 1998, p. 401-423.

BRASIL. Lei nº. 10.696, de 2 de julho de 2003. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 jul. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.696.htm.> Acesso em: 10 set.2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e abastecimento. **Programa de aquisição de alimentos**. Disponível em: <http://www.conab.gov.br/conabweb/agriculturaFamiliar/paa_o_que_e.html> Acesso em: 10 set. 2010.

BUAINAIN, A. M.; SABATTO, A.; GUANZIROLI, C. E. **Agricultura familiar**: um estudo de focalização regional. In: XLII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL - 25 a 28/07/2004, 2004, Cuiabá/MT. SOBER. Brasília/DF: SOBER, 2004. v. 1. p. 1-20.

88

CERQUEIRA, P. S.; ROCHA, A. G. ; Coelho, V. P. Agricultura familiar e políticas públicas: algumas reflexões sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia. **Revista Desenhahia**, v. 3, p. 55-78, 2006. Disponível em: < http://www.mesteco.ufba.br/scripts/arquivos/at_ecoreg_05.pdf. > Acesso em: 11 ago. 2010.

DEVES, O. D.; RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. **A dinâmica das políticas públicas e das organizações locais em processos de desenvolvimento rural**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos no município de São Pedro do Butiá (RS). In: 48º CONGRESSO DA SOBER - TECNOLOGIAS, DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO SOCIAL, 2010, Campo Grande (MS): UFMS, 2010. p. 1-19. Disponível em: <<http://www6.ufrgs.br/pgdr/arquivos/762.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2010.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (Emater-MG). Disponível em: < <http://www.emater.mg.gov.br/>>. Acesso em: 25 out. 2010.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; DIAS, M. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências sobre as políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, v.46, n.6, p. 1575-97, nov./dez. 2012.

FUSCALDI, K. C. Políticas de apoio à agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA. **Sociedade e desenvolvimento rural**, v. 4, p. 117-132, 2010.

GAMA, J. B. **O Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos**: instrumentos de desenvolvimento da agricultura familiar no município de Petrolina-PE. 2008. 128f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Departamento de Economia Rural, UFV, Viçosa, 2008.

89

GHIZELINI, A. A. M. Políticas Públicas de Segurança Alimentar como processo de intervenção direta na produção e no consumo de alimentos no Brasil. In: VII CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 2006, Quito. **Anais do VII Congresso Latino Americano de Sociologia Rural**, 2006. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdalasru2006/11%20GT%20Andr%C3%A9%20Michelato%20Ghizelini.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, Aguinaldo; VILARTA, Roberto Qualidade de Vida: identidades e indicadores. In: GONÇALVES, Aguinaldo e VILARTA, Roberto (Orgs.). **Qualidade de vida e atividade física**: explorando teorias e práticas. Barueri: Manole, 2004, p.03-25.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise a partir do enraizamento estrutural e político. In: 47 CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2009, Porto Alegre. **Anais do 47 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**, 2009.

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v.1, n.2, p. 83-111, jan./ago. 2012.

HOWLLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles & policy subsystems**. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2009.

MINAYO, M. C. S.; HARTZ, Z. M. A.; BUSS, P. M. Qualidade de Vida e saúde: um debate necessário. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 5, n.1, 2000, p. 7-18.

SILVA, A. K. de M. da. **Perfil sócio-econômico e nível de qualidade de vida dos produtores rurais do município de Mossoró-RN**. 55 fs. Monografia, (Graduação em Engenharia Agrônômica) - Escola Superior de Agricultura de Mossoró-ESAM, Mossoró, 2000.

SILVESTRE, L. H. A.; CALIXTO, J. S.; RIBEIRO, A. E. M. Mercados locais e políticas públicas para a agricultura familiar: em estudo de caso no município de Minas Novas, MG. In: XLIII CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 2005, Ribeirão Preto. **Anais do XLIII Congresso da Sober**, 2005. Disponível em: < <http://www.sober.org.br/palestra/2/767.pdf>>. Acesso em: 08 set. 2010.

SIQUEIRA, M. M. M.; PADOVAN, V. A. R. Bases teóricas de bem-estar subjetivo, bem-estar psicológico e bem-estar no trabalho.

Psicologia. Teoria e Pesquisa, v. 24, p. 201-209, 2008.

STROPASOLAS, V. L. **O mundo rural no horizonte dos jovens**.

Florianópolis: Editora da UFSC, 2006.

YAZBEK, M. C. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2 jun 2004, p. 104-112, 2004.

Recebido: 01/04/2013

Aprovado: 09/05/2013

AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: por um procedimento integrado ao ciclo da gestão

Fernanda Carneiro*

RESUMO

O presente artigo objetiva analisar as dificuldades observadas na criação de órgãos públicos responsáveis por avaliar políticas públicas em apoio à gestão. A hipótese testada neste artigo tem como pressuposto que as atividades de avaliação destas políticas se desenvolveram de forma experimental, de acordo com novos padrões de exigência internacionais e enquanto o modelo de Estado assumia novas características, englobando novas funções. A metodologia adotada baseia-se em estudo bibliográfico da avaliação de políticas públicas e de sua institucionalização. Este artigo busca destacar os desafios encontrados por experts e pelo governo, quando da avaliação destas políticas, fazendo referência a problemas também constatados na França. Este país, que inspirou o modelo de Administração Pública no Brasil, também apresenta sérias dificuldades em institucionalizar a avaliação das políticas públicas de modo a auxiliar na tomada de decisões.

93

Palavras-chave: *Políticas Públicas. Avaliação. Controle. Gestão. Ministério do Desenvolvimento Social.*

* - Graduação em Direito pela Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Mestrado em Administração Pública na Faculdade de Direito e Ciências Políticas da Université de Picardie Jules Verne. Encarregada de banco de dados na CARITAS Développement Uvira, na República Democrática do Congo (RDC).

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: por un procedimiento integrado al ciclo de gestión

Fernanda Carneiro

RESUMEN

Este artículo tiene como objetivo analizar las dificultades encontradas en la creación de los organismos públicos responsables para la evaluación de las políticas públicas de apoyo a la gestión. La hipótesis planteada en este artículo tiene como suposición que las actividades de evaluación de estas políticas se han desarrollado experimentalmente, de acuerdo con las nuevas normas y padrones de exigencias internacionales, mientras que el modelo del Estado asume nuevas características, abarcando nuevas funciones. Esta metodología tiene como base el estudio bibliográfico de la evaluación de las políticas públicas y su institucionalización. En este artículo se pretende dar a conocer y destacar los desafíos que enfrentan los gobiernos y los “experts” en la evaluación de estas políticas, se hace referencia a problemas constatados en Francia también. Este país, que inspiró el modelo de Administración Pública en Brasil, también presenta serias dificultades para la institucionalización de la evaluación de las políticas públicas con el fin de ayudar en la toma de decisiones.

Palabras claves: *Políticas Públicas. Evaluación. Control. Gestión. Ministerio de Desarrollo Social.*

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES: aiming at procedures linked to the management cycle

ABSTRACT

This article aims to analyze problems that have been observed with the creation of public bodies responsible for evaluating public policies that support decision making. The hypothesis tested in this paper is based on the assumption that the methods used to evaluate public policies were developed in an experimental way according to the new international standards while the State was assuming new roles in society. The methodology adopted is based on bibliographic research concerning the evaluation of public policies. This paper highlights the challenges faced by experts and the government in evaluating public policies both in this State (Brazil) and in France. France has also experienced serious difficulties in creating evaluation institutions to support decision making adequately and constructively. Because of some similarities between France and Brazil, that country was chosen as a model for Public Administration in Brazil.

95

Keywords: *Public Policies. Evaluation. Control. Public Administration. Social Development Ministry.*

1 INTRODUÇÃO

Apesar de existir avaliação de políticas públicas de forma esparsa em outros Estados¹, foi nos Estados Unidos da América (EUA), que primeiro se desenvolveu e se colocou em evidência o processo de avaliação a favor destas políticas, inspirando-se no modelo do setor privado e com objetivos inicialmente de *accountability*².

É importante salientar que a metodologia de avaliação de políticas públicas³ varia de acordo com a evolução destas políticas e do paradigma de Estado em que se está inserido. Assim, os indicadores utilizados deixaram de ser meramente quantitativos com objetivos de se verificar os custos e fiscalizar as ações públicas, para incluir aqueles qualitativos. Importantes momentos na história conduziram a uma evolução dos antigos indicadores, que passaram a ser insuficientes para avaliar os programas políticos implementados, seja pela complexidade que estes passaram a adquirir, seja por uma

1 - Existem dados que demonstram a utilização de métodos de avaliação pelo Estado já em 1773. Nesta data, enquetes foram realizadas por parte do Ministério da Marinha da França, cujo objetivo era averiguar nos portos quais eram as vantagens e os inconvenientes dos diversos trabalhos que estavam sendo realizados, podendo medir o *savoir faire* das matérias que estavam sendo desenvolvidas nos arsenais (DUPUIS, 1998).

2 - "Com todos os conflitos políticos que possam envolver os resultados de estudos de avaliação, é inegável seu papel de produzir *accountability*. Embora esse termo seja muitas vezes traduzido como responsabilização, Ozlak (2005) observa que ele se refere a um processo de prestação de contas; no entanto, o termo *accountability* conota a própria obrigação de se prestar contas, assumida voluntariamente pelo sujeito, sem necessidade da intervenção de um terceiro para exigí-la. Essa distinção é crucial, pois a obrigação faz parte dos valores e, portanto, da cultura; não precisando, necessariamente, ser exigida por outros. A menção ao termo *accountability* evocaria, de imediato, relação com as noções de transparência, eficiência, eficácia, bom governo, autonomia, controle, serviço ao cidadão, legitimidade, ou, inclusive, democracia. E também pareceria associada a seus opostos: arbitrariedade, opacidade, corrupção, ineficiência, autoritarismo etc." (VAITSMAN, 2011, p.22).

3 - As políticas públicas são aqui entendidas como o resultado dos jogos de poder, de interesses diversos, que se materializam em decisões emitidas pelo poder público no exercício de suas funções atribuídas pela Constituição e que desenham suas prioridades de governo através de planos, programas, ações realizados com o intuito de equacionar problemas econômicos e sociais.

mudança dos parâmetros de avaliação, que passam a ser visados na tomada de decisões, quando, por exemplo, a satisfação dos beneficiários passou a ser considerada uma medida de interesse para a gestão.

O novo modelo de *Welfare State*, desenvolvido no governo de Roosevelt e motivado pelos reflexos sociais da quebra da bolsa de valores em 1929, fez desenvolver e ampliar as funções do Estado, sendo um fator propulsor para o desenvolvimento de métodos para a avaliação dos resultados das políticas públicas sociais. Foi por meio deste novo paradigma que os Estados arrogaram para si uma série de responsabilidades sociais, o que exigiu dos gestores a implementação de ações e programas com objetivos de minimizar as desigualdades sociais, melhorar a qualidade e o acesso à educação, entre outros.

A avaliação das ações adotadas pelo Estado foi fortemente influenciada pelo setor privado e adquiriu maior evidência junto à ideia de boa *performance* da máquina pública, na qual o contribuinte passa a ser visto como cliente dos serviços prestados pelo Estado. Nesse contexto, o princípio da transparência é visado e a boa governança passa a ser o ideal a ser almejado pela gestão pública. Destes novos conceitos, a institucionalização da avaliação se apresenta como elemento essencial e intrínseco à própria política pública por ser o meio capaz de identificar os resultados do projeto, seus impactos, avaliar seus meios, aportando transparência ao setor público, evidenciando a importância da ação empreendida e dos seus resultados.

A institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais a avaliação, tornou-se parte da governança nos Estados democráticos e onde existem diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo

mais amplo e construção da democracia e da profissionalização (VAITSMAN, 2011, p.22).

Etimologicamente, o ato de avaliar é o ato de atribuir valor a algo, podendo-se depreender em que medida ele pode ser considerado positivo ou negativo. A avaliação apresenta-se, assim, como um processo por meio do qual se pode conhecer das políticas públicas, desde seu projeto à sua implementação, sendo capaz de avaliar desde a viabilidade dos projetos até os seus resultados e impactos. Ela permite se mesurar as ações empreendidas ou almejadas pelo Estado, tendo como base alguns referenciais definidos, o que faz dela um elemento bastante importante à gestão por ser o capaz de auxiliá-la na tomada de decisões⁴, seja para rever os projetos, seja para alterar o curso de sua execução.

Os referenciais tomados em um processo de avaliação são um conjunto de indicadores capazes de informar: (1) da pertinência dos problemas observados na realidade e os objetivos almejados pelo projeto, respondendo então à pergunta se ele seria capaz de tanger aqueles problemas que motivaram a sua criação; (2) pode-se verificar também a coerência entre os meios propostos e seus objetivos, buscando responder à seguinte pergunta: seriam os meios escolhidos capazes de atingir os objetivos previstos?; (3) uma vez implementado o projeto, pode-se depreender da eficácia do mesmo, ou seja, se ele foi capaz de atingir os resultados esperados e se ele os atingiu completa ou parcialmente; (4) ainda, pode-se medir se o meio utilizado foi eficiente, verificando a relação de custo e tempo

4 - "Na verdade, a ação pública é caracterizada por incoerências, ambiguidades e incertezas em todos os estágios em todos os momentos. Qualquer política pública é em grande parte um esforço de coordenação de forças centrífugas que operam no interior da própria máquina estatal e na sociedade. A formulação de políticas é, com muita frequência, marcada pelo fato de que os decisores não sabem exatamente o que eles querem, nem o resultado possível das políticas formuladas, bem como pelo fato de que as políticas adotadas são o resultado de um processo de negociação no qual o desenho original de um programa é substancialmente modificados". (JOBERT; MULLER, 1987 *apud* ARRETCHÉ, 1998).

despendido para a obtenção dos resultados; (5) após os resultados, ainda se pode depreender da utilidade do projeto, buscando verificar se os impactos do projeto tenham, ou não, efetivamente corroborado para a solução dos problemas observados e que motivaram a elaboração do mesmo (VIVEA, 2005, p.4).

De acordo com o seu objeto, a avaliação pode ter as seguintes dimensões:

a) Processos: estudos sobre os pontos que favorecem ou dificultam os processos de implementação da política ou programa, aí incluídos seus desenho, dimensões organizacionais e institucionais.

b) Resultados, que englobam: - desempenho (ou resultados em um sentido estrito, *outcomes*): que se refere aos “produtos” do programa, tais como definidos em suas metas; - impacto: mudanças na situação dos beneficiários, provocadas diretamente pelo programa. As avaliações de impacto procuram, por meio de desenhos quase-experimentais, comparar dois grupos similares da população, medindo as diferenças observadas entre os dois grupos, decorrentes da exposição e da não exposição a um programa;

c) efeitos: outros resultados do programa, sociais ou institucionais, esperados ou não, que acabam se produzindo em decorrência do programa (VAITSMAN, 2006, p.22).

A avaliação serve para melhorar a administração pública, não correspondendo com as ações de simples auditoria de performance, nem com o controle de regularidade jurídica. Essa ferramenta contribui à modernização da gestão da administração e dos serviços públicos, à eficiência da despesa pública e ao desenvolvimento da responsabilidade como prestação de contas. Por meio dela é que se pode conhecer a ação, fruto da política pública, demonstrando seus limites e impactos. Ela permite padronizar as apresentações,

multiplicar e melhor controlar as fontes e as bases de dados, preparar sínteses, responder às falsas argumentações e aos rumores. Ela é um meio para a boa governança, eis que está inserida em um conjunto de processos da produção de conhecimento, securizando todas as partes interessadas: os eleitos, aqueles com cargo de decisão dentro da administração pública e também os cidadãos, garantindo a transparência das ações do governo (BASLÉ, 2001).

Apesar de ser um importante meio para a gestão, as avaliações das políticas públicas sofrem críticas por serem parciais,⁵ passando também por certos obstáculos, tanto culturais quanto políticos. A avaliação pode ser objeto de lutas institucionais e de controvérsias semânticas e ideológicas, podendo ser percebida como uma ameaça à legitimidade política. No entanto, para que seu resultado seja eficaz, faz-se necessária a sua apropriação pela gestão, que deve estar sensibilizada para a sua importância e utilidade (OHNET, 1998).

Deste modo, o presente artigo busca averiguar quais seriam os desafios para uma efetiva avaliação das políticas públicas, objetivando analisar quais seriam as dificuldades enfrentadas para se estruturar uma avaliação que apoia a gestão na condução das políticas públicas. A hipótese a ser testada tem como pressuposto que as atividades de avaliação dessas políticas se desenvolveram de forma experimental, junto ao próprio desenvolvimento das funções do Estado e em conformidade com novos padrões de exigência internacionais.

5 - É certo que qualquer forma de avaliação envolve necessariamente um julgamento, vale dizer, trata-se precipuamente de atribuir um valor, uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular, de analisá-la a partir de uma certa concepção de justiça (explícita ou implícita). Neste sentido, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. Nesta perspectiva, qualquer linha de abordagem das políticas públicas supõe, de parte do analista, um conjunto de princípios cuja demonstração é no limite, impossível, dado que corresponde a opções valorativas pessoais. Neste sentido, o uso adequado dos instrumentos de análise e avaliação são fundamentais para que não se confunda opções pessoais com resultados de pesquisa (ARRETCHÉ, 1998, p. 29).

A metodologia adotada baseou-se em pesquisa bibliográfica sobre a evolução da avaliação de políticas públicas, observando particularmente o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Neste artigo, será realizado o levantamento dos desafios observados na avaliação de políticas públicas, fazendo referência a problemas encontrados na França, país que inspirou a Administração Pública do Brasil, mas que apresenta sérias dificuldades de institucionalizar a avaliação de suas políticas. Para tanto, este estudo é dividido em duas partes. Na primeira, dedica-se à evolução dos processos de avaliação dentro do contexto dos ministérios, informando dos novos desafios que propõe as políticas públicas sociais. Na segunda parte, dedica-se aos desafios de se formar uma cultura de avaliação na perspectiva dos gestores, salientando as críticas formuladas por estes.

2 A EVOLUÇÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

101

A cultura da avaliação de políticas públicas é um novo movimento, que encontra seu fundamento no paradigma do Estado democrático de Direito, sendo essencial para efetivar os princípios da administração pública, previstos no art. 37, da Constituição Federal de 1988⁶. Alguns autores falam sobre a “nova gestão pública” como uma mudança de perspectiva na Administração Pública. Por meio dela, tem-se uma análise mais abrangente das questões sociais, com um tratamento interdisciplinar e multisetorial obrigatório destas. Além disto, devido à maior exigência da sociedade nos países democráticos, a

6 - Art. 37: A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...] (BRASIL, 1988).

transparência e o *accountability*⁷ passam a ser exigidos dos gestores (NASCIMENTO, 2008). Essas exigências, portanto, se alteraram de acordo com a evolução da sociedade.

2.1 A institucionalização da avaliação: de uma avaliação-controle a uma avaliação integrada ao ciclo da gestão

Pela Constituição Federal de 1967, pode-se verificar uma grande preocupação do Estado quanto à fiscalização financeira e orçamentária da União⁸. Neste contexto, foi criado o controle interno, órgão integrado ao controle político. O artigo 72 desta constituição incluiu a avaliação de resultados dentre uma das competências de controle elencadas. Assim, a avaliação prevista pela Constituição de 1967 era realizada por um órgão de controle, que corroborava com o controle externo para a eficácia dele e para a regularidade das receitas e despesas dos órgãos de gestão.

Em 1979, o governo de Delfim Neto havia definido que a auditoria passaria a incluir a avaliação dos resultados, além das funções de conformidade legal e de verificação quanto à forma, traçando uma certa confusão entre o que se entende como avaliação e o que se entende como controle. Na Constituição de 1988, as funções do

7 - A institucionalização de diferentes mecanismos de *accountability*, entre os quais a avaliação, tornou-se parte da governança nos Estados democráticos e onde existem diferentes mecanismos de prestação de contas. No Brasil, essa institucionalização é parte do processo mais amplo e construção da democracia e da profissionalização (VAITSMAN, 2011, p. 22).

8 - Art. 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei [...].

Art. 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a: I - criar condições indispensáveis para **eficácia do controle externo** e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; III - **avaliar os resultados** alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (BRASIL, 1967).

Controle Interno foram estendidas como pode se constatar pelo trecho citado abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

Apesar das finalidades de avaliar a execução do plano plurianual e da execução dos programas de governo terem adquirido maior definição e destaque nesta Constituição, o controle interno continua sendo o responsável pela função de controlar, arrogando para si a função de controle e avaliação ao mesmo tempo.

O início da década de 90 vivenciou o *impeachment* do governo Collor e o escândalo dos “anões do orçamento”. A explicação utilizada para a crise institucional vivida pelo Estado se deu na fragilidade dos controles da administração pública e, particularmente, do controle interno. Então, foram feitas propostas de reforma deste órgão como solução institucional para a crise de legitimidade que se encontrava. Assim, foi criada a Secretaria Federal de Controle (SFC) para coordenar as secretarias de controle Interno (Chiste)⁹, antes ligadas aos Ministérios, que passaram a ser dirigidas pela SFC. Os dirigentes deste novo órgão se comprometeram a fiscalizar as práticas dos agentes com independência e autonomia e cumprir o dever constitucional de avaliar a execução de metas físicas de programas de governo na gestão, que ainda não era eficaz (GARCIA, 2011). Deste modo, o controle interno, localizado insuficientemente próximo da gestão para ser considerado dela e insuficientemente distante para ser considerado um órgão externo, passa a viver um paradoxo institucional: como avaliar os programas de governo para melhorar a gestão e realizar o controle da gestão?

