



Perspectivas em Políticas Públicas

JULHO/DEZEMBRO | JULIO/DICIEMBRE | 2013

VOL. VI; Nº 12; ISSN 1983-3733

Periodicidade: Semestral | Periodicidad: Semestral

Revista | Periódico - "**P**erspectivas em **P**olíticas **P**úblicas",
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 |
EdUEMG - EDITORA DE LA UNIVERSIDAD DEL 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 Vilaça

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. 12 (julho - dezembro, 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 Federal de Minas Gerais (UFMG)

Maria Coeli Simões Pires - Universidade Federal 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 Federal 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 Federal 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

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

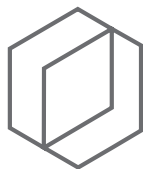
Belo Horizonte - Minas Gerais - Brasil CEP: 30330 050

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 “**Perspectivas em Políticas Públicas**”, 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

FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS: diálogos com a prática	
--	--

Ângela Imaculada Loureiro Dalben, Paula Cambraia de Mendonça e Vianna Edna Martins Borges	21
---	----

LA DIMENSIÓN JURÍDICO-NORMATIVA EN LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES: una evaluación crítica desde la teoría política del discurso	
---	--

Jorge Gabriel Foa Torres.....	55
-------------------------------	----

MUITO ALÉM DA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO: dificuldades e limitações da agricultura familiar	
---	--

Ezequiel Redin	111
----------------------	-----

"SOCIEDADE CIVIL", REFORMA DO ESTADO E OS DESAFIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL	
---	--

Lucas Rodrigues Cunha	153
-----------------------------	-----

PONTO DE VISTA

DA INOVAÇÃO INTUITIVA PARA UM PROCESSO ESTRUTURADO	
--	--

"INOVAÇÃO EM UM BANCO PÚBLICO"	
--------------------------------	--

Luis Henrique Mendes Guimarães e Alexandre Navarro de Castro Barreto	183
--	-----

ANEXOS

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO	203
--------------------------------	-----



SUMARIO

EDITORIAL	11
-----------------	----

ARTIGOS

FORMACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN EN MINAS GERAIS: diálogos con la práctica	
--	--

Ângela Imaculada Loureiro Dalben, Paula Cambraia de Mendonça y Vianna Edna Martins Borges	21
---	----

LA DIMENSIÓN JURÍDICO-NORMATIVA EN LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTALES: una evaluación crítica desde la teoría política del discurso	
---	--

Jorge Gabriel Foa Torres.....	55
-------------------------------	----

MÁS ALLÁ DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN: problemas y limitaciones de la agricultura familiar	Ezequiel Redin
.....	111

"SOCIEDAD CIVIL", REFORMA DEL ESTADO Y LOS RETOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TERCER SECTOR EN BRASIL	
---	--

Lucas Rodrigues Cunha	153
-----------------------------	-----

PONTO DE VISTA

DA INOVAÇÃO INTUITIVA PARA UM PROCESSO ESTRUTURADO	
--	--

"INOVAÇÃO EM UM BANCO PÚBLICO"	
--------------------------------	--

Luis Henrique Mendes Guimarães y Alexandre Navarro de Castro Barreto	183
--	-----

ARCHIVOS ADJUNTOS

NORMAS PARA PRESENTACIÓN	203
--------------------------------	-----



Darli Dias

Fazer a apresentação da 12ª edição da Revista **PPP** me traz dois sentimentos antagônicos. Por um lado, de ansiedade, pois acredito ser necessário falar com legitimidade sobre os temas tratados pelos autores que ora se dispõem a socializar suas reflexões sobre assuntos ligados à política pública. Já por outro lado, sinto-me tranquila, visto que os textos aqui presentes foram prazerosos de ler e trazem abordagens bastante interessantes e contagiantes. Eles falam por si mesmos quanto a pertinência dos temas abordados.

Apesar do cuidado em aproximar o leitor dos temas discutidos, tenho plena consciência de que nossos interlocutores também agirão com generosidade e suprirão as lacunas que por ventura permanecerem.

11

Os artigos dessa edição estão dispostos sem um critério rígido, pois discorrem sobre assuntos tão diversos que suas sequências são totalmente independentes. Não existe nenhuma sugestão de ordem de leitura ou complementaridade.

Dito isso, o artigo que abre essa revista foi o de Ângela Imaculada Loureiro Dalben, Paula Cambraia de Mendonça Vianna e Edna Martins Borges apresentam, no artigo *Formação dos profissionais da educação em minas gerais: diálogos com a prática*, algumas reflexões sobre a política de formação da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, desenvolvida por meio da MAGISTRA.

O texto cumpre uma ação significativa, pois atualiza o leitor sobre uma política pública pouco conhecida para quem não está diretamente

ligado à educação. Com um roteiro claro, descreve os princípios conceituais e metodológicos adotados pela Escola Magistra, com vistas a tornar explícitos os desafios para se garantir a formação continuada dos profissionais da educação do Estado de Minas Gerais.

As autoras adotam tanto a perspectiva histórica da implantação dessa política quanto a dimensão teórica na qual balizam as escolhas feitas para garantir a materialização dessa política. Este artigo apresenta algo de extrema relevância quando se trata de formação docente; a valorização da prática acumulada por esse profissional. O reconhecimento desses saberes e o diálogo com outros profissionais aproxima e traz significado para as reflexões que os vários espaços e ferramentas disponíveis podem oferecer. Assim, as autoras finalizam, salientando as potencialidades que esta política, mesmo recente, já conquistou; bem como outras que ainda poderão se destacar.

12

O segundo artigo, escrito por Jorge Gabriel Foa Torres, *La dimensión jurídico-normativa en los estudios de políticas públicas ambientales: una evaluación crítica desde la teoría política del discurso*, propõe uma reflexão sobre a evolução das políticas ambientais, destacando as alterações das normatizações jurídicas ao longo dos anos.

Ao longo do texto, o autor discute como se dá a materialização e implementação da legislação em contraponto com as necessidades do mercado de trabalho ou contexto social dos envolvidos. Os enfoques dados às legislações ambientais se alteram a depender os atores envolvidos, das circunstâncias e necessidades. As mudanças de perspectivas trazem, muitas vezes, conflitos desnecessários, injustos e, por que não, ilegais. As teorias sobre as quais se constroem os argumentos são pertinentes e sistematizam a realidade de vários países da América Latina.

No terceiro artigo, temos o texto de Ezequiel Redin, *Muito além da produção e comercialização: dificuldades e limitações da agricultura*

familiar, cuja temática fornece informações consistentes sobre as dificuldades enfrentadas por agricultores familiares, bem como as estratégias de sobrevivência por eles adotadas.

Ao detalhar essas estratégias, sinaliza a importância de sua investigação, uma vez que analisa a influência do mercado na vida desses produtores. Sua contribuição se dá no campo da análise dos diferentes elementos que coadjuvam no entendimento do mercado agrícola e as ações dos agricultores. Aqui se evidenciam os conflitos subjacentes à aparente simplicidade e estabilidade das produções e comercializações dos produtos agrícolas.

O destaque das dificuldades na efetivação de todo o processo de produção evidencia a ausência de sinergia entre os atores envolvidos e os interesses individuais e coletivos.

Finalizando os artigos, *“Sociedade civil”, reforma do estado e os desafios da institucionalização do terceiro setor no Brasil*, o autor Lucas Rodrigues Cunha apresenta algumas contribuições significativas com relação ao universo do Terceiro Setor. Para isso, apresenta o percurso histórico da sua institucionalização, bem como das mudanças de paradigmas que ocorreram nos últimos anos.

13

Foram foco, também, as dimensões social e econômica que envolvem a estruturação das Organizações do Terceiro Setor. Nesse sentido, compreender os mecanismos que institucionalizam as ONGs, pode ser uma via interessante, seja para os interessados na área, seja para aqueles que ainda desconhecem ambiente.

Na sessão Ponto de Vista temos *Da inovação intuitiva para um processo estruturado “inovação em um banco público”*, de Luis Henrique Mendes Guimarães e Alexandre Navarro de Castro Barreto. As reflexões tecidas pelos autores apresentam-se bastante interessante, pois levanta apontamentos sobre uma instituição

financeira de grande representação social.

Resta dizer que os textos, por terem sido escritos em contextos diferentes, gozam de autonomia de voo uns em relação aos outros. Mas, relidos, revelam ao leitor uma unidade, por estarem voltados para as questões relacionadas às políticas públicas. Na verdade, expressam a trajetória de pensamentos que se esforça permanentemente pela reflexão e busca de superação dos desafios impostos pelas circunstâncias.

Esse é o principal objetivo que nos move a publicar estes textos. Talvez na pretensão de alcançar um público que esteja disposto a um diálogo a respeito de temas que nos são comuns e que, direta ou indiretamente, estão motivados a aceitarem a tarefa de fazerem diferença no mundo em que habitam. E esta diferença começa por essas leituras.

Hacer la presentación de la 12ª edición de la Revista PPP me trae dos sentimientos antagónicos. Por un lado, la ansiedad, ya que creo que es necesario hablar con legitimidad de los temas tratados por los autores que están dispuestos a socializar sus reflexiones sobre temas relacionados con las políticas públicas. Por otro lado, me siento tranquila, ya que los textos aquí presentes fueron agradables para leer y traen abordajes interesantes y contagiantes. Ellos hablan por sí mismos en cuanto a la relevancia de los temas tratados.

A pesar del cuidado de acercar al lector a los temas discutidos, tengo plena conciencia de que nuestros interlocutores también actuarán con generosidad y suplantarán algunas brechas que quizás permanezcan.

Los artículos de esta edición están disponibles sin un criterio rígido, ya que hablan de temas tan diversos que sus secuencias son totalmente

independientes. No existe ninguna sugerencia de orden de lectura o complementariedad.

Dicho esto, el artículo que abre la revista fue de la Angela Imaculada Loureiro Dalben, Paula Cambraia de Mendonça Vianna y Edna Martins Borges presentan el artículo, *Formación de profesionales de la educación en minas: diálogos con la práctica*, algunas reflexiones en la política de formación del Departamento de Educación del Estado de Minas Gerais, desarrollado por medio de MAGISTRA.

El texto cumple una acción importante porque actualiza al lector con una política pública desconocida para aquellos que no están directamente vinculados a la educación. Con una hoja de ruta clara describe los principios conceptuales y metodológicos adoptados por Escuela Magistra, con el fin de hacer explícitos los desafíos para asegurar una formación continua de los profesionales de la educación en el Estado de Minas Gerais.

15

Las autoras adoptan tanto la perspectiva histórica de la aplicación de esta política como la dimensión teórica en la que enmarcan las decisiones tomadas para garantizar la Materialización de esta política. Este artículo presenta algo de suma importancia cuando se trata de la formación docente, la valorización de la experiencia práctica acumulada por este profesional. El reconocimiento de los conocimientos y el diálogo con otros profesionales proximan y traen el significado para las reflexiones que los distintos espacios y herramientas disponibles pueden ofrecer. Por lo tanto, las autoras finalizan destacando el potencial que esta política, incluso reciente, ya conquistó, así como otras que todavía podrán destacarse.

En el segundo artículo, escrito por Jorge Gabriel Foa Torres, *La dimensión jurídico – normativa en los estudios de políticas públicas ambientales: una evaluación crítica desde la teoría política del discurso*, propone una reflexión sobre la evolución de las políticas

ambientales, destacando los cambios en las normas jurídicas a lo largo de los últimos años.

Recorriendo el texto, el autor discute cómo se da la materialización e implementación de la legislación, en contrapunto a las necesidades del mercado de trabajo o el contexto social de los involucrados. Los enfoques dados a las legislaciones ambientales se alteran dependiendo de los actores involucrados, las circunstancias y necesidades. Estos cambios de perspectivas traen, a menudo, conflictos innecesarios e injustos y por qué no, ilegales. Las teorías sobre las cuales se construyen los argumentos son pertinentes y sistematizan la realidad de varios países de América latina.

El tercer artículo, tenemos el texto de Ezequiel Redin, *Mucho más allá de la producción y comercialización: dificultades y limitaciones de la agricultura familiar*, cuya temática nos proporciona información consistente acerca de las dificultades que enfrentan los agricultores familiares, como así también las estrategias de supervivencia que ellos adoptan.

Al detallar estas estrategias, señalan la importancia de su investigación, ya que analiza la influencia del mercado en la vida de los productores. Su contribución se da en el campo del análisis de los diferentes elementos que ayudan a la comprensión del mercado agrícola y las acciones de los agricultores. Aquí mostramos los conflictos que subyacen a la aparente simplicidad y a la estabilidad de la producción y comercialización de los productos agrícolas.

El destaque de las dificultades en la realización de todo el proceso de producción muestra la falta de sinergia entre los actores involucrados y los intereses individuales y colectivos. Finalizando los artículos, *“Sociedad civil”, reforma del estado y los desafíos de la institucionalización del tercer sector en brasil*, el autor Lucas Cunha, presenta algunas contribuciones significativas en relación al universo

del Tercer Sector. Para esto, presenta los antecedentes históricos de su institucionalización, como así también los cambios de paradigmas que se han producido en los últimos años.

Fueron focados también los aspectos sociales y económicos que implican la estructuración de las Organizaciones del Tercer Sector. En este sentido, la comprensión de los mecanismos que institucionalizan a las ONGs, puede ser una manera interesante, para los interesados en el área, o para aquellos que todavía la desconocen.

En el sector Punto de Vista, *De la innovación intuitiva para un proceso estructurado “innovación en un banco público”*, de Luis Henrique Mendes y Alexandre Navarro de Castro Barreto. Las reflexiones vertidas por los autores se presentan muy interesante porque plantean puntos sobre una institución financiera de gran representación social.

Resta decir que los textos, por haber sido escritos en diferentes contextos, gozan de autonomía unos en relación a los otros. Sin embargo, volviendo a su lectura, nos muestran una unidad, ya que se refieren a problemas relacionados con las políticas públicas. De hecho, expresan la trayectoria de pensamientos que se esfuerzan constantemente por la reflexión y la búsqueda de superar los desafíos impuestos por las circunstancias.

Este es el principal objetivo que nos mueve a publicar estos textos. Tal vez con la pretensión de llegar a un público que está dispuesto a dialogar sobre los problemas que nos son comunes y que, directa o indirectamente, están motivados a aceptar la tarea de hacer una diferencia en el mundo que habitamos. Y esta diferencia comienza con estas lecturas.

17



ARTIGOS
ARTÍCULOS

FORMAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS: diálogos com a prática

Ângela Imaculada Loureiro Dalben^{*}
Paula Cambraia de Mendonça Vianna^{**}
Edna Martins Borges^{***}

*É pensando criticamente a prática de
hoje e de ontem que se pode melhorar a
próxima prática. (FREIRE, Paulo).*

RESUMO

O trabalho analisa a política de formação da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, desenvolvida por meio da MAGISTRA – Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores. Centra a análise nos princípios norteadores do Projeto Político Pedagógico da MAGISTRA, na sua concepção de formação, desenvolvimento profissional e fundamentos teóricos e metodológicos da formação continuada, além de descrever suas ações estruturantes.

Palavras-chave: *Formação Continuada. Identidade Docente. Profissionalização Docente.*

^{*} - Doutora em Educação pela FaE/ UFMG, Diretora da MAGISTRA.

^{**} - Doutora em Enfermagem pela Escola de Enfermagem da USP, Vice-diretora da MAGISTRA.

^{***} - Doutoranda da FaE/UFMG, Assessora Institucional da MAGISTRA.

FORMACIÓN DE LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN EN MINAS GERAIS: *diálogos con la práctica*

RESUMEN

El trabajo analiza la política de formación del Departamento de Educación del Estado de Minas Gerais, desarrollado por medio de MAGISTRA - Escuela de Educación y Desarrollo Profesional de Educadores. El análisis se centra en los principios rectores del Proyecto Político Pedagógico de MAGISTRA, en su concepción de formación, desarrollo profesional y fundamentos teóricos y metodológicos de la formación continua, además de describir sus acciones estructurantes.

Palabras claves: *Educación continua. Identidad docente. Profesionalización docente.*

QUALIFICATION OF EDUCATIONAL PROFESSIONALS IN THE STATE OF MINAS GERAIS: *dialogues with practice*

ABSTRACT

This paper analyzes the qualification policies of the Education Department of the State of Minas Gerais/BR developed by MAGISTRA – School of Qualification and

Professional Development for Teachers. It centralizes the analyses in the principles that guide Magistra's Pedagogical Policies Project in its conception about qualification, professional development, methodological and theoretical foundations of teachers' continuing education besides describing its basic actions.

Palavras-chave: *Continuing education. Teacher's identity. Teachers' professionalization.*

1 INTRODUÇÃO

A qualidade da educação e o sucesso na tarefa de formar cidadãos responsáveis pelo bem comum estão diretamente vinculados à indissociabilidade entre formação inicial e continuada; às condições de trabalho, salários e carreira e à ampliação do processo de formação dos profissionais por meio da reflexão permanente de sua prática.

Com o objetivo de contribuir na melhoria da educação mineira, foi criada a MAGISTRA – Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEEMG), por meio da Lei Delegada no. 180, de 20 de janeiro de 2011. A MAGISTRA tem como objetivo potencializar processos de formação dos profissionais da educação por meio da criação, pesquisa, divulgação, avaliação, reflexão e

experimentação de boas práticas de gestão e interação pedagógica. Sua concepção pedagógica parte da premissa de que o processo de aprendizagem é mais relevante do que conteúdos previamente selecionados. Em essência, ela é a Escola da Escola e pertence, pois, ao coletivo, à rede de escolas públicas. Nessa perspectiva, pretende traçar um novo caminho, cujo eixo central desse mosaico será a construção de percursos de formação articulados. A MAGISTRA identifica-se com a ideia de um espaço acolhedor, capaz de oferecer aos educadores um conjunto de oportunidades de formação que lhes atendam plenamente e acredita na mobilização intensiva dos educadores em torno de uma cultura colaborativa. Para isso, busca transformar as unidades escolares em centros que promovam a discussão de todos os desafios presentes no cotidiano escolar, a troca de experiências e o aprendizado coletivo sobre o que é ser um educador e uma escola educadora, rompendo o isolamento que possa existir no interior das escolas e entre elas, propiciando-lhes a ampla comunicação para que a troca de experiências seja uma realidade e um processo que induza a melhoria da qualidade da educação em Minas Gerais.