Dentro do controle interno foi realizada uma divisão entre as funções de auditoria e de avaliação de resultado, que recebeu o nome de fiscalização. Ambas acabaram por permanecer com o fim de controlar a ação do gestor e verificar se as ações empreendidas

9 - Sigla originada de Controle Interno Setorial.

seriam capazes de atingir os resultados esperados¹⁰. Deste modo, utilizava-se da avaliação de resultado como meio de se verificar a conformidade daquilo que foi proposto pelo gestor e daquilo que era executado, não deixando de ser um controle e sem efetivamente poder auxiliar o gestor.

Se a avaliação for considerada apenas um acessório na gestão de políticas sociais, ou como uma pesquisa social realizada de forma esporádica e/ou pontualmente, o seu aspecto técnico-operativo pode ganhar um caráter puramente instrumental, no qual a construção de modelos avaliativos pode apresentar-se como uma saída sedutora no sentido de facilitar e disseminar processos avaliativos.

Sob este enfoque, a avaliação cumpre um papel mais de controle, para verificar se as ações estão sendo desenvolvidas conforme o planejado, ou se os resultados previstos foram atingidos. Neste caso há um sério risco de burocratização do processo avaliativo, visto mais como uma função gerencial, geradora de dados e informações, do que como uma opção técnico-política de gestão, cuja finalidade é conhecer e transformar determinadas dimensões da realidade social

105

10 - A área da auditoria concebia o trabalho da SFC como aplicação de um conjunto de protocolos ou normas de auditoria geralmente aceitas para avaliar a gestão pública ou a execução de ações do governo. Tratava-se da obtenção e avaliação objetiva de evidências a respeito da execução de ações governo e de eventos administrativos para verificação do grau de correspondência (quantitativa ou qualitativa) deles em relação aos critérios estabelecidos, tais como legislação, regras operacionais e especificação de produtos e serviços. Nessa visão, **não se tratava de indicar para o gestor o que ele deveria fazer, mas de verificar se o gestor fez ou não aquilo que era esperado que ele fizesse, até mesmo, na fiscalização dos programas de governo.** [...].

Conforme se depreende, tanto a área de fiscalização, quanto a de auditoria incorporaram o discurso do controle de resultados em seus procedimentos. Contudo, a condição das duas áreas para atender às novas demandas era bastante diferente. A definição da recém-constituída área de fiscalização era fiscalizar a execução das ações governamentais, e o seu foco era precisamente ser **capaz de identificar se a execução estava ocorrendo de forma a permitir o alcance dos resultados desejados** (GARCIA, 2011, p. 152).

e/ou modificar o próprio planejamento desta (ROMERA; PAULILO, 2006, p.13).

Enquanto no exterior já se podia encontrar atividades de institucionalização da avaliação dos programas de governo, no Brasil ainda se caminhava a passos bastante tímidos. Durante o governo Thatcher, na década de 80, o governo britânico, que assistia a um novo movimento na Administração do Estado, adotou diversas iniciativas com o intuito de criar organismos com competência para avaliar os resultados obtidos dos novos programas implementados. Enquanto isto, no Brasil, observava-se que estas ações eram esparsas, sem haver uma uniformidade de métodos, nem uma instituição responsável para desenvolver a avaliação.¹¹

Até a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004¹², não havia se observado grande evolução na função de avaliação de políticas públicas. Entretanto, dada a sua criação, os investimentos públicos em programas com fins sociais cresceram exponencialmente. Tratando-se de projetos mais complexos, que buscam realizar uma intervenção em uma realidade social, a avaliação passou a ser uma ferramenta necessária à gestão, seja como reflexo das pressões exercidas por organismos internacionais, seja para mostrar os resultados das ações empreendidas e garantir maior legitimidade destas, justificando-se o capital investido.

Assim, o MDS foi o primeiro ministério no Brasil a criar um órgão responsável por realizar as avaliações de seus projetos, a Secretaria

11 - BERLARDONI; SOUZA; PEIXE, 2008.

12 - Medida provisória n.163, de 23 de janeiro de 2004, transformada na Lei n.10.868, de 13 de maio de 2004.

de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI)¹³, institucionalizando a avaliação como uma ferramenta da gestão.

Com a centralização da função de avaliação na SAGI, a unidade tornou-se responsável por realizar ou contratar todos os estudos de avaliação referentes aos programas do Ministério. Também ficou a cargo da capacitação dos gestores com o objetivo de fornecer-lhes maior competência para definir suas demandas; debater as metodologias especialmente, apropriar-se dos resultados das investigações para a melhoria dos programas e políticas sob sua gestão (VAITSMAN, 2011, p.28).

No entanto, a avaliação de programas sociais apresenta obstáculos próprios à natureza desta intervenção¹⁴, que até então não tinha sido enfrentada de forma institucional pelas gestões anteriores. Desvendando novos caminhos, a SAGI teve grande abertura para se desenvolver, o que se deu, segundo Vaitsman, muitas vezes, de forma experimental¹⁵.

107

13 - O Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem se destacado por ser o primeiro a institucionalizar uma secretaria especializada em avaliação e gestão da informação; a qual tem contratado estudos, promovido treinamentos e implementado sistematicamente para o monitoramento de políticas de transferência de renda, assistência social e segurança alimentar. A secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é responsável por grande volume de estudos, pesquisas de linha de base, *surveys* de beneficiários e avaliações de impacto, produzidos para subsidiar as políticas sociais (BORGES, 2011, p.7).

14 - A avaliação de programas e projetos sociais possui complexidades e especificidades próprias. As políticas e programas sociais, desde sua decisão, implementação e execução, estão impregnadas por valores, pautas culturais, demandas e expressões múltiplas dos diversos sujeitos intervenientes, sejam eles gestores, executores e/ou beneficiários. Portanto, esse campo é permeado por embates e representações da ação que influenciam processos e resultados. Os impactos de uma determinada ação social podem ser múltiplos, derivados de várias causas e fatores (ROMERA; PAULILO, 2006, p.10).

15 - Como o MDS era uma estrutura recém-criada, sem procedimentos já estabelecidos para a montagem da área de avaliação e monitoramento, a não ser uma portaria designando as atribuições da secretaria e seus departamentos, houve bastante espaço para iniciativa e criatividade para a definição dos caminhos a serem seguidos, por meio de um processo que implicou várias vezes, é importante reconhecer, ensaio e erro (VAITSMAN, 2006, p.18).

2.2 As mudanças dos indicadores utilizados para a avaliação de políticas públicas

As primeiras avaliações de políticas públicas para combater a miséria se deram, a partir de 1930, nos Estados Unidos da América, obtendo maior expressão na década de 1960, quando o financiamento destas políticas passa a ser mais significativo. No início, buscava-se determinar apenas a eficiência e a eficácia de políticas sociais, dando início à indústria da pesquisa avaliativa, surgindo revistas especializadas, cursos de graduação e pós-graduação, centros de pesquisa, treinamentos, instrumentos de medição, o que transformou a análise neste setor como um campo de pesquisa específico. As primeiras abordagens de avaliação se inspiravam nas ciências exatas e com o rigor de se isolar as variáveis das ciências experimentais. A avaliação buscava mensurar o real, baseando-se na estatística para definir indicadores de resultados, enfatizando na quantificação das metas, dos objetivos e dos resultados obtidos pelos projetos.

Na década subsequente, a avaliação de políticas públicas passou a sofrer a influência das ciências sociais e da aplicação avaliativa no âmbito da educação, questionando a adequação dos métodos que utilizavam de indicadores meramente quantitativos, incorporando métodos de estudo com indicadores qualitativos para se apreender da dinâmica de um programa social. Assim, buscou-se, por meio da avaliação, entender a dinâmica de um programa social: seu contexto, o que foi efetivamente executado, a relação entre os objetivos e os resultados do programa - mensurando seu desempenho.

Já os métodos avaliativos contemporâneos conseguiram transcender as práticas que foram até então aplicadas, valorizando ambas as abordagens, tanto quantitativa quanto qualitativa, com uma visão mais pluralista do que aquelas que haviam sido utilizadas até então. No Brasil, isso se deu como resultado de pelo menos dois

fenômenos, observados nos anos 70 e 80: a pressão exercida por órgãos internacionais e a pressão exercida pelos próprios movimentos sociais. Os grandes vultos de dinheiro a serem investidos em projetos sociais, oriundos de organizações internacionais, estavam condicionados à realização de avaliação, logo, para se receber toda a quantia disponibilizada, fazia-se necessário avaliar o que já se tinha feito, vindo a proporcionar a realização de avaliações com fins econômicos. Na década de 80, houve um aprofundamento das críticas realizadas pelos movimentos sociais à política social realizada, seja pelo mau uso de recursos públicos, seja pelos poucos resultados observados - os esforços avaliativos neste contexto se deram para mudar o desempenho ou a atuação de uma política social para torná-la mais eficiente, eficaz e efetiva, critérios que passaram a ser pesados para o Estado¹⁶.

Atualmente os critérios de eficiência, eficácia e efetividade devem ser rigorosamente observados, desde a elaboração de um programa até a sua implementação. Esta supervalorização destes padrões sofre influências do *accountability* e do conceito de boa governança¹⁷, em que a transparência na administração é meio e fim, o que permite a efetiva participação dos cidadãos que agora têm acesso às informações importantes a respeito da condução do Estado. No entanto, estes critérios, no contexto das políticas sociais, passam por uma série de obstáculos para se obter um resultado conclusivo.

Na França, com a Reforma Geral da Política Pública (RGPP), que teve início no final da década passada, novos indicadores passaram a integrar os processos de avaliação das políticas públicas. Esta

16 - ROMERA; PAULILO, 2006.

17 - L'évaluation promet d'être un des moyens de la bonne gouvernance moderne. Elle s'inscrit en effet dans un ensemble de processus de production de connaissances concourant à sécuriser toutes les parties prenantes de l'action publique : les élus, les décideurs publics mais aussi les citoyens par la meilleure connaissance, la meilleure construction de la connaissance la plus scientifique possible et la prise en compte d'emblée des nécessités de communiquer sur l'action publique (BASLÉ, 2001, p.19).

reforma participa de um movimento para melhorar a qualidade do serviço público prestado, diminuindo as despesas e garantindo a transparência das avaliações. Por meio desta reforma, os serviços públicos passaram a ser avaliados de acordo com a qualidade da prestação, passando a englobar também indicadores de satisfação dos beneficiários. Esta reforma é produto dos objetivos de boa governança na França, tendo acrescido, em nível institucional, novos valores ao processo de avaliação das políticas públicas¹⁸.

3 OS DESAFIOS PARA UMA CULTURA DE AVALIAÇÃO NA TOMADA DE DECISÕES

Os critérios de avaliação se alteraram desde as primeiras avaliações, realizadas no início do século XX, até chegar aos dias atuais, quando se pode observar a utilização de indicadores qualitativos precisos e uma busca pela tecnização da área. No entanto, seja pelo histórico de utilização da avaliação como método de controle, seja pela própria natureza da avaliação de políticas públicas, a institucionalização destes métodos encontra uma série de desafios para se tornar eficaz.

3.1 Avaliação ou álibi: como superar anos de controle para integrar a avaliação no ciclo da gestão

Apesar da diferenciação entre controle e avaliação ser questionável por alguns autores, é quando se foca nos objetivos da avaliação que pode se perceber a grande diferença entre esses dois mecanismos, esta diferença está no *animus* da avaliação, na sua razão de ser. Enquanto no controle, as avaliações realizadas têm o fim de fiscalizar, averiguar se a execução de programas está em conformidade com o que havia sido previsto e em conformidade com a lei, a avaliação tem como objetivo produzir conhecimento a respeito de programas, entender da sua implementação e dos seus resultados. É a partir da

18 - LEGGE, 2011.

avaliação que se pode refletir sobre os impactos e os meios utilizados, garantindo ao gestor informações essenciais sobre o programa, para que ele possa tomar decisões, garantindo a eficácia das ações.¹⁹

A avaliação não se aproxima das missões tradicionais de controle financeiro ou de inspeção. As funções de avaliação não correspondem às missões públicas tradicionais de inspeção, de controle ou mesmo de simples auditoria de performances. Elas não buscam mais controlar a regularidade jurídica de uma ação pública. Pode-se, no entanto, avaliar os efeitos econômicos ou outros de uma regulamentação. A avaliação não é um simples estudo, mas uma verdadeira ferramenta ao serviço da estratégia pública, uma contribuição à tomada de decisões, contribuindo, assim, à modernização da gestão de administração e de serviços públicos, à eficácia da despesa pública, bem como ao desenvolvimento da responsabilização, do debate público, e das práticas de prestação de contas no seio das organizações e das práticas de confrontação com o olhar externo (BASLE, 2001, p.18).

111

Apesar de a avaliação se distanciar do controle em seus objetivos, ainda existem gestores que não se sentem confiantes com a realização de avaliações de seus programas, mesmo que essas avaliações sirvam para auxiliá-los na gestão. Uma das dificuldades elencadas para a institucionalização da SAGI foi esta confusão comumente realizada entre avaliação e fiscalização.

Como observou Wildawsky, há muitos anos, as organizações não gostam de ser avaliadas (1979). Era comum a confusão entre, por um lado, avaliação e, por outro, fiscalização e controle, o

19 - [...] le contrôle fait partie de la mission des fonctionnaires eux-mêmes, qui doivent vérifier que tout a été mis en œuvre comme prévu, qu'on n'a violé aucune loi, qu'on a été intègre dans la gestion ; l'évaluation, qui doit être plus distanciée, en situation d'extériorité, cherche à savoir d'une part quels sont les résultats d'une politique publique et d'autre part « à quoi ça sert » (CROZIER, 1998).

que produziu alguma resistência em relação ao papel da SAGI (VAITSMAN, 2006, p.17).

São, no entanto, diversos os motivos para tanto, entre eles, o que mais se destaca encontra fundamento em um medo de que a avaliação pudesse ser usada para fins políticos, podendo deixar o gestor em situação desconfortável com os eleitores, caso os resultados de seu programa não fossem os esperados, ou que em uma avaliação não se conseguisse depreender impactos positivos para o problema que se almejava resolver com a sua implementação. Este medo parece ser comum não somente no Brasil, mas também na França, que tem apresentado dificuldades de institucionalizar a avaliação de suas políticas públicas.

Seria presunçoso pensar que assim em pouco tempo nossa coletividade²⁰ teria se colocado em dia com a avaliação... Assim como você a sugere na sua questão, **a avaliação traz medo em algum lugar**, pois por trás desta palavra, banal até então e também pouco empregada pelos políticos, poderia bem se esconder uma forma de controle e, portanto, colocando em questão as decisões tomadas pelos responsáveis, mandatários pelo sufrágio de eleitores. Mas de fato que se reclame uma maior transparência da gestão pública é uma realidade que não se consegue fugir (BOUNIOL, 2001, p. 24, traduzido pela autora).

Michel Crozier²¹, em entrevista realizada para o caderno de avaliações de políticas públicas da revista *Pouvoirs Locaux* (1998), constata que os funcionários públicos da França, de um modo geral, têm tendência de não querer ver as consequências concretas do seu

20 - Seria equivalente a um município no Brasil.

21 - Sociólogo fundador do Centro de Sociologia das Organizações (CSO) junto ao CNRS (Centro Nacional de Pesquisa Científica da França - Centre National de Recherche Scientifique).

trabalho realizado, optando assim por uma realidade abstrata e distante. Quando perguntado do motivo do atraso que a França se encontrava em 1998 para a realização de avaliações das políticas públicas, sua resposta foi digna de reflexão:

A resposta à sua questão (por que que ela [avaliação da política pública] não funciona na França?) é de certa forma simples: ela não funciona porque a França se tornou vítima de seu modelo de regularidade jacobina, que teve sua nobreza [...]. O peso essencial deste sistema é, evidentemente, a centralização, produzindo um modo de organização hierárquico, uma administração pletórica, muito difícil de se reformar e onde é impossível, por razões sistêmicas, trabalhar em termos de programas, de objetivos e de avaliação de resultados: neste sistema centralizado, é necessário compreender que a administração é uma fortaleza. Ela é bem colocada sob a autoridade de um poder legislativo e executivo eleito pelos cidadãos, que lhe conferem legitimidade, mas ao mesmo tempo, esta legitimidade absoluta protege e isola a administração, que se tornou intocável. É a velha tradição do direito francês que quer que os agentes do rei não sejam jamais incomodados, pois são cobertos pela autoridade soberana (CROZIER, 1998, p.44-45, traduzido pela autora).

113

Este sociólogo fala sobre a importância de sair de uma lógica de culpabilidade e de começar uma lógica de diálogo, de trocas em que o cidadão pudesse ser ouvido e exercer influência. No entanto, a própria lógica do sistema dificulta esta distinção, eis que o governante francês, bem como o brasileiro em um primeiro momento, não soube estabelecer uma distinção clara entre controle e avaliação. Na França, atribui-se à *Cour des comptes*, órgão semelhante ao Tribunal de Contas da União (TCU), a função de realizar a avaliação. Segundo esse pesquisador, os funcionários desta corte teriam passado a

monopolizar a avaliação de tudo aquilo que pudesse ameaçar a gestão, mantendo-se na perspectiva de controle. (CROZIER, 1998).

Obviamente que se os conceitos de controle e avaliação não são suficientemente claros institucionalmente, eles não o serão também para os gestores, o que colabora com o medo da avaliação. No Brasil, o controle interno assumiu o papel da avaliação, a princípio tida como fiscalização. Na tese da Leice Maria Garcia (2011), encontra-se uma análise de como o controle interno enxergaria seu papel e qual seria a visão que os gestores teriam deste órgão. Por meio desta análise, evidenciou-se uma crise de identidade do controle interno que, diferentemente da sua própria percepção, ele foi percebido pelos gestores como um ente que auxilia o gestor de forma limitada, pois seu foco seria de verificar se os gestores estariam ou não fazendo aquilo que a legislação define, agindo como se os gestores fossem corruptos. Esta percepção dos gestores quanto à conduta do controle interno, evidenciada na tese supracitada, se assemelha à crítica de Crozier sobre a avaliação exercida pelo órgão de controle na França.

Sendo assim, resta claro que, para desenvolver uma cultura de avaliação, faz-se necessário que, em primeiro lugar, as diferenças entre controle e avaliação sejam bem definidas para as instituições, delineando de forma transparente as suas funções e seus objetivos. Em um contexto de indefinição dos papéis exercidos, seja pelos órgãos de controle, seja pelos de avaliação, não se tem um ambiente favorável à construção de uma cultura de avaliação. Foi para ultrapassar este obstáculo, garantindo à gestão meios de legitimar sua ação e demonstrar os resultados e impactos de seus programas,

que o Ministério do Desenvolvimento Social criou a SAGI²². Tendo o ministério como o destinatário das avaliações, estas são feitas em conformidade com os seus interesses e, por isto, atendendo suas necessidades.

3.2 Desafios salientados na avaliação de políticas públicas

Conforme se observou pela seção anterior, a indeterminação do conceito do controle e da avaliação se apresenta como um obstáculo para que os gestores pudessem ter interesse em integrar as práticas de avaliação à gestão. No entanto, existem outros elementos que também são enfatizados na literatura como outros empecilhos para se institucionalizar, bem como para se realizar avaliações junto aos órgãos de gestão.

3.2.1 Da banalização da profissão de avaliador à criação de associações profissionais

115

A existência de uma banalização profissional²³ do exercício de avaliar já foi considerada um desafio para se consolidar a cultura de avaliação nos órgãos estatais. Somente com a criação de redes e associações de profissionais em avaliação, criadas especialmente para o exercício da avaliação de políticas públicas e com a consolidação e legitimação destes, é que se pôde começar a construir uma

22 - No Brasil, a expansão dos sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais vem produzindo algumas mudanças no âmbito da gestão das políticas públicas. Com alguma tradição nas áreas da educação e da saúde, mais recentemente, a avaliação tem sido institucionalizada na área de proteção social não contributiva, conquistando cada vez maior legitimidade como atividade mais integrada ao processo das políticas (VAITSMAN, 2011, p.20).

23 - DUPUIS, 1998.

verdadeira profissionalização desta carreira²⁴ e permitir o intercâmbio dos profissionais a fim de produzir e partilhar conhecimentos em matéria de avaliação.

É de responsabilidade das mais altas autoridades do Estado e das coletividades territoriais²⁵ em concurso com organismos independentes, como a Sociedade Francesa de Avaliação²⁶, o dever de promover a cultura de avaliação em nosso país [França] por todos os meios apropriados. Ações de apoio às coletividades territoriais, independentemente de sua importância, são necessárias afim de reforçar a vulgarização da avaliação e desenvolver o conhecimento e os intercâmbios de boas práticas. Se tornou urgente a este respeito, que o CNFPT [Centro Nacional da Função Pública Territorial] considere a avaliação como uma ferramenta fundamental aos elaboradores e gestores de políticas públicas [...] (BOUNIOUL, 2001, 24-25, tradução da autora).

116

No Brasil, em poucos anos, esta profissionalização tem se desenvolvido de modo vertiginoso junto a uma nova cultura de avaliação que, apesar dos obstáculos, vem se inserindo na gestão pública.

[...] não existia, em quaisquer das organizações anteriores, uma cultura de avaliação, ou seja, um conjunto de práticas e crenças legitimando a avaliação como parte da gestão de programas e políticas. Pelo contrário, havia grande

24 - No Brasil com a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, e na França com a Sociedade Francesa de Avaliação, criada em junho de 1999, ambas criadas tardiamente, eis que em diversos países já se tinha sociedades especializadas nesta função. Destacando-se os anglo-saxões como a Sociedade de Avaliação Canadense, criada em 1981; nos EUA com a Sociedade Americana de Avaliação, criada em 1994; na Austrália com a Sociedade Australiana de Avaliação, entre outras.

25 - A França é dividida em três unidades territoriais descentralizadas (*Région, Département e Commune*), com personalidade jurídica autônoma.

26 - A Sociedade Francesa de Avaliação (SFE) é uma associação sem fins lucrativos, que acolhe todos aqueles que detêm um interesse na avaliação. Ela tem por vocação contribuir ao desenvolvimento da avaliação e de promover sua utilização nas concepções e implementações de ações públicas e de toda ação de interesse público, fazendo progredir as técnicas, métodos, procedimentos e princípios éticos.

desconhecimento não apenas do significado, mas também da própria função avaliação e monitoramento. No Brasil, a integração dessa função ao planejamento e à gestão governamental envolvendo uma concepção de administração pública transparente e voltada para resultados ainda não se institucionalizou como prática “normal”²⁷, ou seja, incorporada à visão de mundo de certa comunidade, no caso tanto os gestores e dirigentes governamentais como os demais atores envolvidos em políticas e programas específicos (VAITSMAN, 2006, p.16).

Cinco anos depois desta publicação, foi realizado o III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, com a participação de especialistas em avaliação de programas internacionais. Nesta ocasião, o cenário da avaliação no Brasil era diferente.

O fato de já existirem mais de 1.700 membros na Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação é uma clara evidência do rápido crescimento da profissão avaliação no Brasil - ou pelo menos o reconhecimento por muitos indivíduos e instituições de que há um importante papel a ser desempenhado pela avaliação no fornecimento de feedback sobre a evolução dos programas e sobre o fornecimento de informações que visam a melhorar programas e a sua eficácia (RUGH, 2011, p. 99).

117

Enquanto no trecho publicado em 2006, fala-se de um início de uma institucionalização da cultura de avaliação, em que destacaram as adversidades dadas pelo desconhecimento do que seria a função de avaliação e da sua importância; no trecho extraído de uma entrevista realizada, em 2011, com um especialista em avaliação, o seu ponto

27 - O termo “normal” é usado no sentido dado por Kuhn (1992) à ideia de “ciência normal”, que consiste no conjunto de valores, práticas, procedimentos, métodos, enfim, em uma visão de mundo que caracteriza as práticas e discursos aceitos como legítimos e necessários dentro de um paradigma científico em determinado momento histórico (VAITSMAN, 2006, p.16).

de vista foi bastante otimista no sentido de já se perceber um rápido crescimento dessa profissão, que tardiamente teve seu início propulsionado pela criação da SAGI.

3.2.2 Avaliação como uma atividade técnica e cujos fins são políticos

É certo que nenhuma avaliação pode ser neutra, já que o próprio ato de avaliar é de aportar valor a algo, ser capaz de criticá-lo, considerando-o positivo ou negativo. Para se ter resultados confiáveis é imperativo que o *expert*, ao exercer essa atividade, seja o mais técnico o possível, buscando se distanciar do objeto de sua pesquisa para, assim, trazer à tona o que se passa de fato com o programa avaliado. Esse distanciamento, no entanto, não se dá de modo absoluto, eis que esta atividade deve ser realizada para o gestor com o objetivo de melhorar o desempenho de seus programas e de entender os impactos deles. Logo, dialogar com o gestor antes da análise para tentar entender o que para ele é mais importante na avaliação e quais são suas dúvidas, é essencial para que o resultado da análise possa ser útil à gestão.

Deste modo, a avaliação passa por uma dualidade de ser um produto técnico, mas que visa a atender os interesses dos gestores e somente se realiza de forma eficaz com a participação deles. Por isso, é necessário desenvolver uma relação de confiança entre órgão de avaliação e os gestores²⁸, elemento este que foi considerado um dos fatores que permitiram o sucesso da instituição da SAGI junto ao

28 - Importância da confiança para a criação e institucionalização de uma estrutura de avaliação, exigindo legitimidade e adesão dos membros da organização- acreditar na relevância e cooperar. Com a criação da SAGI, coube diferenciar atividades de controle e avaliação. [...] O convencimento dos membros da organização e, sobretudo, dos gestores de que as informações produzidas por monitoramento e avaliação possibilitariam não apenas melhorar o desempenho dos programas, mas também verificar se os resultados previstos estavam sendo alcançados, assim como possíveis reformulações, consistiu em uma etapa necessária do processo de institucionalização (VAITSMAN, 2011, p.21).

MDS, lembrando-se que ultrapassar um longo histórico de controle e fiscalização para se adentrar em uma nova perspectiva de avaliação, cujo primordial intuito é de melhorar o desempenho de políticas públicas, não é tarefa fácil. Ainda, deve-se pesar o conteúdo sensível de uma avaliação de programas políticos que podem ser usados com fins políticos como, por exemplo, a utilização dos resultados de uma avaliação de uma política pública que não conseguiu alcançar os resultados esperados, ser usada como campanha política para adversários políticos²⁹. Este seria um dos exemplos bem comum, quando se confunde a avaliação de um programa com a avaliação de um político.

A confluência entre produção de conhecimento e política, típica do campo da avaliação, estreita-se quando o que está em jogo são programas com grande visibilidade política e social e, sobretudo, quando a legitimidade e a eficácia desses programas são contestadas por atores com alto poder de vocalização e formação de agenda. Por outro lado, a existência da avaliação como mecanismo institucionalizado produz não apenas mudanças de atitudes em relação aos mecanismos de melhoria da ação governamental, mas induz também um debate político mais bem informado sobre políticas e programas. Se a avaliação como instrumento de gestão pode ser capaz de produzir maior clareza e debate público sobre as políticas, somente a política poderá produzir transformações nas políticas (VAITSMAN, 2011, p.21).

119

29 - Nas sociedades democráticas contemporâneas, em que atores governamentais e não governamentais participam e disputam políticas, os resultados dos estudos acabam tendo efeitos políticos, principalmente quando revelam aspectos não esperados ou contrários aos objetivos que haviam sido previstos para o programa avaliado. Resultados, quando divulgados, podem ser usados tanto para tomadas de decisões por parte dos gestores contratantes da avaliação, quanto por outros atores envolvidos na disputa por determinada agenda política. Uma vez que atores e interesses existem dentro e fora das estruturas governamentais, a divulgação de resultados de avaliação, ainda que internamente, também pode assumir uma conotação política. A divulgação externa de resultados sempre repercute sobre gestores, dirigentes e a comunidade de políticas envolvidos nos programas avaliados (VAITSMAN, 2011, p.21).

3.2.3 Dificuldades de se depreender os impactos de uma política pública

As políticas públicas têm características próprias, apresentando obstáculos específicos na realização de avaliações. A complexidade dos objetivos e dos problemas sociais torna difícil mensurar os impactos de um programa implementado, bem como estabelecer nexos causais entre uma mudança que se constatou e a ação realizada.

O termo avaliação refere-se à mensuração do impacto de intervenções, tais como a participação em um programa de treinamento ou recebimento de uma transferência de renda de um programa social, sobre os efeitos de interesse. O termo efeito refere-se a mudanças no status das variáveis relevantes. O problema central na avaliação de impacto é a inferência de uma conexão causal entre o tratamento (a participação em um determinado programa) e o efeito. A relevância das avaliações de impacto é direta, pois seus efeitos podem ser associados a programas sociais ou melhorias em programas existentes para atingir os objetivos da política social (OLIVEIRA, 2007, p.23).

Neste campo, observa-se que os recursos investidos são insuficientes para resolver as demandas sociais. Uma vez que os investimentos em programas sociais são ínfimos em relação aos problemas que se propõe resolver³⁰, não se consegue saber com exatidão quais os impactos de uma ação. No entanto, apesar de não se saber precisar quais seriam estes impactos, o que seria daquela realidade sem a existência dos projetos executados?³¹

30 - O paradoxo de uma política cujos meios são ínfimos ao olhar de seus fins que faz parecer bem duvidoso que se pudesse medir seus efeitos (EPSTEIN, 2000, p.34, traduzido pela autora).

31 - La politique de la ville n'a pas résolu les problèmes qu'elle prétend traiter... mais qu'en aurait-il été sans elle ? (EPSTEIN, 2000, p 34).

O fato de existirem diversas ações sociais segmentadas e do tempo necessário para se obter resultados destas ações, dá origem a outro problema: a dificuldade de se poder apontar com clareza os responsáveis pelas mudanças sociais observadas. Isto, muitas das vezes, é um desestimulador de se realizar as próprias políticas sociais, cujos frutos somente serão observados décadas mais tarde e depois de diversas intervenções, não se podendo precisar quem teria sido o responsável pelas mudanças. Isso pode dar origem a outra fonte de tensão: quando um gestor se beneficia dos resultados de programas investidos em outras gestões, arrogando para si a responsabilidade de uma mudança social, que foi percebida durante a sua gestão, mas que teve origem nas gestões anteriores.

3.2.4 Do tempo e dos custos de se realizar uma avaliação

Não se pode negar que a realização de uma avaliação também tem seu peso. Os gestores acabam por ter que avaliar a conveniência da avaliação, pois não faria sentido ter uma avaliação com um custo maior do que o programa que se quer avaliado. Por outro lado, uma avaliação que finalizará anos depois do fim do mandato da gestão será, para ele, inócua. Assim os recursos e o tempo são limitados dentro das condições do gestor, devendo o avaliador, quase sempre, se adaptar a estas condições para realizar sua atividade, estabelecendo com o gestor um diálogo sobre as suas possibilidades e necessidades.

[...] Se alguém aprendeu técnicas de pesquisa em seu curso de graduação e depois foi convidado a conduzir uma avaliação de um projeto ou programa de desenvolvimento social, esta pessoa vai aprender rapidamente que os dados, o tempo e os recursos financeiros que ela iria estimar como necessários para realizar um projeto de pesquisa ideal simplesmente não estão disponíveis. No mundo real, as avaliações têm que ser realizadas sob restrições de vários

tipos. Concomitantemente, os clientes esperam que as avaliações sejam “rigorosas” o suficiente para convencer seus acionistas ou público-alvo de que elas são suficientemente confiáveis e válidas (RUGH, 2011, p.96).

No trecho supracitado, o pesquisador apresenta um paradoxo: como ser rigoroso na avaliação sem os meios adequados para sê-lo. No entanto, o limite de tempo e recursos financeiros existem em todas as áreas da avaliação, seja no setor público, seja privado. Quando uma empresa decide saber qual é a opinião dos seus consumidores sobre um produto lançado, ela irá também estabelecer limites para essa pesquisa. A questão que se tem deriva da característica dos projetos sociais, cujos resultados demoram anos para se apresentar e, quando se apresentam, foram tantas atividades segmentadas em seu curso e são tantas as variáveis envolvidas, que não se pode atribuir a uma gestão ou a outra, com exatidão, o sucesso ou o insucesso dos impactos observados. Neste contexto de complexas variáveis e de longos termos para se obter os impactos, os empecilhos de tempo e custo de uma avaliação são, muitas vezes, levados em grande consideração pelos gestores.

Não se pode negligenciar os custos de uma avaliação. O relatório da SAGI, publicado em 2006, informa que os gastos para a avaliação do programa Bolsa Família foi de quase nove milhões de dólares, conforme se verifica pela tabela abaixo. Ainda, devendo-se levar em

consideração os custos institucionais de criação e funcionamento da própria SAGI.³³

Tabela 1 - Recursos investidos em pesquisas e Programas entre 2004 e 2005

Programas Sociais do MDS	Recursos Investidos (US\$)		Relação Entre os recurso investidos em pesquisa e os recurso dos programas (a)/(b) (%)
	Pesquisas(a)	Programa (b)	
Bolsa Família	8,863.499.09	4,310,657,583,64	0,206
BPC	265,909.09	6,039,267,162.89	0,004
Sentinela	129,545.45	27,809,127.27	0,466
PETI	1,495,454.55	426,190,622,73	0,351
Agente Jovem	239,714.77	53,035,616.98	0,452
PAIF	3,377,727.27	56,497,363.64	5,979
PAA	680,545.45	91,801,216.70	0,741
PAA-Leite	115,863.64	76,631,793.64	0,151
Cisternas	225,301.72	53,319,197.35	0,423

33 - Do ponto de vista dos custos da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, levando em conta o fato de que a unidade foi montada praticamente a partir do zero, em cerca de dois anos de atividades, investiu-se os seguintes recursos: em pessoal, cerca de 3,8 milhões de reais (US\$ 1,7 milhão) entre servidores públicos, terceirizados, consultores nacionais e internacionais em diferentes funções, inclusive seus gastos com passagens e diárias. Em equipamentos de informática, sem considerar os custos de instalação e manutenção da rede, que é custeada pelo orçamento do ministério como um todo, gastou-se, até abril de 2006, cerca de R\$ 1 milhão (US\$ 440 mil) em aquisição de servidores, computadores, impressoras e softwares; em cursos de capacitação e treinamento, investiu-se cerca de R\$ 400 mil (US\$ 176 mil). Desde 2004 até hoje, as pesquisas contratadas e em contratação totalizam pouco mais de R\$ 35 milhões (US\$ 15,9 milhões), o que representa o maior percentual de nossos investimentos, que chega a R\$ 40,6 milhões (US\$ 18,4 milhões), embora corresponda a menos de 1% dos recursos investidos nos programas implementados. Isso tudo, sem contar os recursos já empenhados, mas ainda não executados, além dos recursos físicos e estrutura, utilizados pela Secretaria, mas orçados e administrados no âmbito da gestão do MDS. O Anexo IV apresenta os recursos investidos em pesquisas e programas (VAITSMAN, 2006, p. 19).

(Conclusão)

Programas Sociais do MDS	Recursos Investidos (US\$)		Relação Entre os recurso investidos em pesquisa e os recurso dos programas (a)/(b) (%)
	Pesquisas(a)	Programa (b)	
Restaurantes Populares	63,869.55	40,059,543.25	0,159
Educação Alimentar	159,090.1	6,256,411.36	2,543
Cestas de Alimentos	209,090.91	61,434,895.36	0,340
Bando de Alimentos	90,909.09	2,848,377.09	3,192
TOTAL	15,916,521.50	11,245,798,910.89	0,142

Fonte: SAGI, 2006

a- Recursos investidos nos programas em 2004 e2005

b- Inclui todas as avaliações (2004-2006)

4 CONCLUSÕES

A avaliação de políticas públicas é uma nova cultura que sai das mãos dos *experts*, para o campo da tomada de decisões e apresenta-se ao debate público. Apesar de ter sido usada com fins meramente de controle, e, portanto, limitada em seus objetivos e meios, hoje ela se distancia das funções de controle, adquire maior complexidade e se apresenta como uma ferramenta de apoio à gestão. Ela é especial, pois trata de uma matéria motivada pelo interesse público e está alinhada aos ideais de boa governança e transparência da gestão pública. É por meio dela que, ao gestor, é garantida a possibilidade de avaliar o desempenho de seus programas e melhorá-los.

Como se viu, a avaliação das políticas públicas tem uma característica político-gerencial, guardando uma dualidade de ser uma área técnica e política ao mesmo tempo. Por tratar de um tipo de conhecimento que pode produzir alta carga política sobre programas ou valores em disputa, o fato de institucionalizar esta atividade

favorece a comunicação entre gestor e avaliador, permitindo uma profissionalização da própria gestão e garantindo aos cidadãos a prestação de contas das atividades da gestão.

Obviamente, a avaliação deve ser de interesse da gestão. Eis que é por meio dela que a gestão poderá conhecer da implementação dos programas e de seus resultados, garantindo um maior desempenho e até mesmo legitimando a sua ação e o investimento realizado com verbas públicas. Desse modo, a realização da avaliação é benéfica a todos os interessados, seja ao Estado, seja aos gestores, seja aos cidadãos. Por surgir de uma ótica diversa a do controle, a avaliação tem como cliente, em um primeiro momento, o gestor, pois é ele quem vai demandar a avaliação de seus programas e é ele quem será capaz de aportar mudanças aos programas implementados com o fim de melhorá-los. Para isto, uma relação de confiança entre gestor e avaliador deve se formar, o que somente será possível se as instituições de avaliação forem separadas das de controle.

125

Sendo assim, o gestor deve encarar os desafios observados quando da avaliação de políticas públicas (tempo, custo, impactos em longo termo), buscando focar naquilo que for de mais importante para a gestão. E tendo sempre em vista quais são os objetivos do que se quer saber sobre o programa, dos recursos financeiros disponíveis e do tempo em que se quer obter resultados. Assim, esta ferramenta será otimizada para apoiar o gestor na criação, implementação e desenvolvimento de políticas públicas, garantindo a sua eficácia e eficiência e profissionalizando a gestão.

Apesar da constante confusão que se faz entre a avaliação da política pública e a avaliação do gestor, somente com a promoção da própria cultura de avaliação seria capaz de ultrapassar esta dificuldade para permitir que a avaliação pudesse ser efetivamente utilizada pelo gestor na tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T.S.. Tendências no Estudo sobre Avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora, 1998. p. 29-40.

BASLÉ, Maurice. Evaluation: la "bonne fenêtre" 2000-2003. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.49, p.17-20, nov. 2001.

BORGES et al. A Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, p.04-17. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

BOUNIOUL, Julien. Entrevista realizada por OHNET, Jean-Marc. In: L'évaluation sur le terrain. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.49, p.21-26, nov. 2001.

BERLARDONI; SOUZA; PEIXE. Fortalecimento da função de avaliação de políticas públicas: estudo de caso do processo de avaliação das políticas de emprego e renda da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social do Paraná. **Gestão de Políticas no Paraná**, Paraná, p.381-393, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Avaliação e Monitoramento**. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Medida provisória n.163, de 23 de janeiro de 2004. Altera a Lei n. 10.683, de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/163.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

BRASIL. Lei n.10.868, de 13 de maio de 2004. Altera a Lei n. 10.683, de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm>. Acesso em: 11 mar. 2013.

127

CROZIER, Michel. Entrevista realizada por OHNET, Jean-Marc. In: Michel Crozier : l'échec de l'évaluation en France tient au modèle jacobin. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.38, p.40-46, III/1998.

DUPUIS, Jérôme. Les raisons du faible impact des évaluations. **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.38, p.52-59, III/1998.

EPSTEIN, Renaud. Les leçons paradoxales de l'évaluation de la politique de la ville. **Recherches et prévisions, dossier villes et logements**, n.62, p. 33-41, 2000.

FAGUNDES, H.; MOURA, A. B. Avaliação de programas e políticas públicas. **Revista Textos & Contextos Porto Alegre**, v.8, n.1, p.89-103, jan./jun. 2009.

GARCIA, Leice Maria. **Análise do controle interno do poder executivo federal brasileiro sob a perspectiva de Pierre Bourdieu**: história social como possibilidade de compreensão da produção e reprodução de práticas dos agentes. 2011. 237f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Centro de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

LEGGE, Dominique de. **La RGPP** : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires (auditions et annexe). 22 juin 2011. Disponível em: <<http://www.senat.fr/rap/r10-666-2/r10-666-24.html>>. Acesso em: 26 fev. 2013.

RUGH, Jim. Entrevista realizada por Márcia Paterno Joppert por ocasião da participação no III Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação, junho de 2011. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, p. 96-99. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

NASCIMENTO, Ronaldo Edson (org.), Elaboração, Análise e Avaliação de Políticas Públicas. In: **V Semana da Administração, Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas**, abr. 2008, p.25.

OHNET, Jean-Marc. Qui a peur de l'évaluation ? **Pouvoirs Locaux**, Cahier d'Évaluation des politiques publiques, n.38, p.38-39, III/1998.

OLIVEIRA, Ana M. H. C. de, et (al.). Capítulo 1: Primeiros Resultados da Análise de Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. In: VAITSMAN, Jeni (Org.); PAES-SOUSA, Rômulo (Org.). **Avaliação de políticas e**

programas do MDS: resultados: bolsa família e assistência social. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007, v. 2. 412 p.

ROMERA, V. M.; PAULILO, M.A.S. Avaliação em políticas sociais: dimensão constituinte e constitutiva. **Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social**, Ano 2, n. 4, jul. 2006. Disponível em: <<http://www.assistentesocial.com.br>>. Acesso em: 25 fev. 2013.

VAITSMAN; PAES-Sousa. A avaliação de programas e profissionalização da gestão. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, p.18-36. Brasília, DF: MDS; SAGI, n. 1, 2011. 139p. (Edição de Lançamento).

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S; PAES-SOUSA, Rômulo. **O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais:** a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p.

129

VIVEA. Fonds pour la formation des Entrepreneurs du Vivea. **Fiche ressource Evaluation**, maio 2005, p.25.

Recebido: 18/03/2013

Aprovado: 08/05/2013

ENTRE A PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL E AS MORADIAS PRECÁRIAS: uma análise da popularização da casa própria no Brasil

Walkiria Zambrzycki Dutra*

RESUMO

A política de habitação no Brasil tem como carro-chefe a promoção de um bem: a casa própria, em que o Estado ocupa papel importante nas etapas de captação de recursos, financiamento, produção e comercialização. Este artigo busca analisar, de forma comparativa, dois períodos de maior investimento financeiro e institucional do setor habitacional: o Regime Militar (1964-1985) e o período atual (2003-2012). Em ambos se dá ênfase à relação entre o setor público e o privado, que trabalham para prover ao cidadão a unidade habitacional construída. Esta escolha traz consequências econômicas e sociais distintas para o país, o que nos leva a questionar se a “política da casa própria” não seria mais uma política de crescimento econômico e não necessariamente de bem-estar social.