A escolha do nome MAGISTRA traz um significado importante. A palavra origina-se do latim e significa: pessoa que domina um ofício, atividade e/ou conhecimento,

pessoa que ensina e tem autoridade no que faz, o mestre, portanto, magistra, a mestra. O vocábulo no feminino está na denominação de o local de ensino e aprendizagem ser uma escola, um substantivo feminino, e, ainda, na condição do gênero fundamental do magistério no Brasil, cujo contingente é predominantemente feminino. Associa-se a essa ideia, a figura de referência materna, que *indica a regra e a ordem na formação da personalidade do ser humano. A ordem, no que se refere à escola, se consolida na fraternidade e na colaboração, em que cada educador é o membro do coletivo, um coletivo que se amplia permanentemente pela adesão a uma ideia. A ordem oferece um caminho, um mapa possível para se seguir em frente. A regra ensina e transmite um magistério. Identifica possibilidades de um caminho. Ensina como proceder em diferentes caminhos.* (HOUAISS, 2009).

25

O universo de atuação da MAGISTRA é a Rede Estadual de Educação de Minas Gerais, uma das maiores redes de educação do Brasil, constituída por 3.779 escolas, em torno de 160 mil educadores e mais de 2.300.000 alunos matriculados. Associa-se a ela o conjunto das redes municipais de educação dos 853 municípios mineiros que participarão desta proposta, compondo-a com o conjunto de cerca de outras 9.800 escolas, multiplicando-se, assim, o universo de estudantes que serão beneficiados

com melhoria da oferta pública de educação oferecida no Estado.

Nesse cenário, o maior desafio da escola é criar alternativas metodológicas para promover ações de formação em escala para atingir o máximo de profissionais da educação e das escolas. Para isso, a MAGISTRA investe na criação de processos de gestão em redes sociais e em tecnologias de educação a distância, além de articular suas ações com os diferentes setores e diretorias da SEEMG.

2 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO

26

Uma escola é um espaço público, lugar do debate, do diálogo fundado na reflexão coletiva. Neste contexto, o Projeto Político-Pedagógico considera que toda escola, bem como ela própria, se nutre da vivência cotidiana de todos os coparticipantes da sua construção: as escolas, os educadores, os estudantes e a comunidade, além dos servidores dos órgãos centrais de administração. Seus princípios norteadores são:

- propostas de ação e orientações emanadas da Lei Delegada no. 180, de 20 de janeiro de 2011;
- princípios norteadores da Política Nacional de Formação dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, estabelecidos pelo Decreto

do MEC no. 6.755, de 20 de janeiro de 2009, relativos às ações e programas de formação estabelecidos em regime de colaboração entre os entes federados na perspectiva da construção de um sistema nacional de formação de educadores;

- formação continuada como um componente essencial da profissionalização docente, sendo desenvolvida de forma integrada ao cotidiano da escola, considerando os diferentes saberes construídos pela experiência docente no trabalho com os estudantes, e propiciando-lhes o acesso permanente a informações, vivências e atualizações culturais, incorporando, para isso, as tecnologias digitais.

27

Associam-se a esses pontos, os princípios norteadores da escola pública, democrática e gratuita brasileira, que são:

- igualdade de condições de acesso à escola e direito ao conhecimento, traduzidos como o desejo de que a escola de formação abrigue o educador de todas as maneiras em propostas diversas, atenda-o em formatos e temas, responda às suas dúvidas e questões e permita-o participar das ações e propostas sempre que desejar;

- qualidade do ensino articulada às dimensões técnica e política. Trata-se das possibilidades de oferecer instrumentos e métodos, técnicas e procedimentos, além de propostas viáveis de serem implementadas em escala em todo o estado de Minas Gerais.
- gestão democrática com o objetivo de romper com a separação entre concepção e execução, entre o pensar e o fazer, entre a teoria e a prática.

3 CONCEPÇÃO DE FORMAÇÃO, DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL E FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA METODOLOGIA DE FORMAÇÃO CONTINUADA

28

A maioria dos autores, quando se referem às concepções de formação continuada de professores, apoia-se em Demailly (NOVOA, 1992), que as classifica em quatro modelos:

- a- **Forma universitária:** projetos de caráter formal, extensivo, vinculados a uma instituição formadora, promovendo titulação específica. Exemplo: qualificações da pós-graduação ou mesmo na graduação;
- b- **Forma escolar:** cursos com bases estruturadas formais definidas pelos organizadores ou contratantes. Os programas, os temas e

as normas de funcionamento são definidos pelos que contratam e, geralmente, estão relacionados a problemas reais ou provocados pela incorporação de inovações;

- c- **Forma contratual:** negociação entre diferentes parceiros para o desenvolvimento de um determinado programa. É a forma mais comum de oferta de cursos de formação continuada, podendo partir de ambas as partes;
- d- **Forma interativo-reflexiva:** as iniciativas de formação são realizadas com a ajuda mútua entre os professores em situação de trabalho, mediados pelos formadores.

Nóvoa (1992), por sua vez, reorganiza esses quatro modelos em dois grupos:

- a- **Modelo estrutural:** engloba a perspectiva universitária e escolar, fundamentado na racionalidade técnico-científica cujo processo de formação se organiza com base numa proposta previamente organizada, centrada na transmissão de conhecimentos e informações de caráter instrutivo. Os projetos, inseridos nesse modelo, são oferecidos por agências detentoras de potencial e legitimidade informativa, exterior aos contextos profissionais dos professores

em processo de formação e possuem controle institucional de frequência e desempenho;

- b- **Modelo construtivo:** engloba o contratual e interativo-reflexivo. Parte da reflexão interativa e contextualizada, articulando teoria e prática, formadores e formandos. Prevê avaliações e autoavaliações do desempenho dos envolvidos, podendo ter caráter informal. Implica uma relação em que formadores e formando são colaboradores, predispostos aos saberes produzidos em ação. O contexto é de cooperação e todos são corresponsáveis pela resolução dos problemas práticos. É comum o uso de grupos focais, oficinas, dinâmicas de debates, além de exercícios experimentais seguidos de discussões.

Formar educadores é uma tarefa profundamente complexa e a escolha de uma metodologia para atender a demanda imposta precisa, também, apresentar as características da complexidade que a tarefa exige. Isso significa que um bom modelo para um grupo pode não o ser para outro, dependendo das expectativas e desejos dos participantes.

Segundo Gatti (2003), a formação continuada de professores consiste numa questão psicossocial e defende

a multiplicidade de dimensões que essa formação envolve, a dizer:

- **Especialidade:** envolve a atualização do universo de conhecimentos dos professores. Ancora-se na constante reavaliação do saber que deve ser escolarizável. Por isso, é a dimensão que mais direciona a procura por projetos de formação continuada;

- **Didática e pedagógica:** envolve o desempenho das funções docentes e a prática social contextualizada. Toda prática docente é, essencialmente, uma prática social, historicamente definida pelos valores postos no contexto. Isso significa que, por vezes, propostas didáticas poderão se confrontar com as experiências, expectativas pessoais ou desejos dos docentes;

- **Pessoal e social:** envolve a perspectiva da formação pessoal e do autoconhecimento dos sujeitos em formação. Salienta-se não só a necessidade de interação e compreensão dos contextos diversos na perspectiva de entendê-los, assim como a inserção pessoal e profissional nos mesmos;

- **Expressivo-comunicativa:** diz respeito à valorização do potencial dos professores, sua criatividade e expressividade no processo de ensinar e aprender. Representa a formação de caráter operacional e técnico para as interações pedagógicas;

- **Histórico-cultural:** envolve o conhecimento dos aspectos históricos, econômicos, políticos, sociais e

culturais, incluindo a história da educação e da Pedagogia, objetivando entender sua produção discursiva relativa às necessidades educativas postas nos diferentes contextos.

Segundo a autora, um projeto de formação continuada não pode ser construído ignorando-se o conjunto das dimensões envolvidas no processo. Os contextos institucionais e sociais que enquadram as práticas dos professores são diversos e as demandas por educação se constroem em campos bastante diferentes.

Kramer (1989), por sua vez, questiona as propostas de formação continuada no Brasil que ainda privilegiam a formação profissional desconhecendo a pessoa em formação. Para ela, essas estratégias privilegiam a formação técnica – treinamento com efeito multiplicador e/ou vivências pontuais, localizadas na socialização de experiências vividas. Estas têm pouco significado quando se alteram os contextos.

Marin (2002), de maneira mais ousada, afirma que a formação continuada de professores deveria transformar a escola em espaço de troca e de reconstrução de novos conhecimentos. Deveria partir, também, do pressuposto da educabilidade do ser humano, numa formação que se dá num processo *continuum*, buscando um ponto que formaliza a dimensão inicial. Entretanto, sabe-se que não existe um ponto que possa finalizar a continuidade

desse processo. Assim, a formação continuada é, em si, um espaço de interação entre as dimensões pessoais e profissionais. Desse modo, os professores podem apropriar-se dos próprios processos de formação e dar-lhes um sentido no quadro de suas histórias de vida.

Os trabalhos de Huberman (1995) e Cavaco (1995) retratam o desenvolvimento profissional de professores comparando-o a certas *tendências gerais no ciclo de vida dos docentes*, semelhantemente a uma sequência de fases cuja ordem obedece ao tempo de carreira. Segundo Huberman (1995), o professor passa por uma fase inicial de *sobrevivência e descoberta*, com a entrada na carreira, que traz o sentimento de *choque da realidade*, mas implica em explorações e experimentações; em seguida, vem a do *comprometimento definitivo* ou *estabilização*, que ocorre entre 4 e 6 anos de carreira e favorece sentimentos ao mesmo tempo de independência e de pertença a um corpo profissional; a fase de *diversificação* ocorre entre 7 e 25 anos de trabalho, revela percursos individuais que vão desde a rotina até a crise existencial; a fase dos 25 aos 35 anos caracteriza-se pelo aparecimento da *serenidade e distanciamento afetivo*, ou do *conservantismo*; e a fase do *desinvestimento* (*sereno ou amargo*) refere-se à época da aposentadoria, entre 35 e 40 anos de trabalho.

O pesquisador António Nóvoa (1991) refere-se ao processo identitário de cada professor, sugerindo que

esse profissional repousa sobre três AAA: (a) *adesão* a um conjunto de princípios e valores, à formulação de projetos que pressupõem a potencialização das capacidades dos educandos; (b) *ação*, implicando a escolha, em cada caso, das maneiras de agir que melhor se adaptem às suas personalidades; e (c) *autoconsciência*, que remete ao papel decisivo da reflexão sobre a prática.

Complementando, segundo Costa, a ideia de **desenvolvimento profissional**

está condicionada a um processo permanente e constante de ações cotidianas, que valoriza o professor e o seu saber gerado nas situações do dia a dia da sala de aula e da escola. O professor é considerado como protagonista ativo na concepção e avaliação da sua formação profissional, sendo necessário o desejo e o envolvimento do professor por um tempo mais longo no seu processo de formação por meio de situações de reflexão sobre a sua própria prática profissional. O professor no seu desempenho profissional se depara com situações para as quais não tem resposta preparada antecipadamente sendo necessário mobilizar diferentes conhecimentos para enfrentar este desafio. Aspectos desse conhecimento vêm sendo estudado por pesquisadores como Bromme, 1988, Shulman, 1997, Ball, 2005, Schön (1983, 1987, 1992, 1995, 2000), Ponte (1996, 1997, 1998), Oliveira, Segurado e Ponte (1998), Oliveira e Serrazina (2002) e Saraiva (2006), Linares, (1994), Lins (2005) e Bairral (2005) com a intenção de compreender quais são os conhecimentos

que um professor demanda para exercer sua profissão (COSTA, 2008, p.7).

Nesse contexto, a MAGISTRA apresenta um conjunto de programas capazes de atender às necessidades do educador. Se um programa poderá facilitar a construção de percursos de formação por livre escolha, outros lhe possibilitarão dialogar com práticas diversas e, ao mesmo tempo, usufruir de um conjunto de atividades inovadoras. Essas atividades são criadas, especialmente, para o professor experimentar propostas interessantes e criativas, utilizando-se das diferentes mídias e tecnologias de informação e comunicação. Assim, a escola transforma-se para o professor num repertório de objetos de aprendizagem para utilização em diferentes contextos, possibilitando o desenvolvimento profissional de cada um.

35

Assim, para atender a complexidade presente na construção de uma escola de formação continuada, para o universo de escolas públicas de educação básica do estado de Minas Gerais, escolheu-se a figura de um ÁTOMO como um símbolo capaz de representar a concepção de formação delineada na tentativa de demonstrar como os processos de formação vão se articular.

Por que um ÁTOMO? Essa unidade da matéria nos oferece alguns aspectos importantes que ilustram a

perspectiva de formação adotada pela MAGISTRA. Ele é composto por um núcleo central e um conjunto de orbitais que dinamicamente giram em torno dele. O núcleo não vive sem os seus orbitais e vice versa, porque são complementares na formação do átomo.

Com efeito, o átomo é a MAGISTRA em todos os seus aspectos, tanto em sua relação à infraestrutura física, quanto ao conjunto de suas ações estruturantes. Assim, o núcleo do projeto apresenta os eixos centrais de formação que identificam as características e valores fundamentais presentes na constituição de um bom profissional da educação; os orbitais são formados pelo conjunto de ações propostas como processos de formação. Essas ações, cada uma com seus objetivos específicos, proporcionam experiências aos educadores para que atinjam o núcleo do átomo e adquiram os conhecimentos, habilidades, competências e atitudes representativas de um profissional do século XXI. Esses orbitais são dinâmicos, flexíveis e móveis e articulam-se complementarmente. Podem ser alterados, ampliados, repetidos e suprimidos, mas sempre vislumbram as características e valores fundamentais que devem estar presentes na formação do educador. Pretende-se, assim, formar o sujeito em todas as suas dimensões: pessoal, profissional, cultural, ética e estética.

Baseando-se nessa configuração e apoiando-se, especialmente em Nóvoa (2009), definiram-se cinco eixos de formação para o núcleo central das ações da MAGISTRA, identificados abaixo:

Conhecimento: o domínio do conhecimento de uma determinada área é absolutamente imprescindível a qualquer profissional, especialmente, ao profissional da educação. Existem, ainda, tipos de conhecimentos, formas de produção de conhecimentos, abordagens diversas do conhecimento que precisam ser conhecidas pelos profissionais para que entendam o seu papel como produtores de sentidos e significados sociais e educativos.

Identidade Profissional: ser um profissional da educação é integrar-se na profissão; compreender os sentidos da instituição escolar e de seu local de trabalho; ter disposição para aprender com outros profissionais, em especial, com seus pares; sentir-se membro de uma comunidade de aprendizagem, incluindo aqui o entorno das escolas; é desejar desenvolver um trabalho cada vez melhor; sentir orgulho de ser um educador, sabendo que essa identidade o acompanhará permanentemente.

Didática ou o Como Educar: trata-se da capacidade de estabelecer relações de comunicação efetivas, presenciais e virtuais, sem a qual não se cumpre o ato de educar. Envolve o saber ensinar, utilizar procedimentos de ensino,

técnicas e tecnologias para ensinar e aprender cada vez mais e melhor num mundo rodeado de tecnologias de comunicação e informação.

Trabalho em Equipe: o trabalho educativo é essencialmente coletivo. Aliás, os novos tempos exigem formas de constituição da identidade profissional que implicam o reforço das dimensões coletivas e colaborativas de um trabalho em redes sociais. Ser um profissional da educação é estar permanentemente em relação com por meio das ações estruturantes, organizadas pela MAGISTRA por meio os outros, seja na sala de aula, na escola, ou nos ambientes sociais.

38

Compromisso Social: refere-se aos princípios e valores que fazem parte do *ethos* profissional do educador: ser um profissional responsável pela formação de gerações, ser um profissional que influencia, que induz comportamentos, que forma crianças e jovens para se integrarem no mundo social. Significa entender que sua profissão vai além da escola, devendo o educador assumir compromissos com a realidade social. Exige que ele comunique com o público, intervenha no espaço público da educação e da sociedade e responsabilize-se pela formação cidadã.

Esses eixos centrais que constituem o núcleo do átomo são concretizados por meio das ações estruturantes,

organizadas pela MAGISTRA por meio de um cronograma específico. Isso significa que, em todas as ações empreendidas, os cinco eixos estarão presentes como metas direcionadoras, embora em cada programa estruturador, outros objetivos e finalidades são privilegiados pelo formato da ação escolhida.

4 AÇÕES ESTRUTURANTES

4.1 Espaços escolares do conhecimento

A formação continuada e o desenvolvimento profissional dos professores constituem o elemento-chave que poderá ampliar opções para o exercício da cidadania no momento atual. Não se concebem mais profissionais que, uma vez graduados em formação inicial, não procurem se atualizar permanentemente recorrendo a cursos ou atividades em sua área de atuação.

Nessa direção, a busca pela qualidade do ensino está diretamente relacionada com a proposta da MAGISTRA, ou seja, envolver os professores na reflexão do seu entorno, de suas formas de vida, de seus próprios percursos profissionais, em processos de autoavaliação e reflexão das práticas pedagógicas. Dessa forma, tudo leva a crer, que novas práticas sejam construídas e renovadas como processos inevitáveis de produção de novos conhecimentos.

Nesse mesmo raciocínio, os espaços físicos das escolas devem ser considerados espaços privilegiados de conhecimento, capazes de construir formas integradas de ampliar o currículo básico que norteia o ensino nas salas de aula. São espaços vivos propícios às experiências coletivas, às vivências diferenciadas de interação social e de aprendizagens no âmbito da ética e da moral. Algumas questões, no entanto, se evidenciam: de quais habilidades, atitudes e informações as pessoas necessitam para viver inseridas em ambientes dinâmicos e repletos de informações, conscientes dos conhecimentos latentes que as rodeiam? Como transformar cada informação em conhecimentos importantes para a vida social? Como forjar experiências capazes de transformar os conteúdos curriculares em conhecimento para o exercício da cidadania?

A MAGISTRA acredita que a necessidade do conhecimento se faz sentir na vivência da experiência de produção dele. Nesse sentido, o próprio espaço das escolas, como as bibliotecas, as quadras de esportes, os laboratórios de informática, auditórios, jardins, cantinas entre outros são considerados como lugares vivos e permanentes de experiências de conhecimento.