131

Palavras-chave: *Políticas sociais. Habitação. Setor público. Setor privado.*

ENTRE LA PRODUCCIÓN HABITACIONAL ESTATAL Y LAS VIVIENDAS PRECARIAS: un análisis de la popularización de la casa propia en Brasil

RESUMEN

La política de vivienda en Brasil tiene como objetivo la promoción de un bien: la propia casa, en la que el Estado tiene un papel

* - Assessora Técnica da Superintendência de Habitação de Interesse Social e Diretora de Fomento à Habitação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Governo do Estado de Minas Gerais (SEDRU-MG).

importante en las etapas de captación de fondos, la financiación, la producción y la comercialización. Este artículo pretende analizar, de manera comparativa, dos períodos de mayor inversión financiera e institucional en el sector habitacional: el régimen militar (1964-1985) y el período actual (2003-2012). En ambos se enfatiza la relación entre el sector público y privado, que trabajan para ofrecer a los ciudadanos una vivienda construida. Esta elección trae distintas consecuencias sociales y económicas para el país, lo que nos lleva a preguntarnos si la “política de la casa propia” no es más que una política de crecimiento económico y no necesariamente una política de de bienestar social.

Palabras claves: *Políticas sociales. Vivienda. Sector público. Sector privado.*

BETWEEN THE STATE PRODUCTION AND THE POOR HOUSING: an analysis of the popularization of private housing in Brazil

ABSTRACT

The Social Housing Policy in Brazil has as its main objective the promotion of a good: a casa própria (private housing) in which the States has an important role in the stages of funding, financing, production and commercialization. This article analyzes in a comparative way two periods of large financial and institutional investments in Social Housing: The Military Regime (1964-1985) and the current period (2003-2012). In both, the emphasis will be the relation between the public and private sectors that work in order to provide private housing to the citizens. This choice brings distinct economic and social consequences to the country, which makes us wonder if the policy of private housing is much more a policy of economic growth than a welfare state policy.

Keywords: *Social policies. Housing. Public sector. Private sector.*

1 INTRODUÇÃO

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

Em países em desenvolvimento como o Brasil, o aumento expressivo no número de favelas e moradias precárias nos principais centros urbanos reflete a única alternativa disponível para grande parte da população de baixa renda: a autoconstrução (BONDUKI, 2004; MARICATO, 2011; SOUZA, CARNEIRO, 2007). O passivo coletivo gerado caminha para a segregação territorial e social da cidade em centro-periferia, constituindo verdadeiras “bombas socioecológicas” (MARICATO, 2011, p. 8)¹.

133

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

Na segunda parte do artigo, analisa-se mais especificamente a promoção da política habitacional como política de bem-estar social nos dois períodos de maior institucionalização e registro de unidades

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

habitacionais construídas. O primeiro compreende o Regime Militar (1964-1985), cujo aparato institucional tinha o setor privado como principal parceiro do governo nesta política. O segundo momento corresponde ao período atual (2003-2012), quando se mantém a parceria entre o setor público com o privado, mas se desarticula a casa própria do espaço urbano.

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

2 A SEGURIDADE SOCIAL, AS POLÍTICAS SOCIAIS E O PAPEL DO ESTADO

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

A aplicação da lógica liberal considera que há um funcionamento perfeito na distribuição desta riqueza a partir da relação de troca entre os que ofertam o capital e os que ofertam o trabalho. Mas, com a primeira grande crise econômica mundial na década de 30, a intervenção do Estado na economia é discutida em duas frentes: como regulador das ações de troca no mercado; e como ator

que busca diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

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

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

Este novo esteio ideológico não se consolidou de maneira uniforme ao redor do mundo. Diferentes concepções de como coletivizar a assistência aos indivíduos podem ser pensadas a partir de um contínuo; em um extremo, pensa-se numa versão tímida de bens e serviços a partir do mínimo necessário para a regulação e manutenção da ordem social. No outro extremo, parte-se para a total cobertura de proteção social nas situações de marginalidade e pobreza (SOUZA E CARNEIRO, 2007).

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

Tomando como estudo de caso as políticas urbanas, mais especificamente a habitacional, é possível ter distintas formas de articulação entre o Estado e os agentes privados (notadamente, o setor de construção civil e bancos privados). Isto ocorre devido às diversas etapas que compõem a natureza desse setor, em que vale citar: a produção da unidade habitacional; o financiamento desta; o acesso à moradia; e o consumo do beneficiário final (o cidadão) (ARRETCHE, 1990).

O segundo ponto dinamizador de debates na provisão de políticas sociais e de bem-estar social é a interferência do Estado. Na área de habitação, há dois modelos paradigmáticos implementados durante o *welfare state*: o caso sueco e o caso norte-americano. Em relação ao modelo do país escandinavo, o Estado considerou que o direito à moradia era direito de todos os cidadãos. Para isso, era necessário que o Estado atuasse de forma a reduzir o impacto da renda, o que foi atingido em duas etapas do processo. No que se refere à produção de unidades habitacionais, foram realizados contratos diretamente com agências estatais para a construção dessas novas unidades (ARRETCHE, 1990).

Em relação à promoção imobiliária, as agências públicas, sociedades habitacionais sem fins lucrativos, e cooperativas habitacionais

assumiram diretamente esta tarefa. Os dois fatores estratégicos para garantir que não houvesse “boicote” por parte dos promotores privados foram: a) a garantia do acesso ao financiamento via regulação pública do mercado imobiliário; e b) a garantia da terra urbana disponível mediante desapropriação (ARRETCHE, 1990).

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

137

Nesta relação entre o setor público e privado, ao considerar a América Latina e mais especificamente o Brasil, muitos autores argumentam que não houve a consolidação de um sistema de bem-estar social, a não ser por ações pontuadas em algumas áreas de políticas públicas (ESPING-ANDERSEN, 1995; GOMES, 2006; MELLO, 2007). O principal fator está nos mecanismos institucionais altamente protecionistas nos países latino-americanos, uma vez que o Estado atuava como o principal empreendedor não só do bem-estar social, mas também do desenvolvimento econômico (ESPING-ANDERSEN, 1995).

O controle do Estado no Brasil se dava nos meios de produção e nas relações de trabalho, ao manter domínio sobre os movimentos trabalhistas e promover políticas associadas aos interesses nacionais do Estado aliado à incipiente burguesia (GOMES, 2006). Isto significa que houve uma submissão dos direitos sociais à lógica da produção:

a busca pelo crescimento econômico não se compatibilizou com o processo de desenvolvimento social, lógica esta inversa a dos países precursores do *welfare state*.

O problema para a realização da lógica do “Estado empreendedor” está no fato de que as políticas sociais no Brasil, entre as décadas de 1930 a 1980, eram promovidas via utilização dos recursos dos fundos de aposentadoria compulsória dos trabalhadores urbanos formalmente empregados, em que se encaixa a área de habitação (BONDUKI, 2004). Isso significa dizer que a mão de obra desempregada, de baixa renda ou os trabalhadores rurais valiam-se da lógica da provisão informal de serviços sociais. No caso da habitação, para este mesmo período, é visível a expansão das moradias precárias e o aumento do número e a extensão das favelas nas grandes cidades.

Preconiza-se, na política de bem-estar social, a garantia das condições básicas de vida dos trabalhadores, estejam eles empregados ou não (HÖFLING, 2001). No caso brasileiro, ainda que se almejassem uma política de abrangência universal, a lógica de desenvolvimento social no Brasil promovida pelo Estado valia-se do trabalhador formalmente empregado como principal fonte de recursos para seus investimentos. Isso significa que se partiu da exclusão de grande parte de sua população (GOMES, 2006). A construção visualizada pelo Estado para o combate a esse problema será apresentada na seção a seguir.

3 A PROVISÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Desde 1891, o Brasil organiza-se como uma república de regime presidencialista e federalista. O princípio federativo atribui uma divisão das atividades do governo entre um poder central e um poder subnacional (ou constituinte), em que cada um deles possui autonomia para tomar a decisão final sobre, no mínimo, alguma

atividade específica (RIKER, 1975). De 1891 a 1987, o país possui um Governo Federal e os Governos Estaduais como as unidades subnacionais. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, mantêm-se os governos estaduais e cria-se um novo ente federado, o município.

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

Durante este período, o setor habitacional enfrentava graves problemas devido à falta de unidades habitacionais disponíveis no mercado (SANTOS, 1999). Dois fatores explicam essa demanda. Em primeiro lugar, as políticas anteriores atuaram de forma ineficiente, seja na produção de novas unidades habitacionais, seja na regulação do setor imobiliário de aluguéis (MARICATO, 1987; SANTOS, 1999)².

Em segundo lugar, o Regime Militar é um momento importante para a industrialização brasileira, pois nunca se havia verificado taxas de crescimento tão altas - em torno de 10% ao ano (MELLO, 2007). O aumento da produção industrial, vivenciada em proporção nunca antes vista no país, atraiu grande fluxo migratório da população para as cidades. No entanto, a ausência de oferta de moradias associada aos baixos salários e ao desemprego de muitos novos habitantes os impede de estabelecer moradia, e a opção é habitações precárias, cujo aglomerado viria a se chamar de favelas (MARICATO, 2011).

2 - Para mais informações sobre o período habitacional pré-Regime Militar, ver Bonduki (1994).

Como resultado, o governo entende que esta é uma área prioritária de investimento social. No entanto, um dos principais desafios era saber como atuar, considerando os principais problemas já verificados nas décadas anteriores e que permaneciam sem solução: a concentração do problema nas famílias com até três salários mínimos; o difícil acesso destas famílias ao mercado imobiliário de aluguéis; o difícil acesso dessa parcela da população à terra urbanizada; e o baixo poder aquisitivo e de financiamento dessa faixa de renda (SANTOS, 1999).

Desde a década de 1940, a concepção de atendimento público é através da casa própria, pois era histórico o problema dos aluguéis: devido à falta de regulação e livre atuação do mercado, o alto valor cobrado pelos empreendedores imobiliários não era acessível aos trabalhadores de mais baixa renda (BONDUKI, 2004). A solução encontrada pelos próprios cidadãos gerou a expansão dos cortiços - habitação irregular precursora das atuais favelas -, caracterizada não só pelas moradias precárias (em acomodação e infraestrutura), mas também à irregularidade da terra (BONDUKI, 2004).

A expansão desse tipo de moradia começa a trazer, dentre outros fatores, problemas para a saúde pública. Por isso, o governo vê como alternativa a conscientização de um novo tipo de moradia: a casa própria que, além de representar um alto valor agregado, trazia status social ao trabalhador (BONDUKI, 2004; NASCIMENTO, TOSTES, 2011). O governo militar dá suporte a essa ideia, pois se acreditava que através da promoção de políticas conservadoras (como o direito à propriedade) ter-se-ia apoio popular ao regime (GOMES, 2006; MELLO, 2007).

Assim, houve pesada intervenção governamental no sentido de criar um forte aparato financeiro e institucional; um sistema que possibilitasse o acesso à casa própria através do crédito habitacional

(ARRETCHÉ, 1990). Para tanto, o setor público seria o financiador e gestor dos recursos, atuaria na regulação do sistema, e seria também o planejador do tipo de construção a ser empreendida. Cabia ao setor privado a construção propriamente dita das unidades habitacionais, bem como a venda destas ao consumidor final.

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

141

Com o SFH, esperava-se criar uma fonte de financiamento que fosse estável, de longo prazo e autofinanciada. A estrutura institucional responsável tanto pelo gerenciamento, normatização e fiscalização dos recursos do FGTS e das cadernetas de poupança do SBPE, bem como pela coordenação das atividades habitacionais era o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão ligado ao Governo Federal (SANTOS, 1999).

Com a estrutura do SFH, molda-se a atuação da esfera pública e define-se a atuação dos agentes privados da seguinte forma: Os recursos do SBPE se voltam para o investimento habitacional de famílias de classe média e alta (acima de cinco salários mínimos), propostos por empreendedores ou construtoras privadas que

também se responsabilizavam pela venda dessas unidades (SANTOS, 1999). Os recursos do FGTS atenderiam às famílias de mais baixa renda, cujos principais agentes promotores seriam as Companhias de Habitação (COHAB): agências estatais associadas a empresas privadas de construção civil (ARRETCHE, 1990; SANTOS, 1999). Neste caso, o setor público acaba por substituir o setor privado e passa a atuar como um ator privado: obtinha financiamento junto ao BNH, produzia as unidades habitacionais, segundo o projeto estipulado pelo BNH, supervisionava a construção e se responsabilizava pela venda da unidade habitacional às famílias de baixa renda (SANTOS, 1999).

O funcionamento da política habitacional aos moldes do BNH - denominada neste artigo como a “política da casa própria” - esteve em vigência até a metade da década de 1980. A partir de então, o país enfrenta uma grave crise financeira que atingiu tanto a fonte de financiamento do BNH, quanto a capacidade de pagamento dos mutuários - principalmente os de mais baixa renda. Como consequência, tem-se o fechamento do BNH seguido de um período de crise financeira e institucional neste setor até o início dos anos 2000 (KLINTOWITZ, 2011).

Ao todo, durante o período de funcionamento do BNH (1964-1986), o SFH financiou o correspondente a 25% das novas moradias construídas no país (ARRETCHE, 1990; BONDUKI, 2007), conforme os dados da tabela a seguir.

Tabela 1- Nível de intermediação financeira na construção habitacional no Brasil (1964-1986)

Anos	Novas unidades construídas* (em milhões) (a) ¹	Novas unidades (em milhões) (b) ²	financiadas pelo SFH (em %) a/b
1964-70	2,3**	0,5	17,4
1971-78	5,6	1,5	26,8
1979-80	2,3	1,1	47,8
1979-83	5,1	2,1	41,1
1984-86	2,5	0,2	8,0
1964-86	15,5	4,8	25,8

Fonte: ARRETCHE, 1990, p. 28.

Muitos autores argumentam que o número de unidades habitacionais construídas não foi suficiente para sanar o déficit habitacional, principalmente nas faixas de mais baixa renda (CARDOSO, s/d; BONDUKI, 2007). Ainda, o modelo de habitação às famílias de baixa renda é alvo de críticas tanto da atuação do poder público quanto do privado. Ao poder público, critica-se o modelo do projeto técnico concebido pela COHAB e a falta de infraestrutura urbana dos conjuntos habitacionais. Ao setor privado, critica-se a localização em que essas unidades eram construídas: distantes dos centros urbanos.

Passado o período de reestruturação econômica e política que o Brasil atravessou durante a década de 1990 até o início do ano 2000, os novos aspectos institucionais da política habitacional têm início em 2003 e está em implementação atualmente. Assim como na década de 1960, a questão habitacional tem prioridade na agenda do governo em busca de soluções que busquem combater o enorme déficit habitacional ainda existente (BONDUKI, 2009). Para tanto, em 2003, cria-se o Ministério das Cidades (estrutura executiva do Governo Federal), cuja organização da pasta e as diretrizes

habitacionais estão na Secretaria Nacional de Habitação. Em 2004 é lançado a nova Política Nacional de Habitação (PNH), que define as estratégias e diretrizes habitacionais que serão alcançadas até 2023. Tendo em vista o cenário habitacional deixado pela política do BNH, o PNH traz inovações significativas, pois há quatro grandes eixos de atuação:

Modelo de financiamento e subsídios [*para a produção de unidades habitacionais*]; política urbana e fundiária [*políticas voltadas para a gestão e uso do solo*]; desenho institucional [*ligado à capacitação institucional de Governos Estaduais e municípios*]; e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. (BRASIL, 2009, p. 13).

Essas demandas eram almejadas por vários analistas do setor, no sentido de interpretar a questão habitacional como uma questão mais ampla em termos urbanísticos e de melhor acesso ao espaço das cidades (CARDOSO, s/d; NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

A estrutura financeira voltada para a política habitacional ainda é composta por praticamente os mesmos atores do período militar. O SFH continua em funcionamento até o presente momento, apesar de ter sofrido reestruturação na década de 90. As COHABs continuam atuando como agências estatais na produção de unidades habitacionais, e o extinto BNH é realocado para a Caixa Econômica Federal (CEF), banco público também controlado pelo Governo Federal.

No entanto, em 2008 tem-se uma nova crise econômica mundial, iniciada pelo setor imobiliário norte-americano que, ao chegar ao Brasil, gerou “incertezas e uma paralisia no setor [*habitacional*], pego no contrafluxo, pois estava em pleno processo de aceleração da produção” (BONDUKI, 2009, p.11). Uma das alternativas encontradas pelo governo brasileiro para contorná-la foi incentivar o mercado

interno. Um dos diversos setores responsáveis por impulsionar o crescimento econômico e gerar empregos é a construção civil, que teve no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) seu principal propulsor.

Lançado em 2009, o PMCMV tem como objetivo estimular a produção e a aquisição de novas unidades habitacionais através da concessão de subsídios ao financiamento da unidade habitacional, distribuídos segundo faixas de renda. As metas do programa podem ser mais bem visualizadas na tabela a seguir.

Tabela 2 - déficit acumulado e as metas do programa minha casa, minha vida - distribuição do déficit por faixa de renda (2009)

Renda	Déficit acumulado		Metas do Minha Casa, Minha Vida		Déficit Acumulado Atendido
(em R\$)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em %)	(valor absoluto, em mil)	(em%)
Até 1.395	91	6.550	40	400	6
1.395 a 2.790	6	430	40	400	93
2.790 a 4.600	3	210	20	200	95
	100	7.200	100	1.000	14

Fonte: BONDUKI, 2009, p. 13.

Como pode ser observado, a meta inicial do programa previa a construção de 1 milhão de unidades, divididas por faixas de renda. O primeiro grande incentivo do programa está voltado para a produção via setor privado, com a contratação de empreiteiras e construtoras que apresentam os projetos à CEF (NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

O segundo incentivo dessa política é a aquisição via subsídio total para as famílias de mais baixa renda (com maior concentração de déficit habitacional), e subsídio parcial para as famílias entre três a seis salários mínimos (BONDUKI, 2009). A fonte de recursos para

os subsídios permanece sendo via FGTS, e a principal estratégia do governo continua sendo via casa própria. Assim, é possível perceber que se mantém a lógica de financiamento da casa própria via recursos federais, com o setor privado responsável pela produção. As consequências dessas medidas serão discutidas a seguir.

4 A ARTICULAÇÃO DA ECONOMIA E DO BEM-ESTAR SOCIAL SOB A ÓTICA DA MORADIA

Uma vez apresentada a natureza da área habitacional e a construção do aparato institucional e financeiro para contornar os problemas sociais dela inerentes, esta seção busca fazer uma análise da forma de ação de governo como produtor de resultados ou mudanças personificadas em políticas sociais.

Em primeiro lugar, vale mencionar a opção do poder público em participar ativamente de, praticamente, todas as etapas do processo produtivo do setor habitacional (ARRETCHE, 1990). Na função de agente regulador, havia a forte presença, no controle do governo, das operações de fluxo de crédito e transações para o setor da construção civil, além da regulamentação do crédito destinado ao consumidor final para os recursos do SBPE. No entanto, há quase total ausência regulatória no tipo de unidade habitacional a ser produzida: “sequer para tetos/tabelamentos dos preços das mercadorias e seus componentes, menos ainda sobre a qualidade das unidades residenciais produzidas” (ARRETCHE, 1990, p. 27).

Como resultado, o setor privado teve ampla liberdade na provisão do mercado habitacional, o que gera críticas de duas naturezas. A primeira delas refere-se ao projeto de casa própria, idealizado pelo governo: este não atende às necessidades dos seus usuários, devido tanto ao espaço físico quanto ao número de moradores por unidade. Este problema foi primeiramente apresentado no pós-BNH e se

faz presente ainda hoje com o programa MCMV (CARDOSO, s/d; NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

O segundo grupo de críticas refere-se ao espaço urbano das cidades. Sabe-se que, para a produção da unidade habitacional, agrega-se ao valor final não só os materiais de construção ou a mão de obra, mas também o valor da terra. Tendo em vista que as unidades habitacionais produzidas pelo poder público atendem a uma faixa de renda com menor poder aquisitivo, os terrenos destinados a esse tipo de construção costumam ser os mais baratos e, conseqüentemente, mais afastados dos centros urbanos. Este problema ainda persiste com o programa MCMV, uma vez que são as construtoras que indicam o terreno em que serão construídas as unidades habitacionais (NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

Contribui para essas críticas o fato de que a provisão pública à moradia através da casa própria não se constitui em um bem coletivo, mas sim o oposto. A peculiaridade desse setor está no fato de que se tem um bem individual, o que reforça a noção de propriedade privada (MARICATO, 1987). Ainda, ao divulgar a ideia da casa própria, é comum associar o direito à moradia com direito à propriedade (NASCIMENTO, TOSTES, 2011). Constitucionalmente, prevê-se como direito social o direito à moradia. Ao tratar de propriedade, está-se fazendo referência ao acesso à terra, e principalmente à terra urbanizada que não está disponível em todo (e para todos) no espaço urbano. De fato, persistem muitos desafios para combater este problema, e estão previstos na nova Política Habitacional de Habitação, mas não contemplada no programa MCMV.

Assim, a solução colocada em prática contribui, de certa forma, para a segregação territorial e social dos indivíduos nas cidades, pois se alocam as famílias de baixa renda nas áreas periféricas, onde são precários o sistema de transporte e a estrutura urbana como um

todo (tal como a existência de rede de iluminação e coleta de esgoto e água) (MARICATO; 1987, 2011).

Em terceiro lugar, vale ressaltar o processo de produção das unidades habitacionais. O setor privado foi beneficiado pela garantia de investimento contínuo através da fonte de financiamento público - via SBPE (década de 60) e historicamente via FGTS - colocando-o como o principal agente executor da política habitacional brasileira. Este ator se estruturou em uma rede de agentes que controlavam tanto a produção quanto o consumo da unidade habitacional (MARICATO, 1987).

Enquanto o setor privado provia a casa própria para as famílias de maior valor aquisitivo, cabia ao setor público a provisão às famílias de baixa renda. Mas, durante a gestão do BNH, tanto as construtoras privadas quanto as COHABs não recebiam subsídios para a produção das unidades habitacionais, de forma que os custos eram inteiramente repassados ao beneficiário final (ARRETCHE, 1990). Ambos buscavam financiamento junto ao SBPE e ao FGTS, respectivamente, e recebiam “subsídios creditícios” para pagamento. Como ambos buscavam a solvência financeira, do ponto de vista dos indivíduos, o tratamento para todas as faixas de renda era praticamente o mesmo, e as agências (tanto público como privadas) operavam segundo uma lógica de mercado: ofertar um produto (a casa própria) para os que podem pagar por ela (ARRETCHE, 1990).

O problema é que tanto as COHABs quanto as famílias de baixa renda não conseguiram ser atendidas por esse molde, devido às altas taxas de inadimplência e baixo retorno no rendimento do financiamento (ARRETCHE, 1990; MARICATO, 1987). Logo, ainda que com intervenção estatal, a provisão de uma política de bem-estar social habitacional parece ter sido proposta pelo Estado à população

assalariada ou com renda própria (via poupança privada) sem buscar a igualdade no acesso às de baixo poder aquisitivo.

Ao buscar contornar este problema, atualmente o MCMV oferece subsídio financeiro para o beneficiário final. Mas, antes que se pense em uma ação estatal voltada para a promoção de uma política social aos setores mais necessitados, a política de subsídios a famílias de três a seis salários mínimos parece estar, mais uma vez, beneficiando o setor privado como fonte de financiamento estável. O valor do subsídio quase total às famílias de baixa renda é desnecessariamente elevado, e está aplicado via programa que parece estar desarticulado dos demais instrumentos da Política Nacional de Habitação (BONDUKI, 2009; NASCIMENTO, TOSTES, 2011).

Uma das interpretações para a perpetuação desses desatinos diria que a real estratégia da política habitacional é a de desenvolvimento econômico mais do que uma promoção de bem-estar social (BONDUKI, 2009). O incentivo ao setor privado como agente executor está intimamente ligado à utilização dessa política social como solução para crises econômicas. A promoção de subsídios via setor público mostra que o Estado está, de fato, intervindo na economia, mas não necessariamente para a promoção do direito à moradia.

5 CONCLUSÃO

A partir da exposição feita ao longo do artigo, a natureza da política habitacional no Brasil se dá através da promoção de um bem privado, a casa própria, constantemente associada não só ao direito à moradia, mas também ao direito à propriedade. Tanto a estrutura do BNH na década de 1960 quanto a atual política habitacional contam com uma forte parceria entre o setor público e privado, principalmente no que se refere à estrutura de incentivos via acesso do crédito imobiliário e produção de unidades habitacionais. Esta atuação

parece ser benéfica não só para os cidadãos, mas também para a economia brasileira como estratégia de desenvolvimento econômico.

Este seria um dos motivos pelos quais é duvidoso afirmar que a promoção de uma política de bem-estar social na habitação é estratégia prioritária do Estado, pois, apesar de sua forte intervenção na regulação e no incentivo ao acesso à casa própria, o papel de destaque desta política social está na promoção de políticas econômicas via aquecimento da construção civil. Assim, parece ser difícil superar a lógica do “Estado desenvolvimentista”, pois a intervenção do setor público na produção econômica não só regula as ações do mercado, como também se insere como parte estruturante do processo tanto em sua promoção quanto na correção dos erros que dela são resultados.

Historicamente, sedimentou-se no Brasil a lógica de provisão habitacional que depende inteiramente do poder público na promoção desta política - com o fornecimento de subsídios e controle financeiro - e do setor privado para a produção. A popularização da casa própria como solução mais fomentada para o problema da moradia para famílias de baixa renda está tão arraigada no Brasil que seguiu duas trajetórias.

A primeira delas é incentivada pelo setor público e visível na produção de conjuntos habitacionais, dominada pelo setor privado. Contudo, esta parceria não impossibilitou a criação de um mercado informal de moradias, denominado de “autoempreendimento” dos indivíduos, que se dá de maneira informal e sem apoio do governo. Como resultado, tem-se o povoamento de favelas e ocupações irregulares em que, além da característica precária da unidade habitacional, os cidadãos se veem mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais (BONDUKI, 2007).

Estas observações indicam que, apesar dos avanços no número de unidades habitacionais construídas e aumento das faixas de renda pelos programas habitacionais de produção, o fomento a soluções alternativas, tais como programas de urbanização e assentamento de habitações precárias também seria uma alternativa tão eficiente quanto a entrega da unidade habitacional construída. Resta chegar o momento econômico, o cenário político e a visibilidade popular adequados para tal.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 10, n. 31, p. 21-36, 1990.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. **Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2011.

BONDUKI, Nabil. Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida. **Teoria e Debate**, n. 82, 2009. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida?page=full>>. Acesso em: 12 jun. 2012.

BRASIL. **PlanHab**: Plano Nacional de Habitação. Brasília, Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. **Observatório das Metrópoles**, s/d. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/adauto_polhab_brasil.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2011.

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, p. 73-111, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n35/a04n35.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

GOMES, Fábio G. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP**, vol. 40, n. 2, p. 201-236. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2012.

HÖFLING, Eloisa M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, vol. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 09 dez. 2012.

KLINTOWITZ, Danielle C. Como as políticas habitacionais se inserem nos contextos de reforma do Estado? A experiência recente do Brasil. **Pensamento & Realidade**, v. 26, n. 3, p. 101-120, 2011. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/8080/5967>>. Acesso em: 28 mar. 2013.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. **Cadernos Metrópoles**, v. 11, n. 22, p. 299-317, 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5936/4289>>. Acesso em: 20 maio 2013.

MARICATO, Hermínia. **Política Habitacional no Regime Militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Hermínia. Metrôpoles desgovernadas, **Estudos avançados**, v. 25, n. 71, p. 7-22, 2011.

MELLO, Marinilzes M. Políticas sociais e políticas de bem-estar: algumas considerações. **InterfacEHS**, v. 2, n. 4, p. 1-20. Disponível em: <<http://www.revistas.sp.senac.br/index.php/ITF/article/viewFile/142/162>>. Acesso em: 20 maio 2013.

NASCIMENTO, Denise Morado; TOSTES, Simone Parrela. Programa Minha Casa Minha Vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Vitruvius**, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936>>. Acesso em: 11 dez. 2012.

RIKER, William. Federalism. In: GREENSTEIN, Fred; POLSBY, Nelson. **Handbook of Political Science**, v. 5. Reading: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

153

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. **IPEA**, Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf>. Acesso em: 03 ago. 2011.

SOUZA, José M.; CARNEIRO, Ricardo. Moradia popular e política pública na Região Metropolitana de Belo Horizonte: revisitando a questão do déficit habitacional. In: Murilo Fabel e Jorge Neves (Org.). **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

Recebido: 25/03/2013

Aprovado: 23/04/2013

FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: indução e cooperação na formação de consórcios intermunicipais de saúde

Paulo Ricardo Diniz Filho*

RESUMO

Os consórcios intermunicipais de saúde (CIS) são analisados em seu processo formativo, especialmente no que se refere ao processo de seleção dos municípios que farão parte de cada um. Nessa dinâmica, desempenham papel importante o contexto amplo do federalismo brasileiro bem como as políticas do governo estadual de indução à cooperação entre municípios. A configuração territorial dos CIS de Minas Gerais é analisada a partir de distintos conjuntos de fatores de influência, tanto no surgimento de tais iniciativas, na década de 1990, quanto no desenvolvimento mais recente de tais instituições cooperativas.

Palavras-chave: *Federalismo. Consórcios intermunicipais. Políticas Públicas.*

155

FEDERALISMO Y POLÍTICAS PÚBLICAS: inducción y cooperación en la formación de consorcios intermunicipales de salud

RESUMEN

Los consorcios intermunicipales de salud (CIS) son analizados en su proceso de formación, especialmente en relación con el proceso de selección de los municipios que serán parte de cada uno. En esta dinámica, juega un papel importante el contexto más amplio del federalismo brasileño, así como las políticas del gobierno provincial para inducir la cooperación entre municipios. La configuración territorial del CIS de Minas Gerais es analizada desde diferentes

* - Mestre em Ciências Sociais (PUC - Minas). Doutorando em Ciências Sociais (PUC - Minas). Professor: Fundação Pedro Leopoldo (FPL)/ Fapam/ Centro Universitário Una.

conjuntos de factores de influencia, tanto en la aparición de este tipo de iniciativas en la década de 1990, como así también en el más reciente desarrollo de tales instituciones cooperativas.

Palabras claves: *Federalismo. Consorcios Intermunicipales. Políticas públicas.*

FEDERALISM AND PUBLIC POLICY: induction and cooperation in the making of the intermunicipality healthcare consortia

ABSTRACT

The intermunicipality healthcare consortia (CIS) are analyzed according to its formative dynamics, spending special attention to the process of selection of the municipalities which may take part in each CIS. In this context, the particular characteristics of Brazilian federalism play an important role, as well as the State Government's induction to cooperation policies. The final configuration of Minas Gerais' CIS is studied from the perspective of different sets of factor of influence, from the first moment of these cooperative institutions in the 1990s, to the most recent developments in this area.

Keywords: *Federalism. Intermunicipality consortia. Public Politics.*

1 INTRODUÇÃO

O contexto das políticas públicas no Brasil não pode ser visto de forma separada dos estudos sobre as características do federalismo nacional. Questões como planejamento, financiamento, distribuição e coordenação das funções que compõem as políticas públicas têm ocupado o topo da agenda das discussões durante as últimas duas décadas, período ao longo do qual o Brasil tem adotado diferentes fórmulas de trabalho. A cooperação horizontal tem despontado, a partir da década de 2000, como uma opção promissora de trabalho, especialmente por oferecer respostas aos principais dilemas que afligem os entes mais frágeis da federação brasileira, os municípios.

Nesse sentido, as políticas de saúde têm sido pioneiras, por meio da multiplicação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde, com destaque para a experiência de Minas Gerais. Entretanto, é preciso compreender a complexidade do ambiente político no qual se desenvolvem as novas tendências em cooperação federativa e políticas públicas, especialmente no que se refere ao lastro de contextos anteriores e, principalmente, da participação de outras esferas federativas nesse processo. O presente artigo busca, assim, explorar tais elementos político-federativos que, mesmo provenientes de outras áreas de políticas públicas e distantes no tempo, exercem influência capital sobre as experiências inovadoras recentes.

2 O FEDERALISMO COMO INSTÂNCIA POLÍTICA

O presente trabalho, a partir de uma perspectiva mais afeita à ótica da Ciência Política, define o federalismo como o sistema que, implantado em países caracterizados por desigualdades internas, tem por objetivo estabelecer mecanismos permanentes que equacionem de forma positiva os conflitos próprios de realidades tão complexas.¹

157

Dois tipos ideais de federalismo - consequentemente, estruturas de mediação de conflitos - se destacam na literatura sobre o assunto: o "federalismo competitivo" e o "federalismo cooperativo" (ABRUCIO; COSTA, 1999; CAMARGO, 2001; SPAHN, 2001; OLIVEIRA; LIMA; VIANA, 2002; COSTA, 2004). O modelo competitivo tem nos EUA seu maior exemplo, uma vez que, desde sua origem, o federalismo norte-americano previa um elemento "territorial" em suas estruturas de controle e limitação do poder central: não apenas aos Poderes Legislativo e Judiciário federais cabia acompanhar e fiscalizar as ações do Executivo federal, mas também aos Executivos estaduais. O alto grau de poder concentrado nos estados-membros faz com

1 - A presente definição se inspira nos conceitos de Alain Gagnon, expostos por Abrucio e Costa (1999), Kugelmas (2001) e Costa (2004).

que a competitividade seja característica da relação entre eles, uma vez que passam a concorrer na atração de investimentos, de população (contribuinte), assim como em matéria de eficiência em gestão pública. As relações no âmbito desse tipo de federalismo são chamadas “interfederativas”, uma vez que partem do pressuposto de que há várias partes distintas e independentes no interior do sistema, e que essas se relacionam (ABRUCIO; COSTA, 1999).

Já o “federalismo cooperativo” tem sua maior representação na República Federal Alemã, que consagrou, em sua Constituição de 1949, o objetivo de que todos os alemães deviam ter condições semelhantes de vida, onde quer que eles vivessem no país (CAMARGO, 2001; SPAHN, 2001). Dessa forma, tendo sido colocado um objetivo social e igualitário no “contrato federal” - em contraste com a “defesa mútua combinada com a preservação das soberanias locais”, que motivou o modelo americano -, as relações entre os componentes da federação alemã se dão a partir de linhas diferentes. As relações entre os estados-membros se dão sob o signo da cooperação, sendo marcadas por um complexo sistema de transferência de recursos dos estados mais ricos para os mais pobres. Por isso, o federalismo cooperativo tem suas relações internas chamadas de “intrafederativas”, pois ocorrem no interior de um todo compacto, orgânico - a federação -, envolvendo elementos constitutivos do sistema que são intimamente ligados entre si.

Ambas as formas de organização federalista acima expostas apresentam suas desvantagens. A competição tende a isolar os membros da federação uns dos outros, tornando difícil a cooperação entre eles: disso decorrem duplicações de esforços, falta de coordenação, dentre várias outras formas de ineficiência no uso de recursos públicos (ABRUCIO; COSTA, 1999; VOLDEN, 2005). Destaque para os fenômenos, tipicamente norte-americanos, do *welfare magnet* e do *race to the bottom* (ABRUCIO; COSTA, 1999).

No primeiro, o oferecimento de serviços públicos sociais de boa qualidade por parte de um ente federado faria com que as pessoas necessitadas de atendimento em todo o país se mudassem para esse ente em questão, como se o bom desempenho na área de políticas sociais, por parte de um ator especial, funcionasse como um “ímã de bem-estar”. A atração de populações carentes de outras regiões do país exigiria o aumento da carga tributária do estado em questão, o que desencorajaria investimentos nesse estado-membro. A relação negativa entre gastos sociais e tributação comumente leva os estados norte-americanos - e não apenas em situação de *welfare magnet* - a reduzirem a ajuda que prestam aos cidadãos mais pobres, de maneira que o governo federal é obrigado a intervir, transferindo recursos diretamente para a assistência social. Frente à ação federal, os governos estaduais se veem livres para reduzirem ainda mais seus gastos sociais, constituindo praticamente uma “corrida” em direção aos menores níveis de comprometimento social, que caracteriza o fenômeno *race to the bottom* (VOLDEN, 2005).

159

Já o federalismo cooperativo tende a desagradar seus entes mais ricos, uma vez que esses são obrigados a custear os entes mais pobres, dentro de uma lógica que os sobrecarrega de impostos para “premiar” as administrações menos competentes (ao mesmo tempo em que “pune” aqueles que são mais competentes na gestão pública). Além da esfera subnacional, o país como um todo perde competitividade, ao possuir tributos que inexistem em concorrentes que adotam o federalismo competitivo (SPAHN, 2001; SPAHN, 2004).

Colocado entre esses dois extremos, o *quebecoise*² Alain Gagnon (ABRUCIO; COSTA, 1999; KUGELMAS, 2001; COSTA, 2004) opta por ambos, desfazendo uma oposição que marca a literatura sobre federalismo. Gagnon afirma que deve existir uma “cooperação

2 - Canadense de língua francesa, originário da província de Québec que, por sua vez, é dotada de status diferenciado dentro da federação canadense.

competitiva”, que combine elementos das duas formas de federalismo em diferentes medidas, a depender da relação e do problema em questão. Essa discussão perpassará todo o trabalho aqui desenvolvido, uma vez que tratamos da busca por cooperação em um ambiente que, segundo Fernando Luiz Abrucio e Valeriano Mendes Ferreira Costa (1999), não apenas é competitivo como também, em algumas ocasiões, é marcado por relações predatórias.

3 FEDERALISMO E MUNICIPALISMO NO CONTEXTO BRASILEIRO

Ainda sob a influência política do crescimento da oposição ao regime militar, configurada pelo pleito estadual de 1982, foi eleita, em 1986, a Assembleia Nacional Constituinte que elaborou a Constituição hoje vigente no Brasil. O contexto de escolha dos deputados constituintes teve grande influência no resultado final do trabalho desses: uma Constituição que, se para alguns mereceu a alcunha de “municipalista” e para outros consolidou o poder dos governadores, certamente serviu para retirar da União muito do poder que essa tinha acumulado. Aspásia Camargo (2001) aponta que, pela grande quantidade de atribuições que passaram a ser dos municípios, o novo ordenamento constitucional brasileiro concentra poder na esfera municipal da federação. Já Abrucio (1998) - em argumentação controversa que viria a ser relativizada em trabalhos seguintes³ - afirma que, exatamente pela pequena quantidade de atribuições constitucionais exclusivas que a Constituição de 1988 delegou aos estados, esses foram os entes federados que saíram mais fortalecidos, uma vez que assumiram menos responsabilidades

3 - Do universo de trabalhos de autoria - total ou parcial - de Fernando Luiz Abrucio que foram consultados para a realização da presente pesquisa, os dois mais antigos (ABRUCIO, 1998; ABRUCIO; COSTA, 1999) se caracterizam pela ênfase conferida ao papel dos governadores no contexto federativo brasileiro das três últimas décadas. Os trabalhos mais recentes (ABRUCIO, 2001; ABRUCIO; SOARES, 2001), por sua vez, já relativizam o protagonismo da esfera estadual, dedicando mais atenção ao papel dos municípios na federação brasileira.

ao mesmo tempo em que ampliaram sua participação na divisão dos recursos tributários.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou elemento inédito na história do federalismo mundial: a “federação trina”, que reúne não apenas União e estados federados, mas também os municípios na categoria de entes federados. A inclusão dos municípios, de forma aberta e nominal, no pacto federativo brasileiro é mostra do alto grau de atenção dedicada pelos constituintes à defesa do poder local.

O ambiente político brasileiro da segunda metade da década de 1980 não apenas associava a centralização de poder na União ao autoritarismo militar que acabara, mas também era extremamente propício para a transformação desses conceitos em ações. Nesse contexto, a celebração de uma “federação trina” é principalmente um ícone, representante de um período em que se propunha a descentralização de funções e poderes como panaceia para os problemas nacionais. Acreditava-se - não sem razão, porém sem senso de proporção - que a instância de poder municipal, por estar mais próxima das necessidades diárias da população, teria uma percepção mais acurada dessas, podendo assim agir com mais eficácia no desempenho das funções do Estado. As prefeituras, também por estarem mais próximas da população, seriam mais facilmente fiscalizadas por essa, o que eliminaria a corrupção associada ao Governo Federal. Do argumento descentralizante também constava que os poderes locais seriam capazes de executar políticas públicas adaptadas à realidade local, uma vez que estariam profundamente inseridas nela, eliminando assim os custos e inconvenientes relacionados ao tradicional planejamento centralizado (ARRETCHE, 2003).

De qualquer forma, a argumentação descentralizadora era praticamente uma unanimidade no cenário político brasileiro durante

a redemocratização. Diferentes grupos diferiam, no máximo, quanto à sua justificação, de maneira que alguns preferiam ressaltar o aumento das qualidades participativas e democratizantes, enquanto outros destacavam os ganhos de eficiência e eficácia que adviriam da descentralização do poder do Estado (MELO, 1996). Ambos deixavam de levar em conta as inúmeras fragilidades que marcam historicamente os governos locais brasileiros: a baixa capacidade fiscal era - e permanece sendo - um elemento essencial, principalmente em se tratando de um "ente federado", por definição soberano; a falta de estrutura técnica, que de certa forma era decorrência da pequena disponibilidade de recursos à qual estava sujeita a imensa maioria dos municípios brasileiros, mas que também estava muito ligada ao papel de pequeno destaque atribuído às prefeituras brasileiras tradicionalmente (ARRETCHÉ, 2003); a menor exposição ao controle, já que os municípios são fiscalizados pelos tribunais de contas dos estados - sempre insuficientes - e por suas próprias câmaras municipais, representantes mais fracos do Poder Legislativo brasileiro. Além disso, tal "fiscalização popular" sobre as prefeituras depende da posse prévia, por parte da população, de atributos de cidadania e civilidade (PUTNAM, 1996), que ainda hoje são pouco frequentes nos municípios brasileiros, sobretudo nos menores e mais carentes. Assim, configurou-se cenário bastante propício para que se reproduzissem redes de relações clientelísticas, a partir das administrações municipais que, ao longo dos anos 1990, não apenas agravaram e multiplicaram alguns problemas do Estado brasileiro, como também, de certo modo, impediram que a própria descentralização avançasse mais.