O espaço onde está localizada a MAGISTRA também foi organizado para oferecer aos educadores diferentes formatos de vivências de formação como podem

ser encontrados no programa Espaços Escolares do Conhecimento. Além do uso administrativo, o espaço da MAGISTRA tem por objetivo trazer o educador da rede pública para vivenciar experiências únicas de imersão cultural e acadêmica dentro do Programa Espaços Escolares do Conhecimento. Assim, estão sediados no *Campus Gameleira* o Museu da Escola Ana Maria Casasanta Peixoto, a Biblioteca do Professor Bartolomeu Campos Queirós, Museu de Ciências Leopoldo Cathoud e alguns outros setores, como o projeto História Oral, o TV Escola, o Centro de Referência Virtual do Professor, o suporte da Plataforma Virtual de Aprendizagem e o Programa Laboratório de Materiais Didáticos. Esse conjunto de programas e projetos compõe a dinâmica metodológica de formação continuada, criada para realizar os processos de formação continuada dos educadores da Rede Pública do Estado de Minas Gerais.

41

4.2 Rede Mineira de Formação de Educadores

Sabendo da complexidade de uma política de formação continuada que atinja um público tão numeroso de educadores e de escolas, foi criada a **Rede Mineira de Formação de Educadores da Rede Pública**. Essa instância é composta por universidades e instituições que oferecem ensino superior, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, credenciadas por um decreto

específico do governo do Estado de Minas Gerais, para serem o pano de fundo das ações da MAGISTRA e conferirem a ela a legitimidade necessária presente na qualidade das instituições de ensino superior existentes no Estado de Minas Gerais.

4.3 Congresso anual de práticas

É um fórum que tem por objetivo reunir os diversos segmentos das escolas públicas estaduais mineiras para divulgar, integrar e disseminar práticas pedagógicas exitosas. Esse programa se destaca pela oportunidade de oferecer aos educadores espaços e tempos para exporem seus trabalhos e participarem de diferentes processos de formação presencial. Dessa forma os educadores podem conhecer especialistas e pesquisadores de suas respectivas áreas de atuação, para trocarem ideias e dialogarem sobre seus trabalhos.

Os Congressos são organizados a partir da escolha de uma temática central sobre a qual os educadores devem elaborar textos escritos relatando suas experiências e inscrevê-las para serem apresentadas. A participação das Superintendências Regionais de Educação e das escolas é fundamental na apresentação e seleção dos trabalhos que serão encaminhados à MAGISTRA para seleção final. Organiza-se, então, a discussão da temática por meio dos trabalhos inscritos e selecionados para serem

apresentados, minicursos, conferências, mesas redondas, palestras e apresentações culturais. A participação de pesquisadores renomados das universidades e educadores da Rede Pública, com a interlocução entre as pesquisas e práticas educativas possibilita uma fluidez nas discussões, estímulo a novas pesquisas e a qualificação da educação básica.

4.4 Plataforma virtual de aprendizagem

Um dos grandes desafios da MAGISTRA é conseguir atender o universo de profissionais da educação da Rede Pública do Estado de Minas Gerais. Assim sendo, definiu-se que diferentes formatos seriam utilizados e o incentivo à Educação a Distância seria uma meta.

43

Foi criada, então, a Plataforma Virtual de Aprendizagem, espaço capaz de prover a MAGISTRA de alternativas diversas de formação, para monitoramento e desenvolvimento de cursos, projetos, fóruns de discussão, espaços de consulta com repositório de conteúdos, *links* com *sites* diversos, e outros espaços de interação livre e informação.

Essa plataforma foi construída de modo a permitir que ao educador a sua livre utilização, sem custo algum, interagindo com os materiais disponibilizados e com o pessoal de suporte técnico da escola que estará a postos,

permanentemente, para atender às solicitações. A adesão aos processos de formação da MAGISTRA se faz por meio dessa plataforma. Ela é uma ferramenta para a realização de cursos no Programa de Oferta Livre de Cursos.

Plataforma Virtual de Aprendizagem¹ articula-se ao conjunto de outros setores da instituição, especialmente ao Centro Virtual do Professor - CRV, com o propósito de apoiar os profissionais das escolas na tarefa de implantação das novas propostas curriculares, vindas com o Currículo Básico Comum - CBC, oferecendo uma série de sugestões de atividades e de possibilidades educacionais ao educador.

4.5 Rede de bibliotecas

A sociedade espera que a escola propicie aos seus alunos experiências que lhes possibilitem a aquisição de habilidades cognitivas e dos conhecimentos básicos, além de competências para a ampliação do conhecimento adquirido e o domínio das tecnologias. Nessa perspectiva, o espaço da biblioteca representa um recurso fundamental para assegurar a qualidade da oferta pública de educação promovida pelas escolas,

1 - Conteúdos que compõem a Plataforma Virtual de Aprendizagem: Centro de Referência Virtual, Catálogo de Cursos do Programa Oferta Livre, Biblioteca Virtual; *LINKS* para portais já existentes, incluindo Portais Temáticos; TV Escola; Programas Roda de Conversa; Videoconferências e videoaulas; Suporte *on-line* - Fala professor; Orientações para a criação de redes sociais para discussões temáticas e *Blogs* para incentivar a relação professor/aluno/família/comunidade.

podendo assumir o papel de liderança dos processos de integração curricular. Na concepção da MAGISTRA, Biblioteca Escolar constitui um recurso facilitador dos processos de ensino e de aprendizagem, um espaço gerador de possibilidades contínuas de apoio ao trabalho do professor e da coordenação pedagógica, para o desenvolvimento das práticas curriculares, incluindo a articulação com os diversos espaços escolares como o Laboratório de Informática, as salas de vídeo, quadras de esportes e outros espaços de conhecimento.

Para tal, a MAGISTRA está investindo na constituição de uma Rede Social de Professores em Uso de Biblioteca por meio da capacitação dos profissionais que atualmente ocupam a gestão desses espaços. Nessa rede social, os profissionais terão a oportunidade de construir um novo conceito para o espaço das bibliotecas escolares, desenvolvendo programas específicos de uso dos laboratórios de informática existentes na escola. Para tal, devem apoiar as atividades de ensino das escolas e dos professores e estudantes, participando da capacitação dos professores no uso das tecnologias de informação, criando um repertório de práticas pedagógicas inovadoras para darem suporte às atividades cotidianas da escola.

4.6 Laboratório de produção de materiais didáticos

O Projeto Laboratório de Produção de Materiais Didáticos é constituído como um espaço de criação e de produção de materiais e atividades para dar suporte técnico e acadêmico às diferentes ações da MAGISTRA.

A concepção do espaço está atrelada à ideia de que o jovem estudante de graduação, tendo concluído recentemente a Educação Básica, possua postura crítica capaz de oxigenar as ações pedagógicas e propostas de ensino. Nesse contexto, é objetivo do projeto criar um repertório de materiais e atividades que possam auxiliar o professor no seu dia-a-dia.

O laboratório é constituído por estudantes, estagiários de graduação, de diferentes cursos, que são desafiados a descobrir, criar atividades, jogos e outras ações que visem à aprendizagem dos diferentes conteúdos da Educação Básica. São desafiados a buscar jogos, atividades e outros sites que possam compor um repertório de ações educativas e formativas que auxiliem o professor na sua trajetória profissional. Ao mesmo tempo, participam dos diferentes setores da MAGISTRA auxiliando nos trabalhos rotineiros, sugerindo propostas inovadoras de ação prática segundo os objetivos de cada espaço, recebendo educadores que visitam a instituição e vivenciando o cotidiano intenso da escola de formação.

4.7 Rodas de conversa

Com o objetivo de atualizar os profissionais da educação sobre as pesquisas e estudos que vêm sendo realizados sobre os diferentes temas da área da educação, como avaliação, formação docente, desafios da educação básica, currículo, educação e diversidade, projeto político pedagógico, entre outros, e qualificar as pautas das reuniões pedagógicas escolares, foi criado o projeto *Roda de Conversa* que possui dois formatos: presencial e a distância. O formato presencial é feito por meio de seminários temáticos realizados com a participação desses pesquisadores convidados para o debate em interação direta e presencial com educadores da escola básica. O formato a distância se realiza em articulação com a Coordenadoria de Comunicação da Secretaria de Educação de Minas Gerais, a Rede Minas e o Canal Minas Saúde. A Magistra organiza o encontro, definindo a temática, os convidados e as questões para o debate que é gravado pela equipe da Rede Minas e transmitida pelo Canal Minas Saúde, em diferentes horários por duas semanas. Depois desse período, o programa é postado no You Tube da Magistra para que os educadores, em qualquer momento, assistam à conversa.

A ideia dessas rodas é proporcionar a aprendizagem interescolas e intraescolas. Para isso, torna-se necessário reinventar espaços e tempos já existentes, como os

Conselhos de Classe, as reuniões pedagógicas e os colegiados como espaços de formação e reflexão de questões e temas fundamentais para a melhoria das práticas pedagógicas. Nesse sentido, acredita-se que o envolvimento dos professores em processos de reflexão contínua sobre o que fazem, como fazem e por que fazem, orienta a sua prática pedagógica em sala de aula, levando-os a buscar novos modelos de organização curricular.

4.8 Programa oferta livre de cursos

A MAGISTRA oferece em sua Plataforma Virtual de Aprendizagem, um catálogo no qual são apresentados pequenos cursos de 30 horas, no formato a distância, oferecidos por instituições credenciadas, nos quais os educadores poderão se inscrever no curso desejado. Esse programa significa a entrada e a adesão do educador à comunidade de aprendizagem da escola de formação, fortalecendo a grande rede social de educadores que ela pretende construir.

A primeira inserção do educador se faz mediante o preenchimento de um questionário sobre seus dados pessoais, semelhantemente a uma matrícula numa escola regular. Em seguida, o profissional é convidado a participar do curso MOODLE para familiarizar-se com o ambiente virtual de aprendizagem - AVA. A partir de

então, o educador estará apto a fazer o curso e a navegar em qualquer ambiente da MAGISTRA e poderá realizar, livremente, os cursos que desejar que são apresentados dentro de cinco categorias: (i) Áreas específicas do conhecimento ou CBC; (ii) Temas transversais; (iii) Gestão educacional: gestão da escola e gestão sala de aula; (iv) Escola; família; sociedade e (v) Tecnologias educacionais.

A duração de 30 horas para cada curso do programa se deve às circunstâncias em que vivem os educadores no dia-a-dia e facilitará a realização dos cursos já que o educador precisará se ocupar apenas de 5 horas semanais para cursar, com êxito, as 30 horas estipuladas. E no prazo de um mês e meio, o educador estará de posse do seu certificado. O trabalho final acordado com as instituições formadoras para complementar os cursos é denominado de AÇÕES ARTICULADAS EM CONTEXTO, e as atividades devem ser realizadas no espaço de trabalho do educador, como aplicação prática do conhecimento adquirido no curso. Acredita-se que, dessa forma, as ações de formação poderão influenciar diretamente o ambiente escolar promovendo sua atualização e processos de reflexão crítica, tendo em vista as novas experiências.

Um dos objetivos desse programa é criar vínculos entre os profissionais da escola de Educação Básica e os pesquisadores e professores das universidades credenciadas, de modo a integrá-los em uma rede social

ou uma comunidade de aprendizagens vivenciadas no contexto escolar. Trata-se de um recurso que facilita a criação espontânea de grupos de discussão entre pessoas interessadas em temáticas comuns. O estímulo ao crescimento profissional por meio dessas ações poderá oferecer novas perspectivas ao educador; fortalecer o sentimento de pertencimento a uma rede profissional; dar-lhe mais segurança em seu trabalho; motivá-lo a aprimorar sua prática e de dar visibilidade ao que faz.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios norteadores da política de formação da MAGISTRA/SEEMG obedecem, conforme nossa análise, às necessidades postas pelos educadores e alunos das escolas públicas, frente às exigências da contemporaneidade.

A expansão do atendimento na educação básica, bem como a expansão da rede superior pública e privada de formação dos docentes, nem sempre acompanhada da qualidade necessária, apoiada na investigação e na pesquisa e sobre as bases de produção do trabalho docente nas escolas públicas, têm apresentado grandes desafios para as instituições que trabalham com a formação continuada dos profissionais da educação. É necessário pensar numa formação que contemple, para além das competências do saber fazer e do como

fazer, a totalidade do processo educativo, as construções históricas dos educadores e os contextos sociais, políticos e culturais nos quais esses profissionais atuam.

A experiência de formação continuada da Magistra, apesar de recente, já aponta boas alternativas para o aprimoramento das escolas e da educação ofertadas às crianças, jovens e adultos mineiros. O caminho tem sido o diálogo, a troca de experiências, a reflexão das contradições próprias dos processos educativos e a construção coletiva que possibilite a preparação dos docentes e, por consequência, das novas gerações. Esse diálogo tem aberto o caminho da interlocução com as produções acadêmicas mais recentes e para as futuras pesquisas sobre a formação docente.

51

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº. 6.755, de 29 de janeiro de 2009. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES no fomento a programas de formação inicial e continuada, e dá outras providências. Decretos. **D.O.** Brasília: Casa Civil da Presidência da República Federativa do Brasil/Subsecretaria para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6755.htm>. Acesso em: 05 maio 2013.

CAVACO, Maria Helena. Ofício do professor: o tempo e as mudanças. In: NÓVOA, A. (Org.). **Profissão professor**. Porto: Porto Editora, 1995.

COSTA, T. M.L. **O papel do corpo da tecnologia e da linguagem na formação e no desenvolvimento profissional do professor de matemática**. Tese (Doutorado), PUC/SP, 2008.

DEMAILLY, Lise Chantraine. Modelos de formação contínua e estratégias de mudança. In: NOVOA, Antônio. **Os professores e sua formação**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1992. p. 139-158.

GATTI, Bernadete. **Formação de professores e carreira: problemas e movimentos de renovação**. Campinas, autores associados, 1997.

GATTI, Bernadete. Formação continuada de professores: a questão psicossocial **Cadernos de Pesquisa**. Fundação Carlos Chagas, n. 119, jul. 2003.

HOUAISS, A. VILLAR, M. de S.; FRANCO, F. M. M. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

HUBERMAN, M. O ciclo de vida profissional dos professores. In: NÓVOA, A. (Org.). **Vidas de professores**. Porto: Porto Editora, 1995, p.31-61.

KRAMER, S. Melhoria da qualidade do ensino: o desafio da formação de professores. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, n.165, p.189-207, 1989.

MARIN, Alda Junqueira. Formação de professores: novas identidades, consciência e subjetividade. In: TIBALLI, Elianda F. Arantes; CHAVES, Sandramara Matias. (Orgs.). **Concepções e práticas de formação de professores** – diferentes olhares. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 57-73.

MINAS GERAIS. Lei Delegada nº 180, de 20 de Janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais**. Diário do Executivo. 21 jan. 2011.

NOVOA, António. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, António **Os professores e sua formação**. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1991. p.139-158.

53

NOVOA, António. **Professores. Imagens do futuro presente**. Educa, Lisboa 2009.

Recebido: 24/10/2013
Aprovado: 26/10/2013

**LA DIMENSIÓN JURÍDICO-NORMATIVA EN
LOS ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
AMBIENTALES:** una evaluación crítica desde la teoría
política del discurso

Jorge Gabriel Foa Torres*

RESUMEN

El artículo propone una evaluación crítica de los aspectos jurídico-legales de diferentes análisis de políticas públicas ambientales. Mientras algunos estudios incorporan el derecho a sus marcos heurísticos de intelección y otros lo ubican como una instancia instrumental, ya sea para la adaptación institucional al entorno de los mercados, o para la corrección de las limitaciones racional-cognitivas de los individuos, este trabajo propone un enfoque que privilegia el momento político inherente a cualquier articulación hegemónica de sentido. Esto implica, por un lado, reconocer el carácter ontológicamente contingente de toda lógica social dominante en el terreno de las políticas. Por otro, dirigir el análisis hacia aquellas instancias ideológicas afectivas que, a pesar de tal contingencia constitutiva, sujetan a los individuos

55

* - Abogado, doctorando en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados-Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Becario de postgrado tipo II CONICET-Argentina, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS-UNC), Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA-UNC), Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba (Argentina). E-mail: jorgefoatorres@gmail.com

promoviendo la resistencia al cambio. Esto último da paso a un abordaje complejo y paradójal entre norma pública y trasgresión colectiva, que no se agota en la simple oposición excluyente de ambos términos.

Palabras clave: *Políticas públicas ambientales. Aspecto normativo. Lo político. Ideología.*

**A DIMENSÃO JURÍDICO-NORMATIVA NOS
ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
AMBIENTAIS: uma avaliação crítica (do ponto de
vista) da teoria política do discurso**

56

RESUMO

O artigo propõe uma avaliação crítica dos aspectos jurídico-legais de diferentes análises de políticas públicas ambientais. Enquanto alguns estudos incorporam o direito a seus marcos heurísticos de inteligência e outros o situam como uma instância instrumental, seja para a adaptação institucional em torno dos mercados, seja para a correção das limitações racional-cognitivas dos indivíduos, este trabalho propõe um enfoque que privilegia o momento político inerente a qualquer articulação hegemônica de sentido. Isto implica, por um lado, reconhecer o caráter ontologicamente contingente de toda a lógica social dominante no terreno das políticas. Por outro, dirigir a análise até aquelas instâncias ideológicas afetivas que,

apesar de tal contingência constitutiva, sujeitam os indivíduos, promovendo a resistência à mudança. Esta última dá lugar a uma abordagem completa e paradoxal entre norma pública e transgressão coletiva, que não se esgota na mera oposição entre ambos os termos.

Palabras-chave: *Políticas públicas ambientais. Aspecto normativo. O político. Ideologia.*

JURIDICAL-NORMATIVE DIMENSION IN ENVIRONMENTAL POLICY STUDIES: A critique evaluation from de political discourse theory

ABSTRACT

This paper offers a critical assessment of legal aspects of different environmental policy analysis. While some studies incorporate the law in their heuristics frameworks and others locate it as instrumental instance, whether for the institutional adaptation to the market environment, or to correct rational-cognitive limitations of the individuals, this paper proposes the political moment inherent in any hegemonic articulation of meaning. That implies, on the one hand, recognizes the ontologically contingent character of any social dominant logic in the policy field. On the other, lead the analysis to those affective-ideological instances that, despite such constitutive contingency, grip the individuals promoting resistance to change. The latter

57

leads to a complex and paradoxical approach between public norms and collective transgressions, which is not exhausted in the mere opposition between both terms.