A transferência de várias funções estatais para o âmbito local, assim como da responsabilidade sobre uma parcela nunca antes atingida por esse na partilha dos recursos estatais, associou-se às características da estrutura política dos estados, gerando consequências imprevistas pelos arquitetos da descentralização. Uma vez que os governadores

mantinham relação de controle sobre os deputados eleitos em seus estados - a partir da forma como liberavam recursos para os "distritos informais" de cada um desses parlamentares -, eles passavam a ter, na criação de novos municípios, um elemento multiplicador da influência sobre as bases locais de poder. A emancipação de um distrito tornava-o, ao mesmo tempo, titular de significativo poder decisório e executivo e dependente visceralmente da liberação de verbas estaduais e federais - complementares aos fundos constitucionais -, pois sua capacidade arrecadadora e base tributária costumam ser insuficientes. A onda de criação de novos municípios no Brasil pós-Constituição de 1988 fez com que aumentasse ainda mais a proporção de cidades pequenas em nosso território. Segundo André Simões (2004), as classes de municípios com menos de 5 mil habitantes, e entre 5 mil e 10 mil habitantes, foram as que mais ganharam novos membros, crescendo respectivamente 6,4% e 2,2% entre 1991 e 2001, enquanto que a população que vivia nessas cidades cresceu apenas 0,1% e 0,4% no mesmo período⁴. Para que possamos ter uma noção do grau de fragilidade desses novos entes federados - constitucionalmente soberanos - basta dizer que, em Minas Gerais (um dos Estados que mais emancipou municípios), no ano de 1998, os municípios com menos de 20 mil habitantes tinham em média 72,6% de seus recursos oriundos de transferências

163

4 - Entre 1991 e 2001, os municípios com populações entre 10 mil e 20 mil habitantes cresceram 0,6% em quantidade e 1,1% em população; os entre 20 mil e 50 mil habitantes cresceram 0,4% em número e 1,5% em população; os entre 50 mil e 100 mil habitantes cresceram 0,5% em número e 2,1% em população; os entre 100 mil e 500 mil habitantes cresceram 1,8% em número de cidades e 2,4% em população e, finalmente, aqueles com mais de 500 mil habitantes cresceram 2,2% em número e 1,6% em população (SIMÕES, 2004). Tais números confirmam a tendência de concentração das emancipações na faixa das menores cidades - menos de 10 mil habitantes - o que deixa clara a fragmentação do poder político local que Fernando Luís Abrucio (1998) nos expõe e credita (dentro de sua perspectiva estadualista, já contextualizada no presente trabalho) ao poder dos governadores do período.

(57,4% do FPM e 15,2% do repasse estadual do ICMS), e apenas 4,5% tinha origem na arrecadação tributária própria (RIANI, 2002).⁵

Não houve estado brasileiro que escapasse a essa dinâmica, de forma que o Brasil ganhou 1378 novos municípios entre 1988 e 2001, saltando de um total de 4182 para 5560. Minas Gerais, objeto de interesse particular do presente trabalho, teve um acréscimo de 18,14% (131 novas cidades) em seu total de municípios, passando de 722 em 1988 para 853 em 2001⁶. Dessa forma, os pequenos municípios - menos de 20 mil habitantes - passaram de 78% para 81% do total das cidades mineiras (SIMÕES, 2004).

Do ponto de vista das políticas públicas - e apesar das transferências de recursos das outras esferas federativas -, uma grave consequência dessa fragmentação política ocorrida nos Estados foi a pulverização de recursos, com conseqüente perda de eficiência e qualidade dos serviços oferecidos:

No âmbito municipal a intensa expansão do número de municípios, por influência de decisões políticas de cunho localista e

5 - 22,9% das receitas desses municípios têm como origem "outras fontes". Para as cidades mineiras com população entre 20 mil e 50 mil habitantes em 1998, a receita tributária passa a compor 10% do total de recursos disponíveis, enquanto as transferências perfaziam 61,9% (41,5% FPM e 20,4% ICMS); o grupo das cidades entre 50 mil e 100 mil habitantes contava com 16,5% da arrecadação própria e 51,6% de transferências (28,3% FPM e 23,3% ICMS); os municípios com mais de 100 mil habitantes - exceto Belo Horizonte - arrecadavam 21,1% de seus recursos, e recebiam 42,1% de outras esferas da federação (13,7% FPM e 28,4% ICMS) e, finalmente, Belo Horizonte, que arrecadava 37,7% de sua receita em 1998, e recebia 16,4% em forma de transferências (6% FPM e 10,4% ICMS) (RIANI, 2002). O restante deve ser creditado a "outras" fontes de recursos, não especificadas pelo autor.

6 - Minas Gerais figura como o segundo estado brasileiro que mais criou municípios - em números absolutos - entre 1988 e 2001, sendo superado apenas pelo Rio Grande do Sul (252 novas cidades, crescimento de 103,27%) (SIMÕES, 2004). Podem constar aqui também, a título de ilustração, os números do Rio Grande do Sul, que passando de 244 municípios em 1988 para 496 em 2001 (crescimento de 103,27% no número de cidades), teve sua proporção de pequenas cidades crescendo de 73% para 81% (SIMÕES, 2004).

favorecimento político, gerou pulverização de recursos partilhados sem alterar o volume total de arrecadação. Certamente, os recursos do SUS e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) viriam a se tornar imprescindíveis ainda que não ocorresse a ampliação das responsabilidades municipais em saúde e educação. Afirma Dain (2000) que na perspectiva das relações intergovernamentais, a combinação entre o excesso de fragmentação na instância municipal, a paralisia induzida nos governos estaduais e o desvio de recursos da Seguridade Social deu lugar a um desenho institucional de baixa funcionalidade. (CORDEIRO, 2001, p. 326).

A grande concentração de poder no ente federado municipal, conjugada com a natureza clientelista das relações entre as cidades e o governo estadual, contribuiu para criar um cenário tremendamente infértil para a cooperação intermunicipal (ABRUCIO, 1998). Se as cidades de uma mesma região do estado compõem um mesmo “distrito eleitoral informal” - responsável pela eleição de determinado deputado -, então elas automaticamente têm, ao menos, um grande motivo para competir: a atração para si dos recursos que esse deputado - estadual ou federal - conseguir canalizar para a região. Da mesma maneira, as diferentes regiões do estado - que compõem distintos “distritos eleitorais informais” - tendem a competir entre si, em busca de investimentos estatais (ABRUCIO; COSTA, 1999). Como cada município tem a responsabilidade de executar uma ampla gama de políticas públicas, a tendência verificada em um ambiente tão complexo foi a do isolamento e da busca de autossuficiência. Assim, caracterizou-se o fenômeno denominado “municipalismo autárquico”, combinação de várias forças de escopo nacional, regional e local, responsável por um dos maiores obstáculos à cooperação intermunicipal no Brasil (ABRUCIO; SOARES, 2001).

À medida que as determinações da Constituição de 1988 eram postas em prática, o processo de redemocratização ia se distanciando no tempo e a descentralização das políticas públicas foi mostrando sua verdadeira face, livre da ingenuidade inicial (MELO, 1996). Começaram a ser buscadas alternativas que ocupassem posições intermediárias no espectro “centralização/descentralização”. Nesse sentido, a cooperação horizontal ganhou destaque, porque permite contornar alguns dos problemas mais graves decorrentes do municipalismo autárquico, dentre eles a falta de recursos e a ineficácia gerada pela pequena escala de funcionamento das estruturas municipais de prestação de serviços públicos (uma vez que a grande maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte). A cooperação intermunicipal também oferece a possibilidade de tornar real uma das propostas originais da descentralização municipalista: o fim - ou diminuição - da dependência das populações interioranas em relação à rede de serviços públicos das capitais brasileiras (FARIA; ROCHA, 2004).

4 POLÍTICAS DE SAÚDE NO CONTEXTO DA FRAGMENTAÇÃO FEDERATIVA

As políticas públicas de saúde no Brasil representam a vanguarda, em termos da atuação do Estado, ao longo das últimas três décadas. “Universalização” e “descentralização” tanto já permeavam as diretrizes orientadoras da saúde pública no Brasil que, um ano antes da nova Constituição ser promulgada, já era realizada radical reforma com a estruturação do SUDS (Sistema Único e Descentralizado de Saúde) (ARRETCHE, 2000). A criação do SUS (Sistema Único de Saúde) na Constituição de 1988 não incluiu todas as propostas então em discussão - tanto o é que as competências relativas a cada esfera da federação não foram especificadas -, mas logrou garantir a universalização como princípio básico, assim como a descentralização e a participação popular (ARRETCHE, 2000).

Instituído o SUS em 1988, a implementação de seu conceito de universalização - profundamente inovador, se levarmos em conta o processo de formação dos direitos sociais que tivemos no Brasil - foi imediata. Porém, o mesmo não pode ser dito da descentralização e da participação, que foram implementadas aos poucos, nos anos seguintes. A descentralização da saúde pública brasileira foi uma construção própria da década de 1990, tendo sido claramente marcada pelos acontecimentos políticos desse período. Inicialmente, deve ser dito que a regulamentação do SUS começou a tomar forma no ano de 1990, com a aprovação - no âmbito federal - das Leis Orgânicas da Saúde: Lei nº 8.080/90, que estabelece as competências gerenciais das esferas federativas e, de modo geral, cria a estrutura geral do Sistema; e Lei nº 8.142/90, que define as formas de financiamento e participação no âmbito do SUS. A partir daí, coube às "Normas Operacionais Básicas" (NOBs) e às "Normas Operacionais de Assistência à Saúde" (NOAS) - portarias do Ministério da Saúde - guiar a construção da nova estrutura normativa e organizativa do SUS.

167

As NOBs e NOAS tiveram importância crucial na evolução do SUS, porque acabaram por determinar os fatores que estimulam - ou desestimulam - os entes subnacionais a aderir ao processo de descentralização. Essa estrutura, por sua vez, é determinante para que os governos subnacionais assumam - ou não - os papéis para eles previstos, não apenas no caso em questão, como em qualquer outro projeto de reforma descentralizante do Estado. Marta Arretche (2000) explica que, em um contexto de relações federativas democráticas, os entes federados são soberanos, e assim só podem ser compelidos a qualquer ação por meio de expressa determinação constitucional. Quando não há clareza constitucional suficiente para que se possa impor a descentralização - como na Constituição de 1988 -, a descentralização só pode ocorrer através da adesão voluntária dos entes federados. Esses atores, por sua vez,

terão sua ação pautada pelos incentivos e obstáculos aos quais estão submetidos: os custos políticos e financeiros da incorporação de uma nova responsabilidade são comparados com os possíveis benefícios que podem advir dessa, de forma que a instância federativa que deseja promover a transferência de funções pode vir a atuar no sentido de reduzir os custos e aumentar as vantagens que compõem essa “equação”⁷, através de programas específicos de incentivo à descentralização (ARRETCHÉ, 2000; VOLDEN, 2005). A existência de programas de incentivo à descentralização se mostrou, segundo Marta Arretche (2000), a variável mais decisiva para o sucesso da descentralização de uma área específica das políticas públicas, uma vez que essa seria capaz de tornar superáveis outros fatores de influência, como o nível de riqueza dos entes federados que devem assumir as políticas descentralizadas, a capacidade de gasto, a cultura cívica e a estrutura institucional desses atores.

168

Em poucas palavras, baixa capacidade administrativa, grande heterogeneidade entre cidades e pequena escala da maioria dos municípios brasileiros eram os principais problemas que marcavam a saúde descentralizada do Brasil nos últimos anos do século XX e primeiros do século XXI. Com a NOAS/01, buscou-se enfrentar esses problemas por meio da valorização do papel dos Governos Estaduais como atores intermediários, responsáveis pela coordenação dos municípios, pela organização de sistemas multimunicipais de saúde,

7 - De fato, Craig Volden (2005) trabalha tal perspectiva a partir de equações matemáticas, cuja base é: $U = d \cdot q - t^2$; onde “U” representa a utilidade obtida pelo ator em questão ao adotar uma política específica; “d” a demanda pública pelo “produto” dessa política; “q” a “quantidade” dessa política que se cogita oferecer, e “t” é o custo de implementação dessa política (no caso, representado pelo nível de tributação necessário para o custeio dessa). Não é de nosso interesse quantificar tão precisamente os fatores que levam Estados e Municípios à adesão a políticas de descentralização, mas um aspecto central do enfoque de Volden (2005) merece destaque: o fato de que os custos de adesão à política em questão (“t”) crescem em proporção quadrática, enquanto que os “lucros” (“d q”) crescem em proporção linear. A ação da União nesse sentido é essencial, principalmente reduzindo os custos dos governos subnacionais (que caem em proporção maior também).

assim como pela realização de tarefas-meio para as quais a maioria dos municípios se mostrava incapaz⁸ (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001; MONNERAT, SENNA; SOUZA, 2002; OLIVEIRA; LIMA; VIANA, 2002). Os governos estaduais, assim, foram instados a elaborar Planos Diretores de Regionalização (PDRs), dos quais constaria a divisão do território do estado em macrorregiões, microrregiões e módulos⁹ de atenção à saúde, que deveriam ser autossuficientes nos diversos níveis de complexidade de atendimento determinados pelo SUS. Dentro de cada uma dessas unidades territoriais, os municípios deveriam integrar suas estruturas de saúde, coordenando seu funcionamento cotidiano (SES/MG, 2006). Fica claro, assim, o caráter “estadualista” da NOAS/01 - pelo poder de organização que conferiu às SES - assim como o destaque à coordenação entre os governos locais dado por essa norma.

5 OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE EM MINAS GERAIS

169

A história do associativismo intermunicipal no Brasil começa em 1960, quando é formado o “Consórcio Intermunicipal de Promoção Social do Governo de Rio Claro”, ainda hoje existente e sediado na cidade de Bauru, no interior paulista (ABRUCIO; SOARES, 2001, CRUZ, 2001). Também no princípio da década de 1960, registram-se ocorrências de ações cooperativas de âmbito limitado, nos estados

8 - Vale destacar que a política de incentivos à criação de consórcios intermunicipais de saúde, levada a cabo pelo governo estadual mineiro, data de 1995, precedendo em seis anos a publicação da NOAS/01. Apesar da diferença de amplitude existente entre as propostas dos CIS e da NOAS/01 (sendo a Norma Operacional em questão bem mais abrangente em seus objetivos), é difícil deixar de notar as semelhanças entre as duas, sobretudo no que tange à perspectiva intermunicipal adotada em ambos os casos.

9 - De acordo com a Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais, existem hoje no estado 13 macrorregiões, 75 microrregiões e 280 módulos (SES/MG, 2006). Como forma de referência, vale aqui expor que a média de municípios por macrorregião de saúde é de 65,5. Já as microrregiões têm em média 11,3 municípios, e os módulos - encarregados da atenção mais imediata e básica - são compostos, em média, por 3 cidades (SES/MG, 2006).

do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (CARVALHO, 1997-98, ABRUCIO; SOARES, 2001). Após esse momento inicial, marcado pela espontaneidade do movimento associativista, as relações de cooperação entre prefeituras ganham novas características. A indução por parte das outras esferas da federação passa a ser a tônica, tanto durante o regime autoritário (especialmente na década de 1970), quanto durante a transição democrática (década de 1980) e além, ao longo da década de 1990 (CARVALHO, 1997-98).

O ano de 1993 marca o surgimento dos consórcios intermunicipais de saúde no estado de Minas Gerais. De forma bastante atípica - pois não derivam de políticas de descentralização levadas a cabo por administrações estaduais - foram criados, nesse ano, dois CIS, a partir de estruturas de saúde pré-existentes e subutilizadas. O caso pioneiro ocorreu na cidade de Moema, na região do Alto Rio São Francisco, que contava com um hospital com capacidade bastante superior à demanda do município, e que, por isso, se encontrava subutilizado. A Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais (FCM-MG), buscando proporcionar melhores condições na região para o desempenho da disciplina de "Internato Rural" por seus alunos, articula com prefeitos da região a implantação do modelo de consorciamento intermunicipal, que já havia sido implementado com sucesso em outras regiões do país (COELHO; VELOSO, 1997). Assim, ainda em 1993, entra em funcionamento o primeiro consórcio intermunicipal de saúde de Minas Gerais, o CIS ASF (Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião do Alto Rio São Francisco), que serve de exemplo para a criação - nesse mesmo ano - do CIS MARG (na Microrregião do Alto Rio Grande), que fez uso de condições semelhantes de estrutura pré-existente, e também a partir de iniciativa da FCM-MG (COELHO; VELOSO, 1997).

Outro momento importante na história dos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais ocorreu quando o governador eleito em

1994 nomeou para o cargo de Secretário de Estado de Saúde um dos diretores da FCM-MG que, envolvido na experiência de criação do CIS ASF e do CIS MARG, trouxe para o âmbito da administração estadual o tema da associação intermunicipal na área de saúde. Começa assim, em 1995, a ser colocada em prática uma política de fomento à criação de CIS em Minas Gerais, que gerou os números de criação de consórcios que vemos no Quadro 1 (abaixo):

Quadro 1 - CIS criados em Minas Gerais: ano de criação e quantidade

ANO	Número de CIS criados	Número de Municípios consorciados
1993	02	48
1994	01	11
1995	28	368
1996	16	160
1997	18	144
1998	04	26
1999	01	19
TOTAL de CIS em Minas	70	776

Fonte: LIMA e PASTRANA, 2000 a, p. 9.

O estado de Minas Gerais chegou a contar com 72 CIS, dos quais 66 haviam sido criados durante a Administração 1995-1998. Relatórios sobre o tamanho do setor do CIS em Minas Gerais, datados dos anos de 2000 e 2004 mostraram, respectivamente, 70 e 64 consórcios intermunicipais de saúde em funcionamento no estado (LIMA; PASTRANA, 2000a; COSECS, 2004). Isso indica certo recuo do associativismo intermunicipal, devido à suspensão da política de incentivo à criação de consórcios, ocorrida na Administração 1999 - 2002.

Dos municípios mineiros consorciados em 2004, 31,0% tinham população inferior a 5 mil habitantes, 30,7% entre 5 mil e 10 mil habitantes, 21,2% entre 10 mil e 20 mil habitantes, o que perfaz a proporção de 82,9% de cidades consideradas “pequenas” no total de municípios consorciados. Na categoria de cidades “médias” situam-se 15,2% dos municípios consorciados, e apenas 1,9% deles podem ser considerados “grandes”, como pode ser visto no quadro abaixo:

Quadro 2 - Municípios mineiros consorciados segundo a população

Tamanho da População dos Municípios Mineiros Consorciados	Municípios (%)	
Até 5.000	31,0	82,9
5.001 a 10.000	30,7	
10.001 a 20.000	21,2	
20.001 a 50.000	11,7	15,2
50.001 a 100.000	3,5	
Mais de 100.001	1,9	1,9
Total	100	100

Fonte: Elaboração do autor a partir de COSECS (2004).

Fica clara, assim, a predominância das cidades pequenas no conjunto dos municípios consorciados em Minas Gerais. Além da contundência dos números expostos nos quadros acima, temos também o fato de que, das 15 cidades mineiras que participavam de mais de um CIS em 2004, 14 eram “pequenas”, e apenas uma era média (COSECS, 2004).

6 O PAPEL DO GOVERNO ESTADUAL: indução à cooperação

Os consórcios intermunicipais de saúde não se constituem como a primeira experiência de associacionismo intermunicipal em Minas Gerais. Antes deles, as Associações Microrregionais (AM) de municípios foram responsáveis por dinâmica bastante semelhante à que marcou a trajetória dos CIS na década de 1990, caracterizada por incentivos iniciais oriundos do governo estadual, grande mobilização dos municípios e, depois, um marcante refluxo no ímpeto associacionista. A comparação entre a experiência das Associações Microrregionais e a dos consórcios intermunicipais de saúde se faz importante, então, não apenas por ambas representarem grandes exemplos de associacionismo intermunicipal em Minas Gerais, mas principalmente pela forma como ambas interagiram entre si e com o governo estadual.

Nesse contexto, destaca-se a formação de Associações Microrregionais, feita pelo Governo do Estado de Minas Gerais entre 1974 e 1987 (CARVALHO, 1997-98). O Programa de Desenvolvimento Microrregional (Prodemi), que tinha por objetivo fomentar a criação de associações de municípios que fizessem parte das mesmas microrregiões administrativas de Minas Gerais, foi uma das primeiras iniciativas a serem baseadas no então implantado sistema de divisão do estado em 37 microrregiões de planejamento, implantado em 1972 (BATELLA; DINIZ, 2005). Essa radical transformação do aparato administrativo estadual, levada a cabo no início da década de 1970, se vincula às mudanças ocorridas na mesma direção na esfera federal de administração e que demonstram claro interesse do Governo Federal em estabelecer instâncias intermediárias de poder na federação, que o conectassem diretamente com as administrações municipais. Assim, o Governo Federal buscava maior efetividade na realização de suas políticas junto aos municípios, como forma de

reforçar sua influência junto às prefeituras e ocupar, gradativamente, um “espaço” no qual sempre prevaleceram as administrações estaduais (CARVALHO, 1997-98).

O Prodemí logrou estabelecer Associações Microrregionais em todas as 37 microrregiões administrativas de Minas Gerais¹⁰, mas, como não preencheu os requisitos qualitativos envolvidos em sua proposta original - das três linhas de atuação previstas para as novas Associações Microrregionais, apenas uma se concretizou¹¹ -, não foi capaz de garantir o aumento da influência que seus mentores estaduais objetivavam. Assim, foi através das Associações Microrregionais, uma experiência induzida pelas esferas estadual e - indiretamente - central da Federação, planejada durante o regime de exceção, que o associativismo intermunicipal fez sua estreia em Minas Gerais.

Da análise das AMs e dos CIS salta aos olhos um elemento importantíssimo em termos de associacionismo intermunicipal: a indução estadual. Principalmente quando se trata de Minas Gerais - Estado com histórico de associativismo espontâneo insignificante -, o estudo das relações de cooperação entre municípios obrigatoriamente envolve a análise das formas através das quais o governo estadual incentivou os municípios a cooperarem. Assim, partimos do pressuposto de que tanto as AMs quanto os CIS são resultantes de diferentes políticas estaduais de incentivo ao associativismo: a primeira tendo início na década de 1970; e a segunda, na década

10 - Hoje existem em Minas Gerais 40 Associações Microrregionais em funcionamento. Esse crescimento se deve ao aumento do número de microrregiões de planejamento que dividem o território mineiro (ALEMG, 2006).

11 - O Prodemí era composto de três programas, que buscavam treinar o funcionalismo das administrações municipais, instalar escritórios de engenharia que servissem às prefeituras (funcionariam no âmbito das Associações Microrregionais) e, por fim, criar “patrulhas motomecanizadas” (grupos de máquinas pesadas, sobretudo para a realização de obras públicas) que atendessem às prefeituras que fizessem parte das Associações Microrregionais. Apenas o último programa citado se concretizou, que será visto em detalhe ainda no presente capítulo (CARVALHO, 1997-98).

de 1990. Ambas as iniciativas estaduais foram interrompidas após um impulso inicial, tendo os dois tipos de associações que se manter apenas a partir das contribuições dos municípios e de serviços prestados. Mesmo sob essas condições adversas, a grande maioria das AMs e dos CIS sobreviveu, numa clara mostra de que o apoio estadual - indispensável para o impulso inicial do associativismo - não é componente essencial para a sobrevivência da cooperação intermunicipal. Tendo em mente o que Arretche (2000) e Volden (2005) expõem a respeito de políticas de indução em federações, podemos afirmar que a ação estadual atua no sentido de “romper a inércia” que barra o associativismo, alterando a “equação de incentivos e obstáculos” que marca o cálculo político dos prefeitos e tornando menos arriscada a confiança mútua.

Dessa maneira, podemos encarar a política estadual de incentivo à criação de AMs como o impulso necessário para que o associacionismo galgasse “o primeiro degrau”, e a política de indução à formação de CIS representou a ascensão a um “segundo degrau”. Apesar de se tratar de duas iniciativas aparentemente independentes, acreditamos que há relação entre as duas, o que levou os CIS a se aproveitarem do legado associacionista criado pelas AMs. A análise de alguns pontos especiais da trajetória das Associações Microrregionais é capaz, ainda, de evidenciar mais detalhes sobre o processo através do qual o Governo do Estado logra incentivar os municípios à cooperação.

Durante o período de criação das AMs (1974 - 1987), Daniel Penna (1997) estabelece o ano de 1982 como o fim do período no qual órgãos estaduais de apoio aos municípios gozavam de prestígio especial e recursos em abundância dentro da burocracia do Estado de Minas Gerais. Como consequência, o processo de criação de AMs enfrentou grandes dificuldades, chegando a ficar mais de um ano sem estruturar sequer uma nova Associação Microrregional (CARVALHO, 1997-98). Isso se deve, em boa medida, à reforma que o governador

Tancredo Neves (1983-1984) empreendeu na estrutura estadual de relacionamento com os municípios, que retirou bastante poder da Superintendência de Articulação com os Municípios (SUPAM) por acreditar que esta se encontrava permeada de influências clientelistas (PENNA, 1997). Paradoxalmente, data também, desse período, a elaboração de programas¹² que influenciaram fortemente a trajetória das Associações Microrregionais, dando a essas condições de realizar funções de importância crucial para os administradores municipais (sobretudo das pequenas cidades). Um desses programas, o Promoto, consistia na cessão de máquinas pesadas (agrícolas, mas principalmente as necessárias à realização de obras de engenharia) para as associações microrregionais, para que elas as alugassem aos municípios-membros por valores abaixo dos praticados pelo mercado. Isso representou um enorme estímulo para que os municípios se associassem às AMs, tanto que há quem diga que a sobrevivência das AMs foi devida ao sucesso do Promoto (PRODEMU, 1991c).

Uma importante mudança, ocorrida no período, se deu no âmbito do programa de associativismo da SUPAM. Inicia-se um processo de transformação das Associações em prestadoras de serviços de engenharia, com a criação das Patrulhas Motomecanizadas e dos escritórios de engenharia. As patrulhas eram constituídas por máquinas destinadas à abertura e conservação de estradas vicinais, financiadas pelo Estado e integrantes do patrimônio das Associações. Os escritórios de engenharia eram uma tentativa de dotar as Associações de um quadro técnico capaz de desenvolver os projetos de engenharia necessários à construção das estradas e de obras de saneamento. Rapidamente esta política transformou as Associações

12 - Programa de Escritório de Engenharia (Proeng), Programa de Treinamento da Administração Municipal (Ptam) e Programa de Patrulhas Motomecanizadas (Promoto). O destaque cabe ao Promoto, que atingiu resultados rápidos e duradouros, uma vez que oferecia serviços que os prefeitos valorizavam - ou seja, de curto prazo (PRODEMU, 1991c; PENNA, 1997; CARVALHO, 1997-98).

em “empresas de conservação de estradas”, tornando essa atividade o principal motivo de sua existência. Nas palavras de um dirigente da SUPAM, estas máquinas garantem a sobrevivência das Associações, pois muitos prefeitos não abandonaram o associativismo devido aos serviços prestados pelas máquinas.

O projeto de Patrulhas Motomecanizadas parece ter sido uma resposta ao fraco interesse dos prefeitos na participação em Associações Microrregionais. No entanto, a sua implantação, efetuada em um momento de crise do Sistema de Planejamento [Estadual], acabou por obscurecer a importância do associativismo como forma de articular o planejamento estadual com o planejamento local. (PENNA, 1997, p. 40).

O Promoto foi, assim, o elemento-chave da política estadual de indução dos municípios ao associativismo intermunicipal, responsável pela permanência das AMs ao longo do tempo¹³. Em 1991, o governo estadual ensaiou voltar a apoiar as Associações Microrregionais através do lançamento do Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU), que tinha as AMs como peça-chave da política estadual de relacionamento com os municípios (PENNA, 1997; CARVALHO, 1997-98). Apesar de anunciar o surgimento de um “novo associacionismo”, o Prodemu pouco fez além de produzir levantamentos iniciais a respeito da situação em que se encontravam as AMs no início dos anos 1990 (CARVALHO, 1997-98). O quadro pintado pelos relatórios do Prodemu mostrava a maioria das associações microrregionais sem recursos para investimentos (ou seja, funcionavam apenas para cobrir as próprias despesas) (PRODEMU, 1991b), e tendo a prestação de serviços às prefeituras

13 - O número total de Mas, em 1987, quando se completou o ciclo de criação dessas, era de 36 associações (CARVALHO, 1997-98). Hoje existem em funcionamento 40 Associações Microrregionais, fruto de reestruturações feitas na divisão de Minas Gerais em microrregiões de planejamento (ALEMG, 2006).

como principal fonte de renda (o que mostra que a sobrevivência das AMs dava-se mais por esforço próprio delas do que pelo zelo dos prefeitos para com a cooperação intermunicipal) (PRODEMU, 1991c). O destaque ao Promoto também é dado pelos relatórios do Prodemu, que o descrevem como o único dos programas totalmente institucionalizado e em funcionamento em todo o Estado (PRODEMU, 1991c).

Uma vez que o Promoto aparece como símbolo máximo da política de indução estadual à criação de AMs, e que esse se constitui como único programa de sucesso desse todo (e responsável pela sobrevivência das Associações), é inevitável a vinculação entre os resultados obtidos pela política de associativismo intermunicipal e a indução contida nesta. Em poucas palavras: a cooperação intermunicipal (no âmbito das AMs) só foi até onde a indução a levou, não avançando mais.

178

O papel desempenhado pela indução estadual ao associativismo foi indispensável para a configuração de um cenário propício a movimentos posteriores de cooperação: o grau de desconfiança entre os prefeitos - uma variável que permeia a todas as áreas das políticas públicas - é significativamente menor, quando os atores já cooperam, do que quando não existe essa prática estabelecida; o compromisso entre os atores em uma área de atuação tende a servir de garantia para a cooperação em outros setores; e a estrutura de cooperação já existente serve de base institucional para a construção de outras instâncias de associacionismo.

7 CONFORMAÇÃO TERRITORIAL DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: efeitos da indução estadual

A relação entre a estrutura operacional das associações já existentes e a formação de novas associações cooperativas parece estar bem evidente no caso mineiro. Mesmo se tratando de uma política de

indução que não fazia qualquer referência explícita às Associações Microrregionais, e que colocava pouquíssimas limitações aos municípios no que tange aos critérios de agregação adotados por esses, o fomento estadual à criação de consórcios intermunicipais de saúde gerou, entre 1995 e 1999, uma rede de associações bastante coincidente com a estrutura de AMs em atividade no estado. De um total de 40 AMs (ALEMG, 2006) e 64 CIS (COSECS, 2004) existentes no ano de 2004, temos que: 20 CIS possuíam todos os seus membros associados a uma mesma AM; 17 CIS tinham todos os seus membros, que são ligados a AMs, vinculados à mesma Associação Microrregional; e 10 CIS nos quais mais de 80% dos membros faziam parte de uma mesma AM. No total, 47 dos 64 CIS (73,43%), existentes em 2004, possuíam bases territoriais que coincidiam fortemente com as áreas de abrangência de Associações Microrregionais, o que tem significado bastante forte por se tratarem de dois tipos de associações de participação voluntária.

179

A influência exercida pelas AMs na configuração territorial dos CIS ganha mais peso quando levamos em conta outro fator, de ordem técnica, que está envolvido na reunião de municípios para a constituição de consórcios de saúde: a forma de regionalização adotada pela Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais. Com o objetivo de racionalizar o funcionamento da estrutura de saúde presente no estado, a SES/MG divide Minas Gerais em 13 macrorregiões, que por sua vez são compostas de 75 microrregiões, o que estabelece unidades territoriais autossuficientes em cada um dos níveis de atenção definidos pelo SUS.

Os municípios das mesmas microrregiões, assim, necessariamente mantêm relações próximas, uma vez que o funcionamento delas implica reuniões periódicas entre os secretários municipais de saúde, além dos contatos decorrentes do trabalho cotidiano. Quando a Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais levou a cabo sua

política de incentivo à criação de CIS - mesmo que não houvesse nela qualquer elemento que levasse os municípios a se unirem ao longo das linhas definidoras da macrorregião - os contatos com os municípios eram feitos através de reuniões nas sedes das microrregionais de saúde (COELHO e VELOSO, 1997), que contavam com a presença dos membros delas. Assim, há dois elementos - as AMs e as microrregiões de saúde - que influíram significativamente na definição de quais municípios dariam origem a quais CIS, mesmo não se tratando de elementos constituintes da estratégia estadual de indução à criação de CIS. O resultado disso foi que, dos 64 CIS existentes em 2004, 23 eram formados por municípios de uma mesma microrregião de saúde, assim como 22 tinham mais de 80% de seus municípios-membros como integrantes da mesma microrregião. Usando os mesmos critérios aplicados na avaliação das AMs, temos que 70,31% (45 em 64) dos CIS apresentavam forte correlação com a estrutura de regionalização adotada pela Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais¹⁴.

Dessa forma, podemos concluir que as Associações Microrregionais (fruto de política de indução, porém em nada relacionadas com a formação e atividades dos CIS) influíram de forma mais decisiva na configuração territorial dos consórcios intermunicipais de saúde do que a divisão funcional do estado em microrregiões de saúde (que não é fruto de política de indução, porém bastante ligada ao processo de criação dos CIS). A relação entre as AMs e os CIS era, em 2004, de 73,43% de coincidência entre seus respectivos membros, enquanto que a relação entre as microrregiões de saúde e os CIS era de 70,31% de coincidência, números que, vistos isoladamente, não indicam grande discrepância. Ocorre que, via de regra, as Associações Microrregionais não desempenharam qualquer papel

14 - A regionalização do território estadual com hierarquização crescente dos serviços de saúde, princípio organizativo do SUS, é tarefa de atribuição do Governo do Estado.

formal na criação dos CIS, pois funcionavam já há bastante tempo apenas como “prestadoras de serviços” de engenharia, e assim não deveriam ter influenciado na forma de aglomeração das cidades em torno dos consórcios que se criavam. Já as microrregiões de saúde foram o cenário por excelência onde se deu a relação entre municípios e governo estadual, a interface na qual a política de indução tomou forma física foi implementada. Era de se esperar que não apenas a coincidência entre microrregiões de saúde e CIS fosse maior, como que os consórcios que se formavam seguissem mais as linhas de uma instância técnica ligada à área da saúde do que as de associações ligadas a outra área da ação estatal, desprestigiadas pelo governo estadual, e com recursos orçamentários muito limitados, como são as AMs.

Levando em conta o exposto acima, podemos ver que os 3,12% de vantagem, que as AMs levam sobre as microrregiões de saúde no que tange ao quesito “influência sobre a configuração territorial dos CIS”, têm um peso muito maior do que a visão fria dos números pode indicar. As correlações entre CIS e AMs e entre CIS e microrregiões de saúde ganham mais significado quando fazemos o cruzamento entre os grupos de membros das Associações Microrregionais e das microrregiões de saúde. De um total de 40 AMs, apenas duas são compostas por municípios de uma mesma microrregião de saúde, e 12 têm mais de 80% de seus membros participando de uma mesma microrregião de saúde; ou seja, 35% das AMs estão fortemente relacionadas com as microrregiões de saúde. Assim, fica descartada a hipótese de que uma forte coincidência entre os membros de AMs e de microrregiões de saúde produzisse também números semelhantes quando esses dois grupos fossem confrontados, em separado, com os conjuntos de membros dos CIS.

A política de indução ao associativismo municipal, praticada nas décadas de 1970 e 1980 através da criação das Associações

Microrregionais, teve seus efeitos continuados ao longo do tempo, a ponto de exercer considerável influência sobre outra política de indução ao associativismo intermunicipal, a que deu origem aos CIS mineiros na década de 1990. Por menos apoiada que tivesse sido, a cooperação intermunicipal, representada pela criação das AMs, permaneceu no tempo; por mais distante da realidade da saúde pública que seja o universo das AMs, elas tiveram um papel mais importante na configuração da nova geração de associações intermunicipais do que a própria estrutura técnica de funcionamento do setor de saúde do estado de Minas Gerais. Em poucas palavras, a indução passada não se “perdeu”, e ajudou na efetivação da indução mais recente. No contexto do presente trabalho, temos que o efeito da política de indução está fortemente relacionado às medidas tomadas pelo governo estadual para incentivar os municípios a se associarem. Mais especificamente, políticas de indução que são caracterizadas pela cessão de patrimônio de alto valor - e custo de manutenção - à instância intermunicipal tendem a fazer efeito enquanto esse patrimônio permanecer inacessível aos municípios isoladamente. Em poucas palavras, a política estadual de indução tem efeito enquanto for atrativo aos municípios o patrimônio cedido pelo governo estadual à associação criada.

8 UMA NOVA ETAPA NA INDUÇÃO ESTADUAL E SEUS EFEITOS SOBRE O ASSOCIATIVISMO

Após a indução do Governo Estadual à formação de consórcios intermunicipais de saúde, na década de 1990, a dinâmica predominante passa a ser a de consolidação desses enquanto instância coletiva política e técnica, em um processo de interação cada vez maior com as forças que predominam no cenário dos municípios brasileiros. O grande ponto de inflexão a ser considerado é a retomada, por parte do Governo do Estado, da concessão de incentivos aos consórcios intermunicipais de saúde a partir do ano de

2003. Diferente do período 1995-1998, o novo momento do apoio aos CIS foi marcado desde o início pela normatização das relações entre as partes envolvidas (Resolução SES/MG 0353/2003), assim como pelo planejamento e diversidade das ações implementadas, que culminaram na formalização do Programa Estadual de Fortalecimento dos Consórcios Intermunicipais de Saúde em Minas Gerais (PROCIS) no ano de 2009. Merece destaque, entretanto, o grande volume de recursos destinado pelo Governo do Estado aos CIS: R\$ 10 milhões em 2003, R\$ 18 milhões em 2006, R\$ 8 milhões em 2008 e R\$ 10 milhões em 2009 (MINAS GERAIS, 2010). À parte da transferência direta de recursos aos consórcios, eles também foram beneficiados pela integração ao Sistema Estadual de Transporte Sanitário (SETS), de forma que 499 microônibus foram transferidos a 49 CIS entre 2005 e 2011 (MINAS GERAIS, 2012).

A magnitude de tal estratégia de apoio aos consórcios intermunicipais exerceu influência significativa sobre a estrutura e o funcionamento deles. O número total de CIS em funcionamento em Minas Gerais variou pouco entre 2004 e 2012, passando de 64 para 65 (COSECS 2004 e 2012): foi registrado o encerramento das atividades de cinco consórcios, assim como a criação de seis novos CIS¹⁵. Em 2004, havia 694 municípios consorciados em Minas Gerais, enquanto que, em 2012, esse total passa a ser de 720: foram registrados 103 desligamentos de consórcios, ao passo que 129 adesões de cidades ocorreram no período¹⁶. Levando em conta que alguns municípios compõem mais de um consórcio, tendo sido comuns casos de desligamento e associação a mais de um CIS, o Quadro 3 apresenta os números relativos à movimentação de municípios envolvidos na análise:

15 - A extinção e posterior criação de consórcio envolvendo os mesmos municípios foi considerada, no presente trabalho, apenas como mudança de denominação do CIS.

16 - Desconsiderando as duplas contagens, temos 127 municípios se associando aos CIS, e 102 se desligando deles.

Quadro 3 - Movimentação de municípios nos CIS mineiros: 2004 - 2012

Ação	Motivo	Destino	Qtde	Total
Saídas	Encerramento do CIS	Buscaram outro CIS	1	35
		Permaneceram sem CIS	34	
	Espontânea	Buscaram outro CIS	27	68
		Participavam de dois CIS, permanecendo em um deles	8	
		Permaneceram sem CIS	33	
Entradas	Primeira associação	101	101	129
	Já integravam outro CIS	28	28	

Fonte: Elaboração do autor a partir de COSECS (2004).

O Quadro 3 acima evidencia o movimento de alternância no conjunto de municípios mineiros que participam de CIS. A comparação entre o grupo de cidades que deixaram os consórcios definitivamente e o grupo de municípios que aderiram aos CIS é esclarecedora: cidades menores têm progressivamente sido atraídas pelos CIS, enquanto que aquelas de maiores populações se desligam de tais associações. Essa tendência, já discutida na análise da formação dos consórcios mineiros, foi intensificada durante a década de 2000: quatro municípios com população superior a 100 mil habitantes deixaram os CIS, enquanto que nenhuma cidade de tal porte passou a integrá-los entre 2004 e 2012; nove municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes deixaram os consórcios intermunicipais de saúde, ao passo que apenas três cidades desse porte se associaram aos consórcios.

O Quadro 4 abaixo apresenta mais detalhes sobre os grupos de municípios que se desligaram e associaram a CIS entre 2004 e 2012. Vale lembrar que esse, diferente do Quadro 3, considera apenas o número de município, excluindo as duplas contagens de cidades que participam de mais de um consórcio.

Quadro 4 - Médias populacionais e movimentação de municípios (2004-2012)

Ação	Motivo	Nº mun.		Pop. Média	
Entradas	Primeira associação	99		12.899 hab.	
Saídas definitivas	Encerramento do CIS	33	66	20.108 hab.	28.720 hab.
	Espontânea	33		36.867 hab.	
Migrações	Migração entre CIS	28		9.120 hab.	

Fonte: Elaboração do autor a partir de COSECS (2004).

185

Considerando o conjunto de cidades que se desligou espontaneamente dos CIS, temos uma média populacional cerca de três vezes superior à do grupo de novas associadas aos consórcios. Tais dados reforçam a conclusão de que as menores cidades são as mais prejudicadas pelos efeitos do “municipalismo autárquico” que marca o federalismo brasileiro e, assim, as mais dispostas a buscar a cooperação regional. Dessa forma, apesar de o número de municípios consorciados ter sido acrescido em 25 cidades, a população atendida recuou a 618.528 habitantes entre 2004 e 2012.

A partir do total de 65 consórcios intermunicipais em funcionamento em 2012 (COSECS, 2012), temos que 6 foram criados entre 2004 e 2012, 15 mantiveram o mesmo número de membros, 19 tiveram reduzido o número de associados, e 25 tiveram aumento em seu grupo de municípios associados. Contribuíram para tal resultado,

principalmente, os 99 municípios que se consorciaram pela primeira vez, mas merece destaque o grupo de 28 cidades que migraram de um CIS para outro, assim como os oito municípios que, fazendo parte de dois consórcios em 2004, optaram por permanecer em apenas um deles. É sobre as características técnicas¹⁷ dos consórcios envolvidos nas trocas desses 36 municípios que trata o Quadro 5, abaixo:

Quadro 5 - Características técnicas dos consórcios escolhidos e preteridos pelos municípios mineiros

Características do consórcio escolhido em relação ao preterido				
Relação	Serviços oferecidos	Equipamentos disponíveis	Municípios participantes	Clínica
Mais	14	18	19	10
Menos	4	7	17	4
Igual	-	3	2	17

Fonte: Elaboração do autor a partir de COSECS (2004).

Apesar de o Quadro 5 apresentar algumas preferências claras no processo de escolha dos municípios - como aquela por CIS que oferecem maior variedade de serviços - é preciso levar em conta as características de cada consórcio como um todo. Por exemplo, a posse de equipamentos de saúde próprios, assim como a administração de uma clínica exclusiva do CIS não aparecem como fatores destacados na preferência dos municípios, mesmo sendo esses elementos intrinsecamente relacionados com a oferta de serviços que o consórcio disponibiliza a seus municípios membros. O porte do CIS também se coloca como fator indiferente no processo de seleção das administrações municipais, da mesma forma que a

17 - Não há disponibilidade de todos os tipos de informação para todos os consórcios (COSECS, 2012), de forma que só foram realizadas comparações nos casos em que havia dados suficientes.

transferência de recursos estaduais aos CIS, exposta no Quadro 6, abaixo:

Quadro 6 - Influência das transferências de recursos para CIS sobre as escolhas dos municípios (2004-2012)

Transferência de recursos do Governo Estadual a CIS escolhidos e preteridos por municípios que optaram entre dois consórcios	
Ambos	29
Apenas o CIS escolhido	2
Apenas o CIS preterido	2

Fonte: Elaboração do autor a partir de COSECS (2004).