Keywords: *Environmental policies. Normative aspect. The political. Ideology.*

1 INTRODUCCIÓN

58

En Latinoamérica, los estudios referidos a políticas públicas ambientales (en adelante PPA) suelen hacer énfasis en dos cuestiones centrales. Por un lado, en la creciente creación de normativas e instituciones ambientales (RODRÍGUEZ BECERRA et al., 2002; GABALDÓN; RODRÍGUEZ BECERRA, 2001; ACUÑA, 1999; JULIÁ et al., 2009). Por otro, y como correlato de lo anterior, se suele hacer hincapié en las carencias a la hora de su implementación señalándose altos niveles de incumplimiento (DI PAOLA, 2006; BRAITHWAITE, 2006; RODRÍGUEZ BECERRA et al., 2002; CUBILLOS, 1997).

Esta “paradoja ambiental” por la cual graves problemas ecológicos conviven con cada vez más normativas e instituciones ambientales, exigirían que los esfuerzos se dirijan hacia el desarrollo de la eficacia y eficiencia de aquellas instancias encargadas de la aplicación de la normativa ya existente o, en su caso, hacia el

perfeccionamiento de los instrumentos legales en aras de facilitar su adecuada ejecución: “Se requiere entonces una movilización de recursos y de capacidades para fortalecer la gestión ambiental y buscar un mayor cumplimiento de las legislaciones y políticas ambientales, además de crear los mecanismos de control ambiental y de mercado que incidan en las actividades productivas de la región” (RODRÍGUEZ BECERRA et al., 2002, p. 2).

No obstante ello, este trabajo busca dar cuenta críticamente de los fundamentos teóricos de tales estudios de PPA. De tal modo, el presente se interroga acerca de los supuestos epistémico-teóricos que sirven de condición de posibilidad para afirmaciones como las arriba mencionadas. En particular, la mira está puesta en el modo en que los análisis de PPA suelen abordar los aspectos jurídico-legales involucrados en sus objetos de estudio. Por aspectos jurídico-legales nos referimos, específicamente, al marco normativo implicado en cada estudio, buscando identificar el lugar que el mismo ocupa en cada enfoque y sus vínculos con la perspectiva teórica en cuestión. En ese sentido, este trabajo es pasible de ser inscripto, siguiendo a Costas Douzinas, entre aquellos estudios pertenecientes a cierta *crítica jurídica* orientada a dar cuenta de diversos aspectos jurídicos presentes en los modos sociales de producción y reproducción económicos, políticos e ideológicos (DOUZINAS, 2009).

En nuestro caso, nos ocuparemos de los aspectos jurídicos en los estudios de PPA.

A su vez, el artículo propone una particular mirada propedéutica crítica del universo de estudios indagados a los fines de situar, de manera relacional y diferencial, un enfoque, eminentemente político y de corte post estructuralista de tales aspectos jurídicos en los estudios de PPA. La perspectiva que, de tal modo, se asume, funda sus bases en la teoría política del discurso la cual, a su vez, encuentra sus formulaciones fundacionales en las obras de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe (LACLAU; MOUFFE, 1993; 2004) así como también en novedosos desarrollos epistemológicos de autores como Jason Glynos y David Howarth (GLYNOS; HOWARTH, 2007, 2008a, 2008b). Asimismo, en este trabajo cobran centralidad los aportes lacanianos dentro de la teoría política del discurso (GLYNOS, 2001, 2008; STRAVRAKAKIS, 2007, 2009) y fuera de ella (ZIZEK, 2008; ALEMÁN, 2010a, 2010b).

Así las cosas, el artículo se ordena en torno a dos interrogantes principales: de qué manera los estudios de PPA suelen abordar al aspecto o marco jurídico-legal de sus objetos de estudios. ¿Cuáles son los rasgos diferenciales y críticos que, respecto de tales enfoques, la mirada lacaniana en la teoría política del discurso es capaz de ofrecer?

Ahora bien, a los fines de responder a tales preguntas se hace necesaria la sistematización de los diversos análisis de PPA que, sin la intención de constituirse en un estudio exhaustivo de los mismos, nos permita dar cuenta de nuestro objeto. Para ello, se propone la construcción de tipologías de estudios de PPA susceptibles de organizar diferentes antecedentes en grupos que guardan características similares.

Así, un primer paso consiste en la clasificación del universo de análisis de PPA en tres grandes tipos o clases de la siguiente manera:

1. Aquellos enrolados en el *enfoque de derechos* de las PPA, que tienden a priorizar el desarrollo de garantías para el mejor cumplimiento de la legislación ambiental (ABRAMOVICH, 2006; SABSAY, 2000; DI PAOLA, 2006; DI PAOLA et al., 2006; entre otros).
2. Los que priorizan la *gestión técnico-económica* de los problemas ambientales promoviendo la elección y desarrollo de instrumentos económicos de mercado para el manejo de los conflictos ecológicos (TOLMOS, 2004; ABUGATTÁS, 2005; ROMO MURILLO, 2005; RODRÍGUEZ-BECERRA ET AL., 2002; entre otros).
3. Aquellos que abordan las PPA desde el enfoque de las políticas de gestión y manejo de riesgos.

En este caso nos referimos principalmente a los trabajos liderados por el jurista estadounidense Cass Sunstein (SUNSTEIN, 2001, 2006; JOLLS et al., 1998).

Por otra parte, cada una de estas tipologías se abordará de manera separada siguiendo los siguientes ejes de análisis:

1. el señalamiento de una breve semblanza y caracterización general.
2. la indagación en torno al específico modo en que cada grupo suele entender al aspecto jurídico legal en juego en sus estudios.
3. la problematización crítica de cada enfoque.

62

Por último, y a partir de la recuperación del cuestionamiento de cada visión, se intentará delinear una propuesta novedosa para el análisis PPA, en general, y de sus aspectos legales, en particular. Tal perspectiva, abreviará en enfoques de cariz interpretativo o constructivista, es decir, de aquellos que privilegian la comprensión de las estructuras y relaciones de poder que dan lugar a cierto modo particular e histórico de construcción de las PPA en un determinado territorio (HAJER, 2005; HAJER; VERSTEEG, 2005; DOMÍNGUEZ; SABATINO, 2010; GARRISON; MASSAM, 2001; entre otros). No obstante, se diferenciarán sensiblemente de estos últimos, para proponer algunos elementos para un *enfoque discursivo*

y de crítica lacaniana a la ideología de las políticas (FOA TORRES, 2011, 2012).

2 EL ENFOQUE DE DERECHOS

Esta perspectiva emerge de la concepción por la cual el desarrollo no es considerado como una cuestión exclusivamente económica sino como un verdadero derecho humano de los ciudadanos. Los valores y normas internacionalmente aceptados acerca de la lucha contra la pobreza y los derechos sociales adquieren, para esta perspectiva, una importancia fundamental (HENRY-LEE, 2005). De tal modo, la invocación al andamiaje internacional de los derechos constituye un punto nodal para este enfoque, toda vez que se visualiza a los Estados como sujetos obligados al cumplimiento de tales mandatos.

63

Antes que una concepción *curativa* de los derechos enfocada en las acciones frente a la violación de las leyes, el enfoque de derechos supone el abordaje *preventivo* de sujetos en situaciones de riesgo. Por lo tanto, la ciudadanía no es vista como un conjunto de personas necesitadas de asistencia social sino como sujetos de derecho que el Estado debe reconocer y, frente a los cuales, carga con diferentes obligaciones (GÜENDEL, 2000, 2003; ABRAMOVICH, 2008; ABRAMOVICH; PAUTASSI, 2006). En definitiva, el enfoque de derechos

busca el *empoderamiento* de los individuos para el cumplimiento efectivo de los derechos existentes (ABRAMOVICH, 2008).

Es a partir de tales premisas que esta perspectiva propone para la evaluación, análisis e implementación de políticas públicas un *marco teórico conformado por el derecho internacional sobre derechos humanos* e, incluso, por las interpretaciones de organismos internacionales efectuadas al respecto (ABRAMOVICH, 2008; GÜENDEL, 2002). En palabras de Abramovich: “Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación” (ABRAMOVICH, 2008, p. 38).

De ese modo, la dimensión jurídico-legal es incorporada al mismísimo marco teórico, es decir, constituye una instancia de intelección clave a la hora de abordar las políticas para su evaluación y análisis. En el caso de las PPA esto suele traducirse en la adopción de los dispositivos jurídico-ambientales internacionales y nacionales, como elementos centrales para el análisis de las políticas (DI PAOLA, 2006; SABSAY, 2000; DI PAOLA et al., 2006).

Como consecuencia, esta perspectiva tiende a reducir los conflictos ecológicos a cierta concepción contractualista en donde es posible distinguir dos partes claramente diferenciadas: el ciudadano como un virtual acreedor y el Estado como sujeto obligado al cumplimiento contractual (ABRAMOVICH, 2006). Ahora bien, la preocupación del enfoque de derechos está puesta en aquellas instancias mediadoras susceptibles de servir de garantía en la relación contractual entre ciudadano y Estado. El problema de los posibles incumplimientos de las obligaciones contractuales es abordado con miras a la promoción de instituciones gubernamentales o no gubernamentales destinadas a su fiscalización y control.

65

En ese sentido, el énfasis de tales estudios se suele poner en las instancias de acceso a la justicia o judicialización de reclamos, en los mecanismos de información pública ambiental y de participación ciudadana en la toma de decisiones, así como también en la verificación cuantitativa de niveles de cumplimiento del derecho ambiental (DI PAOLA, 2006; DI PAOLA et al. 2006; NAPOLI et al., 2006).

Ello implica, incluso, la tendencia a construir indicadores capaces de medir el nivel de acatamiento de la normativa en el territorio: “los indicadores son instrumentos útiles para medir el nivel de cumplimiento de la normativa por parte de la comunidad regulada” (DI PAOLA, 2006, p. 1).

Tales indicadores se suelen concebir como “expresiones matemáticas que persiguen un objetivo, contienen una o más variables cuantificables y representan un determinado aspecto de funcionamiento de un sistema” (DI PAOLA, 2006, p. 81).

Como puede apreciarse, a partir de tomar a los aspectos jurídico-legales de sus objetos de estudio como elementos centrales para la intelección del referente empírico en cuestión, este enfoque tiende a convertir su trabajo en una labor de contrastación entre las estipulaciones normativas vigentes y los comportamientos de individuos e instituciones. Así, el par cumplimiento/incumplimiento pareciera absorber las tareas heurísticas de explicación y verificación. En ese sentido, Ludwig Güendel llega a señalar como desafío del enfoque de derechos a la construcción de vías que acerquen y unan a lo propiamente jurídico-legal con el campo científico, llevando las idealizaciones jurídicas al terreno “de la teoría de la planificación social, construyendo ese vínculo entre el mundo de la norma jurídica y legal y el mundo de la racionalización científica de lo social” (GÜENDEL, 2003).

Ahora bien, de ese modo esta perspectiva cree salir del ideal normativo aproximándose a la “realidad realmente existente” y, sin embargo, asume a tal o cual plexo normativo como una teoría indisputable destinada a ser

contrastada mediante el relevamiento de las conductas de agentes y actores sociales. Con lo cual, antes que una des-idealización de lo normativo que abra paso al efectivo y concreto cumplimiento del derecho establecido, lo que tiende a lograr este enfoque es la asignación a lo jurídico-legal de un lugar determinante para la explicación, predicción y planificación de la vida social. Por lo tanto, se corre el riesgo de producir una normativa idealista de las prácticas sociales e, incluso, de endilgar un valor cuasi ontológico al derecho.

De tal modo, el enfoque de derechos tendería a caer en la misma trampa del idealismo jurídico respecto de la cual cree haber escapado: propone evitar el idealismo normativo poniendo énfasis en el acercamiento a cierta realidad concreta y, sin embargo, tal aproximación se efectúa asumiendo determinado derecho como núcleo duro de sus marcos de intelección. Por caso, el significado endilgado al cumplimiento de la ley en este enfoque suele referirse a una instancia instrumental y pragmática: “La aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental son conceptos prácticos cuyas bases se yerguen en el análisis de la implementación de la ley. En tal sentido resulta de suma importancia poseer elementos que permitan evaluar dicha realidad” (DI PAOLA, 2006, p. 1). Es que si las estipulaciones normativas estatales son asumidas como claves para la explicación de lo social y,

por ende, para la formulación e implementación deseable de políticas, entonces lo que es necesario medir y relevar es la aplicación práctica y real de esa normativa. Es hacia esa dirección a la que este grupo de enfoques orienta sus estudios.

En definitiva, al elevar lo legal-normativo al rango de contenido determinante a la hora del estudio de PPA, perderíamos de vista, al menos, dos cuestiones. Por un lado, la tendencia a aceptar al Estado y sus PPA del modo en que se auto-definen normativamente y de tomar esos enunciados legales como criterios heurísticos, torna inaccesible el estudio de los motivos por los cuales el sistema estatal de PPA ha adquirido, histórica, política y contingentemente, una forma determinada. Es decir, se pierde la posibilidad de considerar aspectos sociales estructurales que, más allá de lo estrictamente normativo, son capaces de influir o sobre determinar el modo en que esos aspectos jurídicos son creados, interpretados, implementados y trasgredidos.

Por otro lado, el incumplimiento normativo suele ser calificado por el enfoque de derechos como un desvalor, una anomalía no deseada por la sociedad y, por lo tanto, como pasible de ser excluida mediante su judicialización y castigo que habilite cierto “retorno” al orden social: “el trípode daño-responsabilidad-sanción es un núcleo fundamental para que el Estado cumpla su rol de

vigilancia o de policía ambiental” (SABSAY, 1998, p. 86). El abordaje individualizado y particularizado de la trasgresión a la legislación ambiental tiende a proponer como principal vía de solución la judicialización del problema ya sea para su castigo o para su prevención (SABSAY, 1998). Sin embargo, de ese modo se pierde de vista la posibilidad de entrever una relación más compleja entre la ley y su incumplimiento. Una relación que no se reduce a la mera oposición entre ambas susceptible de ser superada mediante el desarrollo de instrumentos técnicos de control o del fortalecimiento de instituciones de fiscalización pertenecientes al Estado o a la sociedad civil. Es decir, se excluye la oportunidad de apreciar el vínculo estructural entre derecho y trasgresión. Relación esta que, a pesar de estar constituida por términos usualmente contrapuestos, subsiste *paradojalmente* imbricando sus elementos. Sobre ambos aspectos se volverá más adelante, a continuación se abordará aquel grupo de trabajos que tienden a promover el manejo económico-técnico de las cuestiones ambientales.

69

3 LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-TÉCNICA

Este enfoque emerge principalmente en el marco de visiones que intentan proyectar soluciones desde

la economía, hacia el terreno de las políticas. En tal sentido, y a partir de trabajos que en algunos casos suelen ser desarrollados en el contexto de organismos internacionales de promoción del desarrollo económico-financiero (como es el caso de la comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas – CEPAL-, el Banco Mundial y el Banco interamericano de Desarrollo -BID), pueden ser identificados dos rangos principales propios de esta perspectiva.

70

Por un lado, la propuesta del abordaje económico-técnico de los problemas ambientales suele incluir a las PPA como un aspecto interno al concepto más amplio de *gestión ambiental*. Esta cuestión halla sus fundamentos en el reconocimiento del rol fundamental que, para esta clase de trabajos, adquiere el sector privado en el manejo de lo medioambiental, como señalan Katz et al.: “La creatividad del sector privado es motor del progreso” (KATZ et al., 1995, p. 185). Tal concepción deviene de suponer al tema ambiental como “un problema de externalidades negativas, las que aparecen fundamentalmente donde el derecho de propiedad falla en proveer una solución o donde el derecho de propiedad simplemente está ausente” (DEL FÁVERO; KATZ, 2001, p. 249).

Es que el Estado y sus instancias, de esta manera, constituyen solamente un actor más entre otros que participan en el juego de los mercados. Así, el

interrogante más común de esta clase de trabajos gira en torno a los modos en que es posible establecer y generar formas institucionales, jurídicas y políticas adaptadas al mundo, cada vez más complejo, de los mercados contemporáneos.

La necesidad de proponer bases para la transición desde viejas regulaciones hacia nuevas regulaciones encuentra su fundamento en el hecho de que “La buena noticia es que los cambios en la gestión ambiental del sector privado están creando nuevas perspectivas y oportunidades para la mejora del medio ambiente”¹ (FIORINO, 1999, p. 2). Por lo tanto, las PPA tienden a ser abordadas como elementos instrumentales del Estado cuyo principal objetivo consiste en adaptar las antiguas estructuras sociales mediante sistemas de auto-regulación sostenidos en normas procedimentales y organizativas capaces de fortalecer los *mecanismos reflexivos* dentro de las organizaciones privadas (FIORINO, 1999).

71

Asimismo, la cuantificación técnico-científica de estándares de emisión y contaminación constituye un aspecto clave para este enfoque, toda vez que es a partir de esos parámetros que se hace posible la generación de derechos de propiedad (como el caso

1 - Texto original: “The good news is that changes in private sector environmental management are creating new prospects and opportunities for environmental improvement”.

de los derechos transables de emisión). Por lo tanto, la medición técnica es un aspecto determinante a la hora de la creación normativa y la fijación de su contenido (DEL FÁVERO; KATZ, 2001). Lo que nos lleva a señalar el carácter meramente *instrumental* que, para el enfoque de la gestión económico-técnica posee el derecho y, por extensión las PPA en su conjunto. El orden social entendido como el juego más o menos armónico de los mercados exige una participación dócil y adaptativa de lo normativo que propenda a recrear y fortalecer las instancias económico-mercantiles de la vida social.