Os resultados do Quadro 6 refletem a amplitude da política estadual de incentivo aos CIS, iniciada em 2003, e que transferiu recursos a 60 dos 65 consórcios intermunicipais de saúde existentes em 2012 (COSECS, 2012). Pode-se considerar, assim, o efeito da indução à cooperação como uma influência ampla, porém genérica, não tendendo a fortalecer qualquer CIS em detrimento dos demais.

187

Uma vez que tanto critérios de ordem técnica quanto financeira não apresentaram resultados consistentes ao influenciar a escolha dos municípios por consórcios intermunicipais de saúde, resta analisar a seara dos fatores políticos. Como já visto no presente trabalho, as Associações Microrregionais (AMs) foram decisivas no processo de formação dos CIS mineiros, fazendo com que eles assumissem uma conformação territorial muito próxima à das AMs. Devido ao poder que tais instituições possuem para aglutinar e coordenar a ação dos municípios - fruto de políticas de indução à cooperação, realizadas desde a década de 1970 pelo Governo do Estado - foi natural que as AMs influenciassem o processo de agrupamento das cidades em torno de novas instâncias coletivas, os consórcios intermunicipais de saúde. O Quadro 7, abaixo, mostra o grau de coincidência territorial

existente entre os CIS e as Associações Microrregionais em 2004 e em 2012:

Quadro 7 - Ocorrência de forte coincidência entre bases territoriais¹⁸ dos consórcios (2004 - 2012)

Ocorrência de forte coincidência entre as bases territoriais (em % do total de CIS)		
Envolvidos	2004	2012
CIS e de AMs	73,43	81,50
CIS e microrregiões de saúde (SES/MG)	70,31	66,15

Fonte: Elaboração do autor a partir de COSECS (2004).

Fica evidente a intensificação da influência das Associações Microrregionais sobre os consórcios intermunicipais de saúde, de acordo com o que indica o Quadro 7, acima: a forte coincidência territorial entre CIS e AMs, que em 2004 acontecia em 73,43% dos consórcios, passou a ser verificada em 81,50% dos CIS em 2012. Vê-se, assim, que foi a influência das Associações Microrregionais a grande força direcionadora da adesão de novas cidades aos consórcios e, principalmente, da migração de municípios entre consórcios distintos. É lógico supor que a recente injeção de recursos do Governo Estadual nos CIS teve, assim, as AMs como atores intermediários de destaque, pois foi exatamente essa ação de indução que reforçou ainda mais a coincidência entre os grupos de membros de CIS e de AMs.

18 - A coincidência entre as bases territoriais é considerada forte em três ocasiões: quando todos os membros do CIS participam da mesma AM; quando todos os membros do CIS que fazem parte de Associações Microrregionais, são membros de uma mesma AM; e quando mais de 80% dos membros do CIS ligados a AMs estão associados a uma mesma Associação Microrregional. Como as Microrregiões de Saúde da SES/MG independem de filiação, considera-se forte a coincidência territorial quando mais de 80% dos membros do CIS participam de uma mesma Microrregião de Saúde.

Interessante comparar também, a partir da análise do Quadro 7, a coincidência entre a composição dos Consórcios Intermunicipais de Saúde e a divisão territorial realizada pela Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais (SES/MG, 2006) para organizar o funcionamento do SUS no estado. A forte coincidência territorial entre CIS e microrregiões de saúde, que em 2004 era verificada em 70,31% dos consórcios, passa a ocorrer em apenas 66,15% dos CIS existentes em 2012; isso indica um aumento do descompasso - ao menos, na esfera formal - entre o associativismo municipal e a organização básica da saúde pública em Minas Gerais. A força de atração das Associações Microrregionais supera, em muito, a influência exercida pelo próprio sistema de financiamento regular da saúde pública brasileira.

O papel das Associações Microrregionais - como concentradoras do impulso indutor à cooperação, concedido pelo Governo do Estado e, por isso, dotadas de protagonismo nas relações intermunicipais - pode ser ainda mais profundamente analisado. Por exemplo, dentre os 99 municípios que aderiram a consórcios intermunicipais de saúde entre 2004 e 2012, 74 são membros regulares de AMs; 63 dessas cidades optaram por fazer parte de CIS que têm forte coincidência territorial com a Associação Microrregional da qual são membros. Assim, a indução ao cooperativismo, fornecida pelo Governo do Estado, é captada pelas AMs, que a utilizam na atração de municípios para suas esferas de influência. Essa tendência aparece também no Quadro 8, abaixo, no qual é analisado o grupo de 36 municípios¹⁹ que optaram entre dois CIS entre 2004 e 2012, seja por meio de migração, seja pela escolha de permanecer em apenas um dos dois consórcios dos quais participavam.

189

19 - Desse total, 11 não faziam parte de qualquer AM, tendo sido 25 analisados no Quadro 8.

Quadro 8 - Municípios que escolheram entre dois CIS, de acordo com suas AMs de origem (2004 - 2012)

Foi para CIS Deixou CIS	AM da qual fazia parte era maioria	AM da qual fazia parte era minoria	Não havia predominância de uma AM
AM da qual fazia parte era maioria	10	1	2
AM da qual fazia parte era minorias	3	1	4
Não havia predominância de uma AM	2	-	2

Fonte: Elaboração do autor a partir de COSECS (2004).

Percebe-se, a partir do Quadro 8, que a maior parte dos municípios opta por migrar - ou permanecer - para consórcios nos quais a Associação Microrregional da qual ele faz parte é majoritária²⁰. Assim, os associados de uma AM buscam-se mutuamente, replicando as relações internas dessa instância no âmbito do consórcio. Tal critério de seleção coincide, então, com aquele utilizado pelos municípios que se consorciaram pela primeira vez entre 2004 e 2012, o que reforça o papel das Associações Microrregionais no contexto das relações entre os municípios mineiros.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão da indução à cooperação, assim como de seus efeitos ao longo do tempo, é crucial para que se consiga trabalhar as políticas públicas no âmbito da federação brasileira. O cenário

20 - A AM detém a maioria dos membros do consórcio em qualquer das três hipóteses: quando todos os membros do CIS são seus associados; quando todos os membros do CIS que participam de AM são seus associados; quando mais de 80% dos membros do CIS que participam de AM são seus associados.

municipalista, de fragmentação na execução de boa parte das políticas públicas básicas, obriga à adoção de mecanismos institucionais de racionalização do uso de recursos e de estruturas públicas. Porém, a autonomia do ente municipal não pode ser sacrificada em favor de uma pretensa eficiência técnica advinda dos estados federados e da União. É preciso buscar a conciliação entre os extremos históricos de centralização e descentralização do federalismo brasileiro, e naquilo que toca à execução das políticas públicas, essa busca é essencial para a qualidade de vida dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

191

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ALEMGO. **Relação de Associações Microrregionais de Municípios**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=estado&diretorio=mregiao&arquivo=macrorregioes&associacao=3>>. Acesso em: 19 abr. 2006.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação,

responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 8, n. 2, p.331-345, 2003.

BATELLA, Wagner Barbosa; DINIZ, Alexandre Magno Alves. O Estado de Minas Gerais e suas regiões: um resgate histórico das principais propostas oficiais de regionalização. **Sociedade & Natureza**, v. 17, n. 33, p. 59-77, dez. 2005.

CAMARGO, Aspásia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Parte I, p. 69-94.

CARVALHO, Aline Werneck Barbosa de. Dificuldades do Associativismo Municipal em Minas Gerais: Reflexões a partir de um estudo de caso. **Revista Pós**. São Paulo, n. 7, p. 16-35, 1997-98.

COELHO, José Rafael Guerra Pinto. VELOSO, Cid. Consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais. **Divulgação**. n.17, p. 36-38, mar. 1997.

CORDEIRO, Hélio. Descentralização, universalidade e equidade nas reformas da saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p. 319-328, 2001.

COSECS - MG. **Mapa dos consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais 2003**. Belo Horizonte: Colegiado de Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais, 2004.

COSECS - MG. **Perfil dos consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Colegiado de Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais, 2012.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). **Sistema político brasileiro**: uma introdução. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp Editora, 2004. Parte 3, cap. 1, p. 173-184.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais de Saúde, Educação e Assistência Social no Estado de São Paulo. In: **Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; ROCHA, Carlos Alberto de Vasconcelos. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v.11, p.73-106, 2004.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, José Mário Brasiense; HOFMEISTER, Wilhelm. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Parte I, p.29- 49.

193

LEVCOVITZ, Eduardo; LIMA, Luciana Dias de; MACHADO, Cristiani Vieira. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p. 269-291, 2001.

LIMA, Ana Paula Gil de. PASTRANA, Rosa. **Perfil dos consórcios intermunicipais de saúde do estado de Minas Gerais**. maio 2000 a. 26 f. Relatório de pesquisa - Ministério da Saúde/Organização Pan Americana da Saúde.

LIMA, Ana Paula Gil de. PASTRANA, Rosa. **Diagnóstico da situação atual de consórcios intermunicipais de saúde no**

Brasil. outubro 2000b. 38 f. Relatório de pesquisa - Ministério da Saúde/ Organização Pan Americana da Saúde.

MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n. 3, 1996.

MINAS GERAIS. **Programa estadual de fortalecimento dos consórcios intermunicipais de saúde em Minas Gerais**, 2010. Disponível em: <www.saude.mg.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 2013.

MINAS GERAIS. **Sistema estadual de transporte sanitário (SETS)**, 2012. Disponível em: <www.saude.mg.gov.br/politicas_de_saude/sistema-estadual-de-transporte-sanitario>. Acesso em: 21 jan. 2013.

MONNERAT, Giselle Lavinas; SENNA, Mônica de Castro Maia; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. A reorganização dos serviços de saúde no cenário local. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n. 3, p. 509-521, 2002.

OLIVEIRA, Roberta Gondim de; LIMA, Luciana Dias de; VIANA, Ana Luiza D'Ávila. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto - lições do caso brasileiro. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.7, n.3, p. 493-507, 2002.

PENNA, Daniel. **A Experiência de articulação com os municípios no Estado de Minas Gerais: 1973-1994**. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. 1997. 123f. Monografia (Conclusão de Curso). Fundação João Pinheiro. Escola de Governo. 1997.

PRODEMU. **Análise financeira das associações microrregionais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991b.

PRODEMU. **Descentralização e fortalecimento institucional dos municípios:** o associativismo municipal como o interlocutor necessário. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1991c.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público:** uma abordagem introdutória. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE MINAS GERAIS. **Plano diretor de regionalização.** Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br:8180/saude/Downloads/AGE/PDR/2006/a.3.1.rtf>>. Acesso em: 22 jan. 2006.

SPAHN, Paul Bernd. Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; HOFMEISTER, Wilhelm. **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. Parte IV, p. 147-172.

SPAHN, Paul Bernd. Solidariedade *versus* eficiência em uma federação: o caso da Alemanha. In: OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando. **Federalismo e integração econômica regional:** desafios para o Mercosul. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung, 2004. Parte II, p. 153-179.

VOLDEN, Craig. Intergovernmental Political Competition in American Federalism. **American Journal of Political Science**, v. 49, n. 2, p. 327-342, abr. 2005.

Recebido: 25/03/2013

Aprovado: 18/06/2013



PONTO DE VISTA
PUNTO DE VISTA

O MESTRE SEMPRE PRESENTE

Antônio Eduardo de Noronha Amabile*

¹Em março de 2013 nossa sociedade sofreu um duro golpe do destino. Despedimo-nos de um dos mais proeminentes professores de políticas públicas de nosso estado: Luis Aureliano Gama de Andrade. O professor Luis Aureliano era um filósofo. Sua capacidade de analisar a relação entre Estado e sociedade transcendia a parcialidade, o envolvimento, a paixão. Cientificamente, ele traçava os caminhos do raciocínio com idas e vindas, curvas e retas, tal qual fazem os rios do estado que o acolheu com tanto carinho e que empobreceu agora com a sua partida.

De uma distância muito segura das questões a serem enfrentadas, apresentava argumentos com vida própria. A mim e a muitos ensinou a decompor a realidade para compreendê-la melhor e este, indubitavelmente, foi um dos tesouros que ele foi capaz de compartilhar. Não raro, lembrava que era preciso profundidade e temperança para avançar e enfrentar os desafios mais marcantes da sociedade contemporânea.

Este impetuoso filósofo concluiu, nos idos da década de 70, o mestrado em Políticas Públicas e o Doutorado em Ciência Política, ambos na Universidade de Michigan. Com os norte-americanos foi capaz, conforme ele mesmo relatava, de compreender melhor o complexo ideário nacional no enfrentamento das questões de ordem pública.

Com uma visão ímpar sobre a Administração Pública – sua tese tratava de tecnocracia e desenvolvimento em Minas Gerais, retornou

* Graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestrado em Administração Pública com Ênfase em Gestão Econômica pela FJP. Professor da Faculdade de Políticas Públicas “Tancredo Neves”/ UEMG.

ainda mais capaz de descortinar a maneira como percebemos problemas e soluções, como as ideologias dirigem as ações governamentais e como são formuladas as estratégias que as materializam nos complexos arranjos institucionais. “Leia Huntington”, ele dizia reiteradamente. Chegava a ler trechos da obra que mantinha em seu descomunal acervo pessoal.

Sua vida profissional foi rica, dinâmica e produtiva. Além de professor na UFMG, foi consultor de várias instituições, além de Diretor e Presidente da Fundação João Pinheiro. Nesse período, reestruturou a Escola de Governo, modernizando-a de forma que fosse capaz de apresentar aos que lá estudavam e estudariam, eu inclusive, os principais debates e ferramentas que deveriam estar à disposição dos administradores públicos mineiros. Nessa forja, o artífice preparou uma geração para o confronto de visões e opiniões técnicas e políticas, a serem conduzidas em ambiente aberto e pluralista, com respeito ao diverso e à divergência. “O bom governo surge desse exercício da cidadania”, era sua lição.

199

Atuou ainda junto à Organização dos Estados Americanos, ao Banco Mundial e ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Sobre este último era um expert, uma vez que desde os tempos de doutorado o estudava. No BDMG, a sua palavra incendiava e emudecia reuniões.

O professor Luis Aureliano integrava o Conselho Editorial Nacional da Revista Perspectivas em Políticas Públicas desde o seu primeiro número, lançado em 2008. Foi também, em vários momentos, um colaborador da Faculdade de Políticas Públicas Tancredo Neves – FaPP, tendo ministrado várias disciplinas nos diversos cursos de pós-graduação que a Unidade Acadêmica oferece. Seu legado se perpetuará por seus inúmeros discípulos!



ANEXOS

ARCHIVOS ADJUNTOS

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO

Na Revista serão publicados textos originais de: artigos científicos, artigos de atualização, artigos de revisão, ensaios, resenhas, relatos de experiências, depoimentos e entrevistas.

Os textos encaminhados para seleção serão submetidos à apreciação de, pelo menos, dois especialistas no tema abordado, integrantes do Conselho Editorial, sendo garantido o anonimato tanto dos autores quanto dos avaliadores (Double Blind Review).

O autor receberá comunicação dos pareceres emitidos e a aprovação final é de responsabilidade do Comitê Editorial da Revista. A aceitação dos textos implica automaticamente a cessão dos direitos autorais relativos ao trabalho.

Os trabalhos originais devem ser enviados para o e-mail *pppfapp@uemg.br*, com a formatação do programa Word, configuração A4, fonte Tahoma, tamanho 12, com espaçamento entre linhas 1,5.

A folha de rosto, título, resumo e *abstract*, palavras-chave, citações, notas de rodapé, referências, tabelas, gráficos e figuras deverão estar de acordo com as normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), específicas para a modalidade do trabalho que será apresentado.

O autor deverá anexar, ainda, informes com seus créditos acadêmicos e profissionais, (em três linhas, no máximo), além do endereço completo, telefone e e-mail.

Em nenhuma hipótese serão devolvidos os originais dos textos submetidos à apreciação para publicação.

Revista Perspectivas em Políticas Públicas
Formulário de Avaliação

Senhor(a) Avaliador(a), solicitamos-lhe o preenchimento deste Formulário orientador da análise para emissão do Parecer conclusivo sobre a produção acadêmica enviada para apreciação.

Atenciosamente, Comitê Editorial.

1. Dados gerais:

a) Nome do integrante do Conselho Editorial:

- b) Classificação do texto recebido: () artigo científico () artigo de atualização
() artigo de revisão () resenha
() relato de experiência

2. Apreciação sobre o título:

O título expressa o conteúdo do trabalho? () sim () não () parcialmente

3. Apreciação sobre o resumo:

O resumo expressa o conteúdo do trabalho, apresentando o problema estudado, o método de investigação e os resultados essenciais? () sim () não () parcialmente

4. Apreciação sobre o texto:

- a) O texto tem como objeto de investigação a temática Políticas Públicas? () sim () não
b) O conteúdo é original, refletindo o estado atual do conhecimento da área? () sim () não () parcialmente
c) O texto está bem estruturado, apresentando introdução, desenvolvimento e conclusões?
() sim () não () parcialmente
d) A introdução está adequada, pontuando o estado atual da temática, os objetivos e questões do trabalho e os principais argumentos utilizados? () sim () não () parcialmente
e) As conclusões do trabalho estão adequadamente apresentadas? () sim () não () parcialmente
f) A linguagem empregada é apropriada? () sim () não () parcialmente
g) O texto necessita de correções gramaticais? () sim () não
Quais (indicar)?
h) A extensão do texto é compatível com seu conteúdo científico? () sim () não () parcialmente
i) As figuras e tabelas estão claras e com legendas apropriadas? () sim () não () parcialmente

5. Apreciação sobre as referências:

- a) As referências estão de acordo com as normas científicas da ANBT-Associação Brasileira de Normas Técnicas?
() sim () não

6. Parecer final:

- () Publicar sem alterações
() Publicar após as alterações indicadas e submeter novamente para avaliação
() Recusar sua publicação

Observações/comentários: _____

NORMAS PARA PRESENTACIÓN

En la Revista se publicarán textos originales de: artículos científicos, artículos de actualización artículos de revisión, ensayos, reseñas, relatos de experiencias, declaraciones y entrevistas.

Los textos se someterán a la apreciación de, por lo menos, dos especialistas en el tema abordado, integrantes del Consejo Editorial, para ser seleccionados, garantizando el anonimato tanto de los autores, como de los evaluadores.

El Comité Editorial de la Revista será responsable de la aprobación final de los textos. Después de este proceso de selección, el autor recibirá un comunicado de los informes emitidos La aceptación de los textos implica automáticamente en ceder los derechos relativos a dichas producciones.

204

Los trabajos originales se deben enviar al correo electrónico, *pppfapp@uemg.br*, en formato del programa Word, configuración A4, fuente Tahoma, tamaño 12, espacio entre líneas de 1,5.

La portada, título, resumen, abstract, palabras clave, citas, notas de rodapié, referencias, tablas, gráficos e imágenes, deberán estar de acuerdo con las normas técnicas de la Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), específicas para cada modalidad del trabajo que se presentará.

El autor deberá adjuntar además los informes con sus créditos académicos y profesionales, (como máximo, en tres líneas) además de su dirección completa, teléfono y correo electrónico.

Bajo ningún concepto se devolverán los textos originales sometidos a evaluación para ser publicados.

Revista Perspectivas em Políticas Públicas
Formulario de Evaluación

Señor(a) Evaluador(a), le pedimos que rellene este Formulario para orientar el análisis de la producción académica enviada, a fin de emitir su Informe conclusivo.

Atentamente, Comité Editorial.

1. Datos generales:

a) Nombre del integrante del Consejo Editorial:

- b) Clasificación del texto recibido: () artículo científico () artículo de actualización
() artículo de revisión () reseña
() relato de experiencia

2. Evaluación del título:

¿El título expresa el contenido del trabajo? () sí () no () parcialmente

3. Evaluación del resumen:

¿El resumen expresa el contenido del trabajo, presentando el problema estudiado, el método de investigación y los resultados esenciales? () sí () no () parcialmente

4. Evaluación sobre el texto:

- a) ¿El texto tiene por objeto de investigación la temática de Políticas Públicas? () sí () no
b) ¿El contenido es original y refleja el estado actual del conocimiento del área? () sí () no () parcialmente
c) ¿El texto está bien estructurado, presentando introducción, desarrollo y conclusiones?
() sí () no () parcialmente
d) ¿La introducción está adecuada, puntuando el estado actual del tema, los objetivos y cuestiones del trabajo y los principales argumentos utilizados? () sí () no () parcialmente
e) ¿Las conclusiones del trabajo se presentan de forma adecuada? () sí () no () parcialmente
f) ¿Se utiliza el lenguaje de forma adecuada? () sí () no () parcialmente
g) ¿El texto necesita correcciones gramaticales? () sí () no
¿Cuáles? (indicar)
h) ¿La extensión del texto es compatible con su contenido científico? () sí () no () parcialmente
i) ¿Las figuras y tablas son claras y con subtítulos apropiados? () sí () no () parcialmente

5. Evaluación sobre las referencias:

a) ¿Las referencias bibliográficas están de acuerdo con las normas científicas de ANBT-Associação Brasileira de Normas Técnicas? () sí () no

6. Informe final:

- () Publicar sin alteraciones
() Publicar después de realizar las alteraciones indicadas y someter a nueva evaluación
() Rechazar su publicación

Observaciones y comentarios: _____