72

Así, la adecuación al entorno de los mercados y a los criterios técnico-científicos dominantes, son elementos fundamentales para el establecimiento de *responsive regulations* susceptibles de adquirir una mayor eficiencia respecto de propuestas estatistas que ponen el foco en el rol paternalista del estado en la gestión ambiental (BRAITHWAITE, 2006). Los gobiernos deben ser sensibles a las conductas de aquellos a quienes busca regular a la hora de llevar adelante políticas cooperativas o conflictivas (BRAITHWAITE, 2006). De tal modo, el problema parece reducirse a fijar los modos más eficientes de “balancear el costo de las regulaciones ambientales con los *beneficios* que ellos producen”²

2 - Texto original: “...to balance the cost of environmental regulations with the benefits they produce”.

(KETTL, 2002, p. 188). Es decir, las PPA a través de sus instancias normativas, deben adoptar cierta *reflexividad* que les permita adecuarse a las transformaciones de los mercados, así como también desarrollar mecanismos reflexivos hacia adentro de las administraciones. Esfuerzos éstos, que, según esta perspectiva, están dirigidos al establecimiento de instancias “democráticas de auto-control” del sector privado y de colaboración mutua con el Estado (FIORINO, 1999).

Todo ello, deriva en el segundo aspecto: la reducción que este enfoque produce de las funciones estatales en materia de PPA al par instrumentos de comando y control/instrumentos económicos de gestión. Es que si las políticas son simplemente un aspecto más dentro del concepto de gestión y, por lo tanto, el sector privado posee un lugar predominante o al menos tiene ciertas condiciones de preeminencia respecto de las instancias públicas a la hora del manejo de conflictos y problemas ambientales, entonces el estudio de que se trate tenderá a entender a las PPA como un conjunto de mecanismos destinados a lograr la mayor eficiencia posible a la hora del tratamiento de las fallas o consecuencias indeseadas de los mercados.

En ese marco, *la oposición entre instrumentos de comando y control e instrumentos económicos o de mercado parece saturar conceptualmente al ámbito de las PPA*. Los

primeros, constituyen mecanismos tradicionales basados en regulaciones directas del Estado para el control de conductas (PADDOCK, 2008), cuyo diseño suele estar dirigido a limitar “el uso de bienes ambientales públicos por medio de regulaciones y su posterior fiscalización” (DEL FÁVERO; KATZ, 200, p. 251). Para los autores del enfoque de la gestión económico-técnica de los problemas ambientales, los instrumentos de comando y control suelen imponer limitaciones y costos innecesarios a la actividad económica (DEL FÁVERO, 2001; PADDOCK, 2008) así como también atribuir a la autoridad estatal amplios márgenes de discrecionalidad (DEL FÁVERO, 2001) y mostrar, sin embargo, un alto grado de ineficiencia económica e ineficacia ambiental en la mayoría de los países en desarrollo, que usualmente muestran limitadas capacidades para implementarlos (ETCHEGARAY, 2005; BRAITHWAITE, 2006; RODRIGUEZ-BECERRA et al., 2002; TOLMOS, 2004).

En cambio, los instrumentos económicos implican el desarrollo de programas voluntarios, antes que coercitivos, destinados a constituirse en incentivos orientados a la generación de prácticas ambientalmente adecuadas por parte del sector privado (DALEY, 2007; ETCHEGARAY, 2005). Tales mecanismos intentan influir en el comportamiento de los mercados ya sea promoviendo transferencias financieras de los

contaminadores a la comunidad o creando nuevos mercados (TOLMOS, 2004). Como señalan Del Fávero y Katz, los instrumentos económicos buscan utilizar las fuerzas del mercado de manera amistosa, produciendo derechos de propiedad allí donde no los había y evitando generar costos innecesarios a la actividad económica (DEL FÁVERO; KATZ, 2001).

Esta dicotomía entre estas dos clases de instrumentos de gestión, llega a ser presentada en términos teóricos como el *dilema entre cooperación o conflicto en la gobernanza ambiental* (POTOSKI; PRAKASH, 2004). En función de ello, el terreno de las PPA es escenificado bajo la alternativa entre regulaciones gubernamentales rígidas, que en razón de sus costos pueden incentivar incumplimientos ambientales por parte del sector privado, y estrategias de flexibilización ambiental empresaria, ancladas tanto en alivios regulatorios ofrecidos por el Estado como en la promoción de adopciones voluntarias por parte del sector privado de regulaciones gubernamentales y no gubernamentales blandas (POTOSKI; PRAKASH, 2004). Por caso, los estudios citados de Potoski y Prakash, dan cuenta, a través del análisis cuantitativo de la implementación del sistema ISO 140001, que los modos de cooperación son mejores y más eficaces respecto de las estrategias de confrontación (POTOSKI; PRAKASH, 2004).

En ese marco, el derecho se presenta como un aspecto instrumental de la gestión ambiental, el cual debe servir de instancia amistosa de cooperación que, antes que fogonear situaciones de conflicto ambiental, habilite a la adaptación pacífica de las PPA a las situaciones socio-económicas reinantes. Esto último, ubica a la perspectiva como un enfoque que busca aprender de las condiciones sociales realmente existentes, para acomodar las instituciones y políticas a sus exigencias y necesidades (POTOSKI; PRAKASH, 2004).

76

Como podemos advertir, el par cooperación/conflicto (y su sucedáneo instrumentos de mercado/ instrumentos de comando-control) constituye el callejón sin salida de esta perspectiva que, más que analizar a las PPA, parece operar en la búsqueda por el establecimiento de cierto modo de gestionar las cuestiones medioambientales. Un modo que, antes que poner en cuestión o si quiera dudar acerca del predominio de los mercados en la organización de lo social, exige de las PPA y de sus aspectos jurídicos la sumisión a aquellos.

Más aún, lo que lleva a suponer este par cooperación/conflicto, es la virtual superación social de este último a favor de la armonización entre actividades económico-productivas y protección ambiental pública de los recursos. Sin embargo, como veremos más adelante, nuestra propuesta distingue entre la concepción empírica de los

conflictos y la perspectiva ontológica del antagonismo social³. Mientras la primera, como hemos visto, parece ser fácilmente superable a través de la reducción de la política a la gestión de mercados, la segunda reconoce el carácter irreductible del antagonismo⁴ y lo eleva a una condición que no solo actúa como elemento inherentemente negativo de lo social sino, además, como condición positiva para la emergencia de lo político y para el sostenimiento de la contingencia inherente de las estructuras sociales, aún, de los mercados y sus reglas de reproducción. Por lo tanto, para nuestra perspectiva, *la dicotomía cooperación/conflicto puede ser vista como una mera apariencia tras la cual se afirma el carácter esencial de las leyes del mercado.*

77

4 EL ENFOQUE DE POLÍTICAS DE RIESGOS

Cuando hablamos de perspectiva de riesgos, hacemos referencia a aquel grupo de trabajos, liderados principalmente por el jurista estadounidense Cass Sunstein, que abordan a las políticas ambientales a partir de estudios de percepción y cálculo de riesgos de amplia difusión en las ciencias sociales en las últimas décadas⁵. La búsqueda central de esta clase de trabajos gira en

3 - Al respecto ver: Laclau y Mouffe, 2004, cap. 3.

4 - Aquí antagonismo social es entendido de manera equivalente a la noción de *lo político*, que será abordada más adelante.

5 - Al respecto ver: Wildavsky y Dake, 1990.

torno de alcanzar una cada vez mayor precisión en los cálculos de riesgos, a través de tomar en consideración tanto los peligros de la población como los individuales, así como también a la rentabilidad de los mecanismos de gestión (HAMILTON; VISCUSI, 2000; VISCUSI; HAMILTON, 1999).

Frente a estudios de percepción de riesgos que, en el marco del análisis de las opiniones de la gente acerca de actividades y tecnologías riesgosas, han entendido a las diferencias de percepción de la población común y de los técnicos especializados como un choque entre racionalidades diversas a ser zanjadas a través de la deliberación y la participación pública en los procesos de toma de decisión (KUNREUTHER; SLOVIC, 1996; SLOVIC, 1987). Cass Sunstein propone la adopción y desarrollo del análisis costo-beneficio como “una herramienta útil que ayuda a corregir los diversos riesgos a los cuales todos estamos expuestos” (SUNSTEIN, 2006, p. 83).

Para Sunstein, los más actuales aportes de la psicología cognitiva constituyen elementos conceptuales claves a los fines de entender y dar respuestas al fenómeno contemporáneo del riesgo. De tal modo, la mirada de la economía neoclásica respecto del comportamiento humano ha supuesto un *homo economicus* no plenamente adecuado al individuo real. El comportamiento estándar

de los individuos radica en su búsqueda por maximizar sus utilidades a partir de cierto número estable de preferencias y en un contexto de un acumulado de información obtenido según el/los mercado/s en el/los que participa. Pero Sunstein sostiene, siguiendo los más novedosos desarrollos de la psicología behaviorista, que la gente real presenta tres limitaciones centrales en su comportamiento: “racionalidad limitada”, “interés limitado” y “voluntad limitada” (SUNSTEIN, 1997; JOLLS; SUNSTEIN; TALLER, 1998). En función de tal concepción del comportamiento de los individuos, sostiene la necesidad de la intervención estatal para fomentar la superación de tales limitaciones, mediante la figura del “anti-anti paternalismo” o, en otros términos, el escepticismo sobre el anti paternalismo que no implica una defensa del paternalismo (JOLLS et al., 1998).

79

Lo que subyace a este planteo cognitivista de la política y el gobierno es la propuesta de un modo específico de abordar la cuestión del riesgo, en general, y de las políticas ambientales, en particular.

Sunstein advierte que la gente común suele cometer muchos errores al pensar los riesgos y que, por lo tanto, el derecho y la política antes que prestar atención a la opinión popular debiera atender la *evidencia estadística* (SUNSTEIN, 2001). La lógica del análisis cognitivo de Sunstein parte de la idea de que la falta de información

o la disponibilidad de heurísticas equivocadas, son capaces de generar demandas erróneas no basadas en los hechos. Por lo cual, propugna la utilización del análisis costo-beneficio no como un mero sistema de evaluación coyuntural, sino como un verdadero “Estado de costo-beneficio”, por el cual sea posible corregir las limitaciones cognitivas y dar respuestas democráticas a los riesgos resaltando la importancia de la ciencia, así como también de la evaluación de los costos de reducción de peligros y el papel en la política gubernamental de los expertos o tecnócratas (SUNSTEIN, 2006, 2001).

80

En ese marco, el contenido de las normas regulativas de riesgos, para el jurista estadounidense, no debe ser estructurado exclusivamente alrededor de la búsqueda de soluciones *eficientes* para los problemas de la organización social sino que se debe tener en cuenta además al problema de la *racionalidad limitada* y sus efectos. Como consecuencia, el *interés limitado* de los individuos puede reducirse o superarse “mediante la creación de normas que resuelvan los problemas de la acción colectiva incluso sin la intervención del gobierno”⁶ (JOLLS et al., 1998, p. 1541).

6 - Texto original: “... by creating norms that solve collective actions problems even without government intervention”.

Así las cosas, para Sunstein el derecho posee la función primordial de establecer y determinar contextos cognitivos para la elección de los individuos. Antes que provocar o determinar la acción, puede establecer autorizaciones legales que funcionan como un universo limitado de opciones posibles para la acción y la toma de decisiones (SUNSTEIN, 1997). En tal sentido, si el individuo ya no es aquel *homo economicus* pleno de la economía neoclásica sino aquel que en función de su racionalidad limitada es capaz de cometer equivocaciones a la hora de evaluar riesgos o efectuar demandas políticas concretas, entonces, el derecho puede servir de mecanismo cognitivo-informacional para la generación de cascadas de disponibilidad adecuadas a los estándares del cálculo costo-beneficio.

81

La propuesta cognitivista de Sunstein, a pesar de que afirma no proponer la remoción del “derecho a seleccionar las políticas democráticamente”, exige el fortalecimiento de los poderes del Estado para la resistencia a las “demandas conducidas por información errónea sobre riesgos y [para] buscar consistencia entre políticas de riesgo”⁷ (KURAN; SUNSTEIN, 2007, p. 762). Es que a través del análisis costo-beneficio, entendido como “una contabilización detallada de las consecuencias de los

7 - Texto original: “... to resist demands driven by misinformation about risks and to seek consistency among risk policies”.

cursos alternativos de acción”, sería posible identificar científicamente el problema, determinar su magnitud y los costos de su posible solución (SUNSTEIN, 2006, p. 20). Ese sería el modo por el cual se instituiría, no ya una modalidad específica para la evaluación de las políticas, sino un “Estado de costo-beneficio” capaz de corregir limitaciones cognitivas y dar “respuesta a necesidades democráticas” (SUNSTEIN, 2006, p. 20).

Por lo tanto, los estudios de PPA, desde el enfoque de gestión de riesgos de Sunstein, deberían dirigirse a identificar las evaluaciones técnicas correctas de los costos y beneficios de actividades ambientalmente peligrosas para el establecimiento de criterios y directrices políticas no contaminadas por las demandas y apreciaciones erróneas. Asimismo, el derecho, en ese contexto, constituiría un brazo clave en la construcción informacional de opciones adecuadas para la elección racional de los individuos.

Ahora bien, si la organización democrática propuesta por Sunstein se sostiene en el predominio del saber tecno-científico y su difusión estatal para el control de las demandas populares no adecuadas a sus términos, entonces nos encaminaríamos hacia el establecimiento de cierta *utopía cognitiva* en donde el derecho y el Estado están encargados fundamentalmente de saturar informacionalmente al individuo haciéndole superar sus

limitaciones racional-cognitivas. En ese sentido, el análisis costo-beneficio pareciera efectuarse no en el contexto de las condiciones históricas, económicas y políticas que la hacen posible, sino en cierto ámbito trascendental en donde es posible dar lugar a una evaluación superadora y más fiable que cualquier proceso político-democrático. De tal modo, la elite técnico-científica accede al poder mediante la habilitación del Estado que le da abrigo y pone sus instituciones al servicio de la difusión normativa de sus directrices. Qué corresponde a lo ambientalmente riesgoso, en qué medida y de qué modo debe de ser gestionado, son aspectos susceptibles de ser respondidos por un análisis costo-beneficio ascendido al nivel de régimen de “Estado costo-beneficio”.

83

Para nuestra propuesta, un efecto importante de este enfoque reside no tan sólo en cierta represión de las instancias políticas de todo orden social, sino en su afán por promover la *exclusión concreta de lo político, como tal, respecto de lo social*. Como señala Sunstein, incluso en el caso extremo de eventos dramáticos, es decir situaciones susceptibles de dislocar un cierto estado de cosas existente, que son propensos a producir cascadas de disponibilidad informacional indeseables - y, por lo tanto, generar políticas injustificadamente costosas-, antes que ponerse en cuestión los momentos fundantes de determinado orden político dominante se deben

fortalecer las instancias técnicas en donde cuerpos de especialistas tengan la posibilidad de imponer sus evaluaciones de costo-beneficio y los individuos de acceder al conocimiento estadístico válido (SUNSTEIN, 2001).

Sobre el valor de lo político en el análisis de políticas públicas y de su relación con los aspectos jurídicos de las mismas volveremos más adelante. A continuación se intentarán delinear algunos elementos claves para un análisis político-discursivo de las PPA.

5 EL ANÁLISIS POLÍTICO-DISCURSIVO DE LAS POLÍTICAS

84

En este apartado se intentará sentar las bases de nuestra propuesta, a partir de la recuperación de las críticas esbozadas a los enfoques anteriores previamente. En primer lugar, cabe advertir que, para nuestra perspectiva, el foco está puesto principalmente en la comprensión de los procesos, relaciones y luchas políticas involucradas en las PPA. Como pudo advertirse, para el enfoque de derechos la preocupación está puesta en el relevamiento de los niveles de cumplimiento normativos y de las instancias garantes del mismo: participación ciudadana, información pública y acceso a la justicia ambiental. En tanto, las perspectivas de la gestión económico-técnica y la de riesgos se suelen ocupar de identificar y promover la

instauración de modos eficientes de gestión ambiental en función de las necesidades de los mercados o, en su caso, de las evaluaciones de costo-beneficio. Es decir, estos enfoques tienden a fijar lineamientos para la planificación, formulación, diseño e implementación de políticas. Por el contrario, nuestra propuesta se adscribe a aquella clase de estudios de tipo *interpretativo* que buscan, antes que el mero relevamiento de comportamientos de agentes e instituciones, *la comprensión de las prácticas sociales involucradas en los procesos relacionados con las PPA* (entre otros: TERÁN, 2007; ESCOBAR, 1999; HAJER, 2005; HAJER; VERSTEEG, 2005; FAIRCLOUGH, 2000; FISCHER; FORRESTER, 2003; GARRISON; MASSAM, 2001).

85

En tal sentido, un primer paso consiste en evitar la asignación de determinada entidad dada a las cuestiones ambientales, en favor de asumir su carácter socialmente construido, contingente y eminentemente político. Es decir, si partimos de suponer a lo medioambiental como un problema de incumplimientos normativos (enfoque de derechos), o de externalidades económicas negativas (gestión económico-técnica), o de equivocadas percepciones y evaluaciones de riesgos ecológicos (enfoque de riesgos), entonces estaremos en condiciones de perder de vista el universo de construcciones de sentido y disputas políticas en torno de la imposición de tal o cual

significación acerca de los problemas ecológicos y sus posibles soluciones. En tanto y en cuanto la entidad de los problemas ambientales esté establecida a priori, las soluciones a los mismos, como consecuencia, emergerán de manera lógicamente necesaria. El fortalecimiento de las instancias susceptibles de garantizar el cumplimiento normativo (enfoque de derechos), la puesta en práctica de instrumentos cooperativos de gestión (gestión económico-técnica), la evaluación costo-beneficio para el manejo de peligros ambientales (enfoque de riesgos), constituyen propuestas que se siguen lógicamente de la entidad que cada visión endilga a su objeto de estudio.

86

Ahora bien, la reducción del análisis de PPA a la identificación de los elementos asignables al par problema/solución, puede llevarnos a evitar abordar a las políticas como procesos complejos no necesariamente subsumidos al vínculo lineal entre ambos polos. Por el contrario, nuestro enfoque propone evitar asumir posiciones que a priori determinen el sentido de lo medioambiental y de los problemas ecológicos, a favor de una postura antiesencialista que dé cuenta de las prácticas discursivas tanto hegemónicas como alternativas en determinado ámbito de las PPA, sin reducir de antemano la labor heurística en la materia

a la verificación de situaciones problemáticas y de sus
consecuentes soluciones adaptativo-consensuales⁸.

Por tanto, en este punto nuestra perspectiva lo que intenta es dislocar la saturación conceptual provocada por el par problema/solución, en la cual, gran parte de los estudios sobre PPA parecen estar inmersos. Y es precisamente en el ámbito de lo jurídico en donde es posible hallar una pieza clave en tal propósito. Es que la misma relación de continuidad lógica entre situación-problemática/solución-superadora, supone la existencia, actual o futura, de un derecho que, ya sea como simple herramienta para la aplicación de soluciones propuestas por determinada teoría económico-gestionaria o cognitivo-tecnocrática de las PPA, o como aspecto determinante para la intelección de la realidad social, se presenta como un lenguaje escasa o nulamente controvertido y no sujeto a las disputas y transformaciones políticas.

En ese marco, la dimensión jurídica en nuestro análisis no es abordada ni como un elemento clave en nuestro marco teórico, ni como un instrumento necesariamente orientado a establecer vínculos de cooperación entre el Estado y el mercado, ni como un puro elemento cognitivo-informacional destinado a suturar las limitaciones racional-cognitivas de los individuos, sino como un

8 - Al respecto ver: Escobar, 1999; Hajer, 2005.

aspecto más de nuestros referentes empíricos y sujeto, al igual que cualquier otra construcción discursiva, a ser articulado hegemónicamente en el marco de diferentes lógicas políticas dominantes o alternativas.

De tal modo, no sólo afirmamos el carácter socialmente construido de la realidad y del derecho y sus interpretaciones, sino además la entidad contingente y política de esa construcción. Es decir, nuestra perspectiva no sólo sostiene el imposible acceso inmediato y sin mediaciones a la realidad (al estilo de aquellos enfoques que propugnan reconocer lo existente como un significado susceptible de ser leído a través de su mera observación y medición) además, afirmamos el *estatus discursivo* de la realidad y, por ende, de la forma jurídica.

En ese sentido, siguiendo a Laclau y Mouffe, podemos entender a la noción de discurso como “horizonte ontológico” en el cual están implicados elementos lingüísticos y extralingüísticos (LACLAU; MOUFFE, 2004). Ello no implica afirmar la omnipresencia del discurso y la inexistencia de instancias ajenas a él, sino la asunción de que todo hecho, objeto o acontecimiento adquiere tal entidad en función de la superficie discursiva en la cual se inscribe, más allá de su existencia fáctica material. Así, la noción de discurso señala la centralidad, a la hora del trabajo heurístico, del *sentido* de las prácticas sociales, en función de lo cual, toda práctica

es considera siempre como una práctica significativa (LACLAU; MOUFFE, 2004).

Sin embargo, ello no implica adherir a cierto idealismo pan discursivo sino que, por el contrario, otro axioma de nuestro enfoque reside en suponer a toda construcción discursiva como imposible de cerrarse o constituirse plenamente. En términos lacanianos, podemos hablar de la *falta en el Otro* o de la presencia irreductible del registro de *Lo Real*. Es decir, de aquello que siempre escapa a su simbolización pero que, sin embargo, permanece anudado a lo simbólico o discursivo en términos laclauianos. Así, Lo Real involucra cierta ansia presente en lo discursivo imposible de ser saturada conceptualmente en última instancia. Este registro, en su cualidad paradójica⁹, constituye tanto una condición de negatividad inherente en la constitución de la subjetividad, en particular, y de lo social, en general, como así también una condición positiva para la emergencia de *lo político*.

Lo político, de tal modo, está constituido por aquellas señas o signos que emergen a partir de las irrupciones dislocadas de lo real en la realidad (ALEMÁN, 2010a). Y, por tanto, surge como instancia que habilita el cuestionamiento de los momentos fundacionales de todo orden social. La política, por su parte, se refiere, desde

9 - Al igual que gran parte de las nociones de la enseñanza lacaniana.

tal perspectiva, a aquellas formas jurídicas, económicas, o de otro tipo que escenifican la imposible exclusión de lo político-traumático respecto de lo social ¹⁰.

Todo ello, conlleva la asunción del carácter ontológico de lo político respecto de lo social y, por ende, del derecho. Por lo cual, la forma jurídica, para nuestra perspectiva, es incapaz de adquirir un determinado estatus lingüístico o fáctico extra discursivo que la exima de estar sujeta a la contingencia radical de las estructuras e identidades sociales. Todo intento por presentar a lo jurídico como un elemento aislado de lo social con sus propias reglas de constitución y funcionamiento constituye, de tal modo, únicamente una ilusión siempre frustrada.

90

Como consecuencia, si lo político es ontológico entonces antecede a cualquier forma política históricamente situada y es, a la vez, su condición de su posibilidad e imposibilidad. De posibilidad, porque la política se organiza a partir de ciertos modos de dar respuesta y reprimir a lo político-dislocatorio. De imposibilidad, porque en ningún caso esas respuestas políticas son capaces de superar y dejar atrás al final y definitivamente a lo político.

10- Al respecto ver: Alemán, 2010a, 2010b; Stavrakakis, 2007, 2009.

Por lo tanto, nuestra propuesta es incapaz de ver en los aspectos jurídico-legales de determinadas realidades sociales, como las PPA, a elementos que, en última instancia, son capaces de, o están dispuestos para, determinar a lo social. En otras palabras, de ningún modo lo jurídico puede constituirse en un supuesto teórico (como en el caso del enfoque de derechos) sino, sencillamente, constituye un elemento discursivo más del referente empírico del que se trate.

Tampoco estamos en condiciones de suponer el posible acceso a ciertas evaluaciones verdaderas o correctas de los riesgos ambientales para con ello, luego, proponer heurísticas jurídicas de disponibilidad adecuadas para la población (al estilo que lo hace la perspectiva de riesgos). Por el contrario, tales criterios y valoraciones de comités de expertos y tecnócratas solamente podrán ser visualizados como características de tal o cual *lógica social*. Por *lógica* aquí hacemos referencia, siguiendo a Glynos y Howarth, a aquella noción epistemológica que busca dar cuenta de los “propósitos, reglas y presuposiciones ontológicas a cierta práctica o régimen posible, inteligible y vulnerable”¹¹. (GLYNOS; HOWARTH, 2008b, p. 11). Por lo tanto, en lugar de proponer la cristalización social de determinado saber tecno-

11 - Texto original: “... purposes, rules and ontological presuppositions that render a practice or regime possible, intelligible and vulnerable”.

científico, nos será factible buscar los momentos políticos de cierta *lógica tecnocrática del riesgo*. Asimismo, el derecho en ese contexto no es abordado como mero instrumento cognitivo-informacional sino como un aspecto posiblemente sintomático en la instauración y estabilización de determinada articulación hegemónica.

De igual modo, no suponemos a los mercados y sus progresos como elementos inherentes de lo social y, respecto de los cuales, las instancias institucionales y jurídicas deben adaptarse desarrollando mecanismos de cooperación e incentivo. Nuevamente, tal sesgo economicista sólo podría ser identificado, desde nuestra perspectiva, como determinado régimen de prácticas sociales que, por más que sea capaz de hegemonizar la escena de las PPA, está siempre-ya sujeto a la contingencia inherente de toda estructura e identidad social.

6 LA CRÍTICA LACANIANA A LA IDEOLOGÍA Y EL PROBLEMA DE LA TRASGRESIÓN

Ahora bien, si desde la teoría política del discurso podemos introducir la distinción clave entre Lo Político y la política, surge la pregunta por el lugar de la dimensión jurídico-normativa de las PPA en ese marco. Es decir, el foco en la primacía de Lo Político nos lleva a conducir epistemológicamente nuestros esfuerzos a aquellas

instancias fundacionales, transformadoras y dislocatorias de tal o cual régimen de prácticas sociales vinculadas a las PPA en determinado territorio. Asimismo, estamos en condiciones de ubicar al derecho en el terreno de la política, es decir, de aquellas instancias institucionales destinadas a ofrecer respuestas frente a la presencia de Lo Político. Sin embargo, lo que podemos denominar “el giro lacaniano en la teoría política del discurso”, llevado adelante principalmente por Jason Glynos (2001, 2008) y Yannis Stavrakakis (1999, 2007, 2009) nos permite ir aún más allá y *ubicar a lo jurídico, además, en el terreno de la ideología*. Por lo cual, necesitaremos esbozar ciertas precisiones conceptuales para aclarar este punto.

93

Primeramente, la pregunta por lo ideológico se orienta, centralmente, a responder por qué, frente a la contingencia postulada, determinada lógica social *sujeta o agarra* a los individuos y, por ende, sostiene la estabilidad de cierto régimen de prácticas sociales. Es decir, lo planteado en el apartado anterior no implica pensar en que toda articulación política de identidades se efectúa de una manera exclusivamente discursiva. Para nuestra aproximación lacaniana dentro de la teoría política del discurso, toda articulación político-discursiva es, a la vez y siempre, una *articulación afectivo-ideológica*. Es que si consideráramos únicamente un agarre de tipo simbólico-discursivo para toda construcción política, entonces

caeríamos en cierta ingenuidad pan discursivista por la cual afirmaríamos el cuasi inmediato y sencillo acceso a la transformación de estructuras sociales, incluso de las más sedimentadas. Sin embargo, al señalar el carácter *afectivo* de toda articulación política, estamos poniendo de relieve la pregunta acerca de la resistencia al cambio y la inercia de las prácticas dominantes.

Por ideología no nos estamos refiriendo aquí a cierto elemento ideal o material externo a la subjetividad. Es decir, no hacemos referencia a tal o cual forma jurídica o económica que oculta la verdadera entidad de las cosas. Tampoco ubicamos a la ideología en el terreno de lo material-económico en tanto “representación de la relación imaginaria de los individuos con sus condiciones reales de existencia” (ALTHUSSER, 2003, p. 43). Por el contrario, nos referimos a lo ideológico como aquello que, a nivel de la subjetividad se puede caracteriza como *éxtimo* es decir, aquello “que está más próximo, lo más interior, sin dejar de ser exterior” (MILLER, 2010, p.4)

Pues bien, en ese marco, una noción clave para entender lo ideológico es la de *goce* que, en la enseñanza lacaniana, es un concepto paradójal que involucra, al mismo tiempo, la experiencia del placer y del sufrimiento, refiriendo a aquello que conlleva la “subordinación del sujeto a sus pulsiones inconscientes” (ALEMÁN, 2010b, p.75). Pero lo que aquí nos interesa destacar es que

desde nuestro abordaje la realidad se estructura a partir de ciertas modalidades colectivas de goce que prometen la superación final de la falta en el Otro, de Lo Real y, por tanto, de Lo Político. Cada forma de represión de Lo Real involucra, en consecuencia, a determinada construcción ideológica o, en términos lacanianos, *fantasmática*. En otras palabras, *lo ideológico pasa por aquellas instancias por las cuales se escenifican las estructuras e identidades sociales como no afectadas por la contingencia radical de sus mismos cimientos que, sin embargo, le son inherentes*. Con lo cual, nuestro abordaje de las PPA se orienta tanto a las instancias radicalmente políticas de las PPA, como así también a los modos por los cuales esas construcciones discursivas las excluyen o reprimen.

95

Pero conviene introducir aún un aspecto conceptual más acerca de la ideología que nos permita identificar, aunque más no sea liminalmente, a lo jurídico en tal contexto. La operación ideológica por excelencia dirigida al sostenimiento y repetición del orden de cosas existente, se asienta en la trasgresión de los ideales públicamente aceptados (GLYNOS, 2001, 2008). Es que tal o cual modalidad de goce escenifica el ilusorio acceso a lo imposible a través de la equiparación entre éste y lo prohibido: si lo clandestino, lo vedado, lo ilegal es ficticiamente igualado a lo imposible, entonces la violación de la norma pública puede ser visto como la vía

de acceso a la plenitud. En ese sentido, lo ideológico se desenvuelve velando la contingencia de las estructuras mediante el ofrecimiento de un particular modo de trasgresión de los ideales y normas que, a la vez, fundan a esas estructuras sociales de sentido.

Esta vinculación entre trasgresión e ideal es postulada por Jason Glynos como un vínculo de constitutivita en tanto ambos polos se sostienen uno al otro, a pesar de ser a primera vista opuestos y excluyentes entre sí (GLYNOS, 2008). La paradoja de este modo de concebir la ideología es que esa trasgresión no implica a un acto subversivo del estado de cosas sino a un acto conservador por excelencia: mientras más se violen las reglas públicas más se reprimirán u ocluirán los momentos políticamente fundantes de esas prácticas sociales a partir de los cuáles sí sería posible alterar las condiciones estructurales que aseguran la repetición de tal o cual sistema. De tal modo, lo que sostiene a una lógica social no es sólo la existencia de cierto punto nodal semiótico de sujetamiento de la significación sino, además, la “identificación con el goce procurado a través de la trasgresión colectiva de normas públicamente aceptadas”¹² (GLYNOS, 2001, p. 210). Por caso, el hecho de que se verifique cierta inflación en la producción normativo-ambiental en Latinoamérica

12 - Texto original: “[The] identification with jouissance procured through collective transgression of publicly accepted norms”.

y, al mismo tiempo, un bajo nivel de eficacia en su implementación no implica para nosotros un problema simplemente de ineptitud o de falta de idoneidad de los Estados-Nación en América Latina para hacer frente a las cuestiones medioambientales sino un *aspecto ideológico* por el cual, al mismo tiempo que prolifera la postulación jurídica de la necesidad imperiosa de protección y/o conservación de la naturaleza y los recursos naturales, se repiten y sostienen las instancias fácticas de un modo de producción que sistemáticamente degrada desmesuradamente la fuente material que le da sustento. Cuanta más jerarquía y preponderancia adquieren los preceptos y leyes propiamente ambientales hacia adentro de cada ordenamiento jurídico, más fuerza parecen adquirir los medios institucionalizados de transgredirlos.

97

Como podemos apreciar, desde nuestro enfoque, la dimensión jurídica de las políticas no puede ser reducida ni a un mero instrumento, ni elevada al rango de aparato conceptual sino que, por el contrario, implica a aspectos ideológicos claves para la comprensión del *agarre ideológico* implicado en las lógicas sociales presentes en el terreno de las PPA.

7 CONCLUSIONES

Llegado el momento de recapitular y concluir, cabe advertir que en el presente trabajo hemos intentado

efectuar una evaluación crítica de los aspectos jurídicos involucrados en diferentes grupos de estudios de PPA. Para ello hemos asumido algunos postulados de la teoría política del discurso y ciertos desarrollos lacanianos recientes en la teoría y filosofía política.

Por un lado, mientras el enfoque de derechos tiende a utilizar a los enunciados normativos como referencias teóricas para la intelección y evaluación de las PPA, nuestro enfoque privilegia el momento político de toda construcción jurídico-legal, como así también los aspectos ideológicos en ella involucrados. Si para el enfoque de derechos el problema de las PPA es una cuestión reducida al par cumplimiento/incumplimiento normativo, desde nuestra perspectiva podemos ver una relación mucho más compleja entre norma y trasgresión en donde se entraman agarres afectivo-ideológicos que afirman el carácter paradójal, y no excluyente, de ambos polos.

Por otro lado, si el enfoque de la gestión económico-técnica de los problemas medioambientales se preocupa en el desarrollo de instancias institucionales de cooperación entre el sector público y el privado en tanto vías aptas para la superación de los conflictos ecológicos, nuestra perspectiva asume el carácter irreductible de lo político como expresión del carácter siempre inestable, contingente y antagónico de lo social.

Por lo tanto, antes que propugnar la superación de tal antagonismo constitutivo, proponemos su abordaje y la consideración de sus derivaciones políticas. Entre éstas, se inscribe la consideración del derecho no como una instancia instrumental para la adaptación del Estado y lo social a las exigencias de los mercados, sino como una construcción discursiva clave a la hora de dar cuenta de las articulaciones político-ideológicas en el marco de las PPA.

Por último, mientras el enfoque de riesgos promueve la sutura cognitiva del individuo racional a través de la superación jurídico-informacional de sus limitaciones, nuestra postura advierte acerca del carácter ontológico de la *falta en el Otro* o, en otros términos, del imposible acceso a la plenitud o cierre final de lo social. En ese sentido no afirmamos la existencia de cierta evidencia o cálculo verdadero de los riesgos ambientales que nos aproxime al modo más correcto de diseñar las PPA. Por el contrario, toda tentativa por plantear a las PPA en esos términos implica, para nuestro enfoque, únicamente la presencia de determinada lógica social políticamente contingente e ideológicamente articulada.

Como podemos apreciar, al privilegiar el momento político de toda estructura social podemos, antes que reducir nuestro sesgo a las instancias de administración o manejo de un sistema preestablecido, nutrir al análisis

de la consideración de los modos en que, ciertos sentidos hegemónicos acerca de las PPA, se vuelven vulnerables o, en su caso, son transformados, así como también de los motivos ideológicos por los cuales se estabilizan y sostienen en el tiempo.

REFERENCIAS

ABRAMOVICH, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. **Revista de la CEPAL**, 88, 2006, p. 35-50.

ABRAMOVICH, Víctor; PAUTASSI, Laura. Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el **Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”**, UNESCO, Buenos Aires, 2006. 40p.

ABUGATTÁS, J. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Serie medio ambiente y desarrollo, **CEPAL**, 103, 2005. p. 3-60.

ACUÑA, Guillermo. Marcos regulatorios e institucionales ambientales de América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconómicas: 1980 – 1990. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, **CEPAL**, 1999. 20.

ALEMÁN, Jorge. Para una izquierda lacaniana. Buenos Aires: Grama, 2010a. **Lacán, la política en cuestión**. Buenos Aires: Grama, 2010b.

ALTHUSSER, Louis. **Ideología y aparatos ideológicos del Estado**. Freud y Lacan. Bs. As.: Nueva Visión, 2003.

BRAITHWAITE, John. Responsive Regulation and Developing Economies. **World Development**, v. 34, n. 5, p. 884-898, 2006.

CUBILLOS, Gonzalo. El marco jurídico ambiental. En: **Gestión ambientalmente adecuada de residuos sólidos**. Un enfoque de política integral. Durán de la Fuente compilador. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ, 1997.

DALEY, Dorothy. Voluntary Approaches to Environmental Problems: Exploring the Rise of Nontraditional Public Policy. **The Policy Studies Journal**, v. 35, n. 2, p. 165-180, 2007.

101

DEL FÁVERO, G.; KATZ, R. Gestión Ambiental en Chile. En: **La Transformación Económica de Chile**. Larraín y Vergara editores. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 2001.

DI PAOLA, M; DUVERGES; ESAIN, J. (editores). **INDICADORES SOBRE JUSTICIA Y AMBIENTE**. Buenos Aires: FARN, 2006.

DI PAOLA, M. (editora). **Normas e indicadores ambientales**: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina. Buenos Aires: FARN-Banco Mundial, 2006. Disponible en: <www.farn.org.ar>. Acceso en: 03 fev. 2012.

DOMÍNGUEZ, D.; SABATINO, P. La muerte que viene en el viento. La problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay. En: **LOS SEÑORES DE LA SOJA: la agricultura transgénica en América Latina**. Buenos Aires: CICCUS-CLACSO, 2010. p. 31-121.

DOUZINAS, Costas. Una breve historia de los críticos británicos, o de la jurisprudencia restringida a la jurisprudencia general. **Jurídicas**, 6(2), p. 45-58, 2009.

ESCOBAR, Arturo (1999). After Nature. Steps to an Antiessentialist Political Ecology. **Current Anthropology**, v. 40, n. 1, p. 1-30.

102

ETCHEGARAY, Alberto. Gobernabilidad de los temas ambientales en las aglomeraciones metropolitanas. Experiencias y lecciones para las ciudades de América Latina. En: **Gobernar las metrópolis**. Rojas, Cuadrado-Roura, Fernandez-Güell editores. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo- Universidad de Alcalá de Henares, 2005. p. 473-525.

FAIRCLOUGH, Norman. Discourse, social theory, and social research: the discourse of welfare reform. **Journal of Sociolinguistics**. 2000.

FIORINO, Daniel. Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance. **Harvard Environmental Law Review**, v. 23, p. 1-26, 1999.

FISCHER F. **Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FOA TORRES, Jorge. Subjetivación jurídica de la naturaleza y fantasma normativo. Elementos para una crítica lacaniana. *Astrolabio*. **Nueva época**, n. 6, p. 23-48, 2011.

FOA TORRES, Jorge. Una evaluación crítica de los estudios de políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque discursivo y de crítica a la ideología de las políticas. **Pensamento plural**, n. 8, 2012. (En prensa).

GABALDÓN, A.; Rodríguez Becerra, M. **Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?**. En *La transición hacia el desarrollo sustentable*, editado por E. Leff. México: PNUMA-UAM, 2001.

103

GARRISON, R.; MASSAM, B.. Changing Governments and Changing Environmental Policies in Ontario: a discourse analysis". **Local Environment**, v. 6, n. 3, 2001. p.327–349.

GLYNOS, Jason. The grip of ideology: a Lacanian approach to the theory of ideology. **Journal of Political Ideologies**, n. 6 (2), 200, p. 191-214.

GLYNOS, Jason. Self-Transgressive Enjoyment as a Freedom Fetter. **Political Studies**, v. 56, 2008, p. 679-704.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. **Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory**. Londres: Routledge, 2007.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. Structure, Agency and Power in Political Analysis: Beyond Contextualised Self-Interpretations. **Political Studies Review**, v. 6, p. 155-169, 2008a.

GLYNOS, Jason; HOWARTH, David. Critical explanation in Social Science: a Logics Approach. **Swiss Journal of Sociology**, 34 (1), p. 5-35, 2008b.

GÜENDEL, Ludwig. La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía. En: **Política social**. Vínculo entre Estado y sociedad, S. Reuben Soto, editor. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, p. 169-217, 2000.

GÜENDEL, Ludwig. Políticas públicas y derechos humanos. **Revista de Ciencias Sociales**, v. 3, n. 097, p.105-125, 2003. Por una gerencia social con enfoque de derechos. Costa Rica: UNICEF. Disponible en: <http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108>. Acceso en: 10 mar. 2012.

HAJER, Maarten. Coalitions, Practices, and Meaning in Environmental politics: From Acid Rain to BSE. En: **Discourse Theory in European Politics**. David Howarth; Jacob Torfing comp. Londres: Palgrave, p. 297-315, 2005.

HAJER, M.; VERSTEEG, W. A Decade of Discourse Analysis of Environmental Politics: Achievements, Challenges, Perspectives. **Journal of Environmental Policy and Planning**, v. 7, n. 3, p. 175-184, 2005.

HAMILTON, James; VISCUSI, Kip. **Calculating risks: The Spatial and Political Dimensions of Hazardous Waste Policy**. Cambridge: MIT Press, 2000.

HENRY-LEE, Aldrie. Convergence? The Lewis Model and the Rights-Based Approach to Development". **Social and Economic Studies**, 54 (4), 2005, p. 91-121.

JOLLS, Christine; SUNSTEIN, Cass; THALER, Richard. A Behavioral Approach to Law and Economics. **Stanford Law Review**, v. 50, p. 1471-1550, 1998.

JULIÁ, Marta; DEL CAMPO, Cristina; FOA TORRES, Jorge. **La institucionalización ambiental en Argentina**. Córdoba: Lerner, 2009.

KATZ R., DEL FÁVERO G., SIERRALTA L. Bases conceptuales y marco de referencia para la elaboración de políticas públicas ambientales en América Latina. **Estudios Públicos**, n. 57, Santiago de Chile, p. 174-192, 1995.

KETTL, Donald. **Environmental governance: A Report on the Next Generation of Environmental Policy**. Brookings Institution Press, 2002.

KUNREUTHER, Howard; SLOVIC, Paul Science. Values and Risk. **The Annals of American Academy**, n. 545, p.116125, 1996.

KURAN, T.; SUNSTEIN, C. **Availability cascades and risk regulation**. Stanford Law Review, 2007.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE. Chantal. Posmarxismo sin pedidos de disculpas. En: **Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Nueva Visión, 1993. p. 11-148.

LACLAU, Ernesto y MOUFFE, Chantal. **Hegemonía y estrategia socialista**. Hacia una radicalización de la democracia. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2004.

106

MILLER, Jacques-Alain. **Extimidad**. Buenos Aires: Paidós, 2010.

NÁPOLI, Andrés et al. **Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en la Argentina**. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), 2006.

PADDOCK, LeRoy. Green Governance: Building the Competencies Necessary for Effective Environmental Management. **Environmental Law Reporter**, 9, p. 609-642, 2008.

POTOSKI, Matthew; PRAKASH, Aseem. The Regulation Dilemma: Cooperation and Conflict in Environmental

Governance”. **Public Administration Review**, v. 64, n. 2, p. 152-163, 2004.

RODRÍGUEZ BECERRA, M.; ESPINOZA, G.; WILK, D. **Gestión ambiental en América Latina y el Caribe**. Evolución, tendencias y principales prácticas. Washington DC: BID, División de Medio Ambiente, 2002.

ROMO MURILLO, D. Crédito y microcrédito a la mini pyme mexicana con fines ambientales: situación y perspectivas. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, **CEPAL**, n. 98, p. 5-62, 2005.

SABSAY, Daniel. La problemática ambiental y del desarrollo sostenible en el marco de la democracia participativa. **Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental**, año 5, n. 12, p. 83-94, 1998.

107

SABSAY, Daniel. Constitución y ambiente en el marco del desarrollo sustentable”. En: **Ambiente, Derecho y Sustentabilidad**. Buenos Aires: La Ley, 2000.

SABSAY, Daniel. Comentarios iniciales. En: **Normas e indicadores ambientales**: de la teoría a la realidad. Estudio de caso en la República Argentina. Bs. As.: FARN-Banco Mundial, 2006.

SLOVIC, Paul. Perception of risk. **Science, New Series**, v. 236, Issue 4799: 280-285, 1987.

STAVRAKAKIS, Yannis. Fantasía verde y lo Real de la naturaleza: elementos de una crítica lacaniana. In: **Tópicos de educación ambiental**, n. 1, v. 1; México, 1999.

STAVRAKAKIS, Yannis. **Lacan y lo político**. Bs. As.: Prometeo, 2007.

STAVRAKAKIS, Yannis. **La izquierda lacaniana**. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica, 2009.

SUNSTEIN, Cass. Behavioral Analysis of Law. **The University of Chicago Law Review**, v. 64, n. 4, p. 1-20, 1997. Disponible en: <http://www.law.uchicago.edu/files/files/46.CRS_.Behavioral.pdf>. Acceso en: 20 mar. 2012.

108

SUNSTEIN, Cass. The Laws of fear. John Olin. Law & Economics. **Working Paper**, n. 128, p. 1-42, 2001. Disponible en: <<http://www.law.uchicago.edu/lawecon/index.html>>. Acceso en: 30 mar. 2012.

SUNSTEIN, Cass. Las funciones de las normas regulativas. **Isonomía**, n. 17, p. 43-78, 2002.

SUNSTEIN, Cass. **Riesgo y razón**. Seguridad, ley y medioambiente. Bs. As.: Katz, 2006.

TERÁN, Juan F. **Las quimeras y sus caminos**. La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza en los Andes ecuatorianos. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

TOLMOS, R. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe: el caso de Perú. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. **CEPAL**, n. 80: 1-47, 2004.

VISCUSI, Kip; HAMILTON, James. Are risks regulator rational? Evidence from Hazardous Waste Cleanup Decisions. Joint Center. **Working Paper**, 99-2, p. 1-27, 1999.

WILDAVSKY, A.; DAKE, K. **Theories of Risk Perception**: Who Fears What and Why?. *Daedalus* 119 (4), p. 41-60, 1990.

ZIZEK, Slavoj El espectro de la ideología. En Zizek: **Ideología**. Un mapa de la cuestión. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, p. 7-42, 2008.

109

Recebido: 10/05/2012
Aprovado: 21/06/2013

MUITO ALÉM DA PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO: dificuldades e limitações da agricultura familiar

Ezequiel Redin*

RESUMO

O trabalho objetiva apontar e analisar os principais entraves e dificuldades enfrentados pelos agricultores familiares de Arroio do Tigre/RS/Brasil, diante das atividades agrícolas exercidas com orientação para o mercado. As informações utilizadas referem-se às entrevistas com os agricultores que representam, grosso modo, uma generalização do local estudado. A análise baseia-se em descobrir e interpretar os diferentes elementos que coordenam o mercado agrícola e orientam as ações dos agricultores. O estudo possibilitou identificar os seguintes pontos: a) inexistência de uma efetiva atuação do preço mínimo; b) instabilidade do mercado; c) intempéries climáticas; d) alto custo da mão de obra contratada; e) problemas estruturais (tamanho da propriedade, infraestrutura e a posse da terra); e) dilapidação dos recursos naturais; f) legislação ambiental rígida; g) ausência da assistência

111

* - Tecnólogo em Agropecuária: Sistemas de Produção (UERGS) CREA RS 160488; Bacharel em Administração (ULBRA); Especialista em Gestão Pública Municipal (UFSM); Mestre e Doutorando em Extensão Rural (UFSM); Editor do Periódico Extensão Rural (Santa Maria); Membro da Academia Centro Serra de Letras; Membro da Rede Temática de Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco, organizada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Tesoureiro da Associação Rio-grandense dos Tecnólogos (ARTECNOL).

técnica pública; h) disfunções dos programas estatais; e i) impossibilidade de oferta regular de produtos ou escala de produção. Os principais fatores apontados na pesquisa apresentam-se como limitantes na concepção dos produtores rurais, dificultando o ato de fazer agricultura e seu processo de desenvolvimento. Por fim, verifica-se que a instabilidade do setor agrícola evoca pela procura de estratégias menos vulneráveis, que apresentam o menor risco possível para a atividade.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Dificuldades. Atividade agrícola. Intervenção estatal.

MÁS ALLÁ DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN: problemas y limitaciones de la agricultura familiar

RESUMEN

El trabajo tiene como objetivo mostrar y analizar los principales obstáculos y las dificultades que enfrentan los agricultores familiares de Arroyo do Tigre/ RS/ Brasil, ante las actividades agrícolas llevadas a cabo con orientación para el mercado. Los datos utilizados se refieren a las entrevistas con los agricultores que representan más o menos una generalización de la zona estudiada. El análisis se basa en el descubrimiento y la interpretación de los diferentes elementos que coordinan el mercado

agrícola y orientan las acciones de los agricultores. El estudio identificó los siguientes puntos: a) la falta de una efectiva actuación del precio mínimo; b) la inestabilidad del mercado; c) el mal clima; d) alto costo de la mano de obra contratada; e) Problemas estructurales (tamaño de la propiedad, la infraestructura y la tenencia de la tierra), f) el agotamiento de los recursos naturales; g) La legislación medioambiental rígida; h) la falta de asistencia técnica pública; i) disfunciones de los programas estatales; j) incapacidad de oferta regular de productos o escala de producción. Los principales factores identificados en la investigación se presentan como una limitación en la concepción de los productores rurales, dificultando el acto de realizar agricultura y su proceso de desarrollo. Finalmente, se deduce que la inestabilidad del sector agrícola evoca por la búsqueda de estrategias menos vulnerables, que presentan el menor riesgo posible para la actividad.

113

Palabras claves: Agricultura familiar. Dificultades. Actividad agrícola. Intervención estatal.

BEYOND PRODUCTION AND COMMERCIALIZATION: difficulties and restrictions of family farming

ABSTRACT

This paper aims to point out and analyze the main barriers and difficulties faced by farmers of the Arroyo Tigre/ RS/ Brazil in the face of agricultural activities carried on with market orientation. The data used refer to interviews with farmers who represent roughly a generalization of the studied area. The analysis is based on finding and interpreting the different elements that coordinate the agricultural market and guide the actions of farmers. The study identified the following points: a) lack of an effective performance of the minimum price; b) market instability, c) bad weather; d) high cost of hired labor; e) structural problems (size of property, infrastructure and land tenure); e) depletion of natural resources; f) rigid environmental legislation; g) lack of public assistance; h) dysfunctions of state programs; i) the impossibility of regular supply of products or production scale. The main factors in the survey are presented as limiting factors in the design of the farmers, making the act of farming and its development process. Finally, it appears that the instability of the agricultural sector evokes the search

for strategies less vulnerable, which present the lowest possible risk to the activity.

Keywords: Family farming. Difficulties. Agriculture. Government intervention.

1 INTRODUÇÃO

A agricultura familiar na região sul-brasileira, especificamente na região central do Rio Grande do Sul, tem estratégias voltadas ao alcance do mercado, incluindo produção e comercialização de produtos agrícolas como o milho, soja, arroz, trigo e feijão. Além disso, a cultura do tabaco destaca-se na Região do Vale do Rio Pardo, estendendo por vários pontos do Estado. Os cultivos voltados para o autoconsumo anunciam, em parte, uma forma de garantir os alimentos básicos na dieta alimentar da família, de certo modo, contrapondo à tendência da especialização. Em determinados locais é evidente a diminuição das culturas para a subsistência; em outros, a tradição cultural prevalece e auxilia na consolidação das famílias agricultoras.

O trabalho objetiva apontar e analisar os principais entraves e dificuldades enfrentados pelos agricultores familiares de Arroio do Tigre/RS/Brasil, diante das atividades agrícolas exercidas com orientação para o mercado. A análise baseia-se em descobrir e interpretar os diferentes elementos que coordenam o mercado

agrícola e orientam as ações dos agricultores. A inserção foi realizada no município de economia tipicamente voltada para o setor primário caracterizado, grosso modo, por agricultores familiares com propriedades, girando em torno do módulo rural local, de 20 hectares. Existe, em certa medida, uma distribuição paritária entre alemães e italianos, processo oriundo da colonização do Rio Grande do Sul. Ainda complementam a etnia da região os negros e os portugueses. O local é destaque na produção de feijão (maior produtor do Rio Grande do Sul, em 2002) e de tabaco tipo Burley (maior produtor sul-brasileiro).

116

Nesse sentido, Redin (2011) identifica três tipos de estratégias para o município de Arroio do Tigre/RS, assim sendo: a) *estratégia de reprodução principal*: designa a cultura do fumo como a base estrutural das unidades de produção, servindo como principal orientação financeira e determinando a alocação dos fatores de produção e a presença (em maior ou menor grau) de outros sistemas de produção; b) *estratégia de reprodução complementar*: envolvem os produtos agrícolas voltados para a comercialização do excedente como o milho, trigo, feijão e soja (voltado somente para venda) e atividade de pecuária de corte e leite, em alguns casos. A principal função é servir como complementação de renda, consolidando e fornecendo segurança em eventuais dificuldades ou frustrações de safra da atividade principal;

c) *estratégia de reprodução básica*: tem característica voltada, principalmente, para o autoconsumo da família sendo em raros casos comercializados. Em determinadas propriedades, dependendo da contingência, pode existir uma transição entre a estratégia de reprodução básica e a complementar.

Locais tipicamente agrícolas, em maior ou menor grau, emergem as dificuldades do cenário agropecuário, expondo a vulnerabilidade das escolhas dos agricultores familiares diante da limitação de recursos, a influência dos fatores internos e externos a unidade de produção. Quando se trata de examinar e compreender o meio rural, em boa parte dos casos, aponta-se para problemas econômicos sobre a produção e comercialização que estão diretamente vinculados a agricultura. Na sistematização de Pinheiro e Carvalho (2003), os problemas da agricultura podem ser distribuídos em quatro: a) baixos rendimentos da atividade agrícola; b) da variabilidade dos preços e das produções; c) dos problemas estruturais; e d) dilapidação dos recursos naturais.

Para tanto, na investigação dos problemas mencionados pelos atores rurais, subsidiamos em experiências de campo, visitas, diálogos e entrevistas com vinte diferentes atores rurais (principalmente agricultores de tabaco), e a inserção como pesquisador-integrante. Com isso, foi possível sistematizar e discutir os problemas,

as dificuldades e impasses estabelecidos no rural local. Desse modo, as informações discutidas referem-se às entrevistas com agricultores que representam, grosso modo, uma generalização do local estudado.

2 LEVANTANDO DIFICULDADES E ANGÚSTIAS NA REALIDADE LOCAL

Em geral, na análise dos atores rurais, consideram como *problemas* circunstanciais ou de maior tenacidade às influências externas diante da impossibilidade do agricultor de ter condições palpáveis de controle, ao menos no curto prazo. Os elementos mais preponderantes avigoram para o fator clima e as imprevisibilidades do comportamento do mercado agrícola.

118

2.1 Preço mínimo e instabilidade do mercado

O fator econômico é uma peça importante na concepção dos agricultores para que o “ideal” seja atingido, se baseando em informações de preço do produto, o agricultor toma a decisão sobre a viabilidade de usar determinada atividade agrícola. Em uma visão pessimista, Abramovay (1998, p. 214) já alertava: “o besouro só voa porque ignora as leis da aerodinâmica: da mesma forma, se conhecesse teoria econômica, o agricultor abandonaria irremediavelmente sua atividade”. Por outro lado, os atores rurais ainda têm expectativas para a permanência no rural, incitando à melhoria de mecanismos de controle. O agricultor Edson

(52 anos) expõe a necessidade da existência de um preço mínimo garantido que minimize as dificuldades e os prejuízos na atividade. Em suas palavras:

Uma pesquisa que tinha que ser muito mais acompanhada, que acho que não está bem, é pesquisa do governo para acompanhar custo de produção com preço do produto. Nos últimos dois a três anos para cá, não está fechando. É muito alto o custo de produção do que vale o produto na hora de vender, agora baixou mais os insumos. Até porque é oferta e procura; e se tem produto e não tem preço, e o teu produto está ali, então seria uma das formas que era fácil era tirar o imposto dos insumos, isso era uma maneira muito fácil para produzir barato. Daí baixava bastante os insumos e nós poderíamos vender mais barato. Mas o governo não vai tirar os impostos e quantos bilhões ganham em cima dos insumos, que não produz nada sem colocar insumos. Então precisa colocar os adubos, a ureia, e daí dependem deles. Isso era uma coisa que precisava de um pesquisador para acompanhar, custo de produção com preço de produto e daí, na hora de vender, teria que ter a garantia de que, para você ter rendimentos positivos, você precisa ganhar tanto! Daí teria que ganhar R\$ 20,00, mas, na hora de vender, você ganha R\$ 14,00 e daí? Não tem *garantia*. Ano passado, na hora de plantar o milho, estava R\$ 22,00 e, na hora de vender, R\$ 14,00. Daí, quem precisava vender, que só tinha milho para vender, não tinha como esperar e daí, como é que fica? E agora que não tem milho, está R\$ 22,00. (Edson, agricultor, 52 anos).

Podemos observar, na declaração do agricultor, que a produção a custo baixo e garantia de preço mínimo são questões importantes para minimizar os riscos de uma safra. Concepção que, em certa medida, atenta para questões que estariam vinculadas às distorções produzidas pelas negociações do produto e a lei da oferta e demanda. A conjectura do mercado imperfeito provoca efeitos colaterais e negativos à atividade, expressa nas palavras do entrevistado, sendo reflexo das experiências com a atividade e de um posicionamento de defesa da remuneração mínima aos produtores. Talvez imponha a responsabilidade ao governo de assegurar, através da sua capacidade de intervenção, a reprodução das famílias no meio rural. A utilização da palavra *garantia* porventura indique que, para os agricultores voltados à comercialização, é premente que a produção de alimentos, por exemplo, seja assegurada pela função de manter a segurança alimentar da sociedade. Nesse contexto, suspeitamos que, de acordo com a fala dele, a segurança e o reconhecimento da capacidade produtiva dos agricultores devem ser valorizados e consubstanciados de auxílio do Estado às atividades agrícolas.

Percebe-se, haja vista o Programa de Garantia de Preços - por exemplo, o Prêmio para Escoamento de Produção (PEP), Cédula de Produtor Rural (CPR), Contrato de Opção de venda (COV) e outros, - instituído parece não

atender à realidade, devido às exigências de articulação e quantidade de produção, muito atípicas quando falamos de uma região voltada a agricultores com pequenas propriedades. Talvez esses instrumentos estejam aptos a regiões de maior escala de produção, como concluem Bel Filho e Bacha (2004) dizendo que a Região do Centro-Oeste é mais favorecida na Política de Garantia de Preços Mínimos para grãos, entretanto os estados da região Norte e Nordeste são desfavorecidos nessa mesma política. Complementando, os analistas asseguram que as causas dessa concentração por região e estados do uso da PGPM são, especialmente, o grau de instrução e a articulação política dos produtores, visando obter maiores vantagens do Estado.

121

Diante do desconhecimento dos instrumentos, da sua dificuldade de acesso, da falta de uma estrutura de apoio, isso fortalece a integração com as agroindústrias de tabaco, que, de certo modo, proporcionam facilidades aparentes ao agricultor sem necessidade de sair da propriedade. Portanto, a afirmação de Bresser-Pereira (1964, p.48) vigora de forma muito contemporânea: "O agricultor necessita de capitais para preparar a terra inculta, para que ela seja arada, adubada, semeada e eventualmente irrigada; de capitais para construir armazéns e silos em sua propriedade para comprar sementes, para financiar os salários e demais despesas até que a receita da safra

seja recebida”. O capital financiado pelas agroindústrias de tabaco, e agora, nos últimos anos, pelo maior acesso ao Pronaf¹ estão ditando as estratégias de reprodução de ciclo curto na agricultura. O Pronaf, voltado à produção de grãos, ainda não se sobressaiu com resultados significativos na possível substituição da cultura do tabaco pelas restrições ambientais e mercadológicas presentes (baixo valor dos produtos agrícolas). Provavelmente, diante de uma estrutura totalmente organizada como a do setor fumageiro, os agricultores tencionam certa acomodação perante a busca do mercado, uma vez que eles priorizam o ato da produção, tencionando um distanciamento cada vez maior com a procura de novos nichos de mercado para comercialização.

122

A investigação, fundamentada em conversas com os agricultores, permitiu-nos identificar alguns elementos que demonstram certo repasse de responsabilidade ao Estado, constituídos por argumentos sustentados nos problemas que se deparam no momento da comercialização, provocando, em alguns casos, resultados negativos durante o desenvolvimento do ano agrícola como, por exemplo, as flutuações de preço do produto citado,

1 - O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, tem como objetivo fortalecer a agricultura familiar e contribuir na geração de empregos e renda nas áreas rurais e urbanas, intencionando melhorar a qualidade de vida dos produtores familiares. As inúmeras linhas do Pronaf são: Custeio, Investimento, Agroindústria, Agroecologia, Eco, Floresta, Semiárido, Mulher, Jovem, Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Cota-Parte, Microcrédito Rural e Mais Alimentos.

pelo agricultor. O discurso parece orquestrado entre os agricultores, o Senhor Willian, falando das dificuldades no setor, aponta ideia idêntica, por exemplo, o feijão e após o milho: “Se você analisar o feijão. Quando está em falta, nós já vendemos a R\$ 150,00. Hoje está R\$ 70,00. Não tem um preço fixo. O milho é a mesma coisa: na safra estava a 12 reais. Agora que não tem, está a R\$ 25,00. Amanhã, depois você colhe, vem a R\$ 15,00”. (Willian, agricultor).

2.2 Intempéries climáticas e os mecanismos estatais

Quando não é o fator econômico, que se traduz em problemas aos agricultores, as intempéries climáticas apontam para as instabilidades na agricultura. Entre as falas dos agricultores sempre emerge a afirmação de que o sucesso da produção é dependente da natureza, quando mencionam: “Temos que depender muito do clima”. As mudanças climáticas no decorrer da safra podem colocar em risco a produção agrícola, por exemplo, pela ocorrência de temporais, granizos, vendavais, excesso ou escassez de chuva, entre outros. O Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), apesar de suas limitações, pode amenizar os prejuízos quando se trata da produção de grãos, como o milho e o feijão, como aponta o Senhor Harley: “Por isso, hoje, a maioria do pessoal que financia as lavouras para garantir, em caso de perca

(sic), seca ou chuarada, pegam (sic) o Proagro". Pela concepção do agricultor, parece-nos que a busca pelo custeio nem sempre é pela necessidade expressiva de capital para o desenvolvimento da lavoura, mas por uma possível proteção diante das imprevisibilidades do clima. O agricultor explica-nos sobre o Proagro:

Nós fizemos o custeio para o milho e o feijão. Esse varia, se tu não tem Proagro, tu vai ter que pagar depois, caso der algum problema. Ele é contado em sacas de feijão ou de milho. Se está abaixo do preço você vai pagar a menos, paga o mínimo. E se ele for mais caro, daí tu vai pagar o valor que está na hora. É por saco! (Harley, agricultor).

124

A concepção está calcada, inicialmente, em uma forma de amenizar os potenciais prejuízos que, possivelmente, podem ser latentes no ano agrícola, afetando diretamente na produtividade e nos rendimentos finais. No entanto, o resultado final não está apenas atrelado ao clima, mas também à forma de gestão adotada no decorrer da atividade. As técnicas de produção, a disponibilidade de insumos, a correção e conservação do solo, o plantio e colheita no tempo ideal, o acompanhamento das pragas e doenças, etc., são importantes para obter resultados satisfatórios, no entanto, isso ainda não significa auferir lucros, pois depende diretamente do comportamento do mercado.

O Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), que tem por objetivo garantir às famílias agricultoras, que acessarem o Pronaf Custeio ou o Pronaf Investimento em caso de baixa de preços no mercado, um desconto no pagamento do financiamento, correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto². Segundo as asserções dos agricultores, parece não os favorecer diante de uma baixa repentina dos produtos agrícolas no mercado. Podemos arriscar, de acordo com suas falas, que o programa traz ao agricultor mais um problema a longo prazo, do que uma intervenção factível de solução durante o ano agrícola em que a família está necessitando. Sabourin (2007), sob a leitura de alguns analistas como Abramovay e Veiga (1999)³, Carneiro (1997)⁴ e Ibase (1999)⁵, afirma que as diversas avaliações reconhecem que o Pronaf, sob a forma de crédito individual ou de subsídio para equipamentos coletivos, beneficiou especialmente os agricultores familiares mais dotados de capital e melhor articulados com a rede bancária, essencialmente nos Estados do Sul.

125

2 - Para mais informações acesse o Portal do MDA:

<<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pgpaf>>

3 - ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Brasília: Fipe, Ipea Nacional, 1999. (Texto para Discussão, n. 641).

4 - CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 8, p.70-82, 1997.

5 - IBASE. **Avaliação dos programas de geração de emprego e renda**. Democracia Viva [revista], Edição Especial, 1999.

2.3 Mão de obra

Muitos analistas afirmam o potencial da agricultura familiar gerar emprego e renda no meio rural. Por outro lado, o Senhor Cléber aponta para a dificuldade da contratação de mão de obra externa:

A mão de obra manual hoje é impagável pelo preço cobrado, agora, se você pegar uma pessoa para trabalhar numa máquina, a comparação é outra. Hoje, se você trabalhar numa lavoura com o preço da mão de obra que está aí é inviável... É uma decepção, hoje você tem que pegar alguém contratado. Quando você precisa, ele não vem, daí o que resta é prejuízo, quando vem, ainda é muito caro. Hoje eles pedem R\$ 70,00 por dia. Ainda tem que buscar e dar comida. (Cléber, agricultor).

126

Os agricultores, geralmente, não prezam por manter um funcionário o ano todo na propriedade, pois, além dos custos trabalhistas, há períodos do ano em que a família consegue vencer tranquilamente as atividades agrícolas, processo característico da sazonalidade. Além do mais, existe a necessidade de disponibilizar um quarto para dormir e as três refeições diárias para o funcionário. Normalmente, em períodos de pico na colheita, os agricultores trabalham até altas horas da noite, o que acaba exigindo o pagamento de horas extras pelo contratado. Devido muitos não utilizarem o cartão ponto, quando o ex-funcionário ingressar em processo judicial,

em geral, os agricultores saem prejudicados. O receio e os altos custos, às vezes impagáveis, aliados à burocracia para a contratação da mão de obra, fazem com que os agricultores repudiem essa alternativa. Em boa parte dos casos, quando acontece, é a contratação por dia de trabalho, a qual se refere o depoimento do agricultor. Nesse momento, os trabalhadores rurais, percebendo a necessidade do agricultor, elevam o valor do seu trabalho, bem como cobram exigências como transporte, alimentação e local para pouso, se for por um período maior. Portanto, o alto custo do fator mão de obra pode ser determinante no momento do agricultor quantificar a atividade escolhida para a safra anual. Possivelmente, caso não existir a possibilidade de troca de trabalho, a família decide por diminuir o plantio ou mesmo evitar a atividade para prevenir futuras complicações no processo de colheita ou com a pessoa contratada.

127

2.4 Problemas estruturais e dilapidação dos recursos naturais

Os problemas estruturais envolvendo o tamanho da propriedade, infraestrutura e a posse da terra, são alguns dos muitos elementos inconvenientes que dificultam o trabalho das famílias agricultoras e a gestão de suas estratégias de reprodução. Muitas vezes, o agricultor não pode adotar um sistema de produção que gostaria devido às limitações na área de produção (extensão ou

declividade). A afirmação do agricultor pode auxiliar no esclarecimento dessa análise: "Nós não plantamos fumo porque gostamos". Quiçá porque as restrições citadas impedem outras atividades agrícolas na propriedade, conjugadas com a alta rentabilidade da cultura por hectare. Quando agricultores não possuem terra, a propensão de abandonar a atividade pela decorrência dos constantes problemas enfrentados na agricultura é alta, exceto se as terras contratadas forem dos pais ou um complemento na escala de produção.

Outra questão está localizada internamente nas unidades agrícolas. Mesmo que alguns agricultores resistam em aceitar que a dilapidação dos recursos naturais são complicadores para a obtenção de uma boa produtividade final, pela sua passível responsabilidade, em certos momentos, os efeitos negativos de uma agricultura intensiva se tornam evidentes. Agricultores com maiores informações e assistidos pela assistência técnica pública têm muito claro as consequências de uma má utilização do solo, como aponta o Senhor Cléber:

O que acontece? Nosso agricultor, hoje, com o fumo, está mandando toda a terra embora, toda, eles estão baixando o nível do solo. As terras mais ladeiras, os agricultores estão desmanchando o cerro. Lavando tudo, as terras embora. Observa bem, a mecanização veio, onde cada um tem dois ou três tratores. Daí eles pegam o enleirador nas áreas declivosas e fazem

aqueles camalhões. A gota de água que sai lá em cima vai a mil lá para baixo e leva toneladas e toneladas de terra. E isso, nas minhas áreas de terra, você não vê! (Cléber, agricultor).

O processo de revolvimento do solo sempre foi apresentado como uma forma benéfica para o desenvolvimento das culturas. Por outro lado, repentinamente, pesquisas mostram que o Sistema Plantio Direto é a maneira de obter maior conservação e qualidade do solo propiciando resultados mais positivos.

2.5 Assistência técnica

A dualidade dos discursos promovidos pela assistência técnica provoca certo receio ao agricultor em abandonar determinadas práticas sem ter a certeza de que elas não afetarão a sua reprodução. Nesse contexto, a assistência técnica pública de Extensão Rural, dada sua primazia em atender o agricultor, não tem condições de promover uma ação personalizada a cada família no meio rural. Desse modo, muitas vezes, o agricultor da região de estudo valoriza as ações da assistência técnica privada, agregada aos contratos das fumageiras, apesar deles contestarem criticamente a ação de ambas. Na concepção dos agricultores, a assistência técnica é preponderante para as atividades no meio rural. Podemos observar isso nas palavras do agricultor Cléber: "Hoje eu digo, cada agricultor tem que ter um técnico formado dentro de

casa, no mínimo um técnico ou agrônomo próprio, não contratado. Pode ser contratado também, mas daí a despesa é muito alta". (Cléber, agricultor).

Observamos em propriedades, que são assistidas de perto pela assistência técnica pública, uma leve tendência de a renda ser mais diversificada do que em outras famílias agricultoras em que existe a dificuldade de acesso à propriedade, pela distância do meio urbano ou ainda pelas estradas ruins. Por outro lado, existe certa desconfiança em relação aos argumentos dos técnicos, principalmente dos orientadores de tabaco, ligados a agroindústrias fumageiras. O depoimento do Senhor Joaquim, agricultor, fica evidente:

130

Então, hoje nós temos nossos agrônomos e técnicos, uns ruins, que não entendem nada. Não é que o cara foi me dizer na rádio que de preferência que os agricultores peguem o solo, quando vão enleirar, que despejem o solo ? [...] Tu só imagina quando o agricultor fizer um camalhão dessa altura [altura do joelho] e despejar e você vai olhar, eu te mostro até do meu genro. É uma brincadeira rapaz! Esses técnicos não sabem de nada. Esses técnicos das empresas só querem saber de vender, vender adubo, vender veneno. Se a fumageira não recebe nenhuma arroba de fumo, eles não ficam brabo (*sic*). Eles já têm o negócio feito, o adubo já rendeu. (Joaquim, agricultor).

Na fala, o elemento confiança foi desconstituído pelo conhecimento do agricultor diante das técnicas de produção já socializadas e pela experiência que abdica do trabalho com a terra. Assim, a presença da desconfiança para com os técnicos (pessoas) é explanada por Giddens (1991, p.102) como: “[...] significa duvidar ou desacreditar das reivindicações de integridade que suas ações personificam ou demonstram”. O depoimento mostra um completo desagrado com a assistência técnica privada que visam, primordialmente, o cumprimento de metas como a venda de insumos agrícolas e quantidade de visitas, ações estas dirigidas e acompanhadas de perto pelas empresas que comercializam insumos, indiferente do setor. O discurso é amenizado diante da atenção personalizada, – por exemplo, da empresa de Tabaco –, na qual os agricultores são chamados pelo primeiro nome, escutados e atendidos parcialmente em suas reivindicações sobre o comportamento da empresa, do transportador, da presença do técnico, da entrega do insumo no tempo hábil, da venda do produto, entre outras. Apesar de algumas reclamações mobilizadas pelos agricultores, a assistência técnica privada ainda é vista como um diferencial na atividade do fumo sob a alegação de que as técnicas, geralmente, são conhecidas pelos agricultores e o importante é alguma informação nova ou uma indicação da agroindústria que possa fornecer maior qualidade ao produto, sendo que o reconhecimento

do seu trabalho pelo técnico também é um aspecto preponderante. O agricultor Edson complementa:

Ah! eles estão vendendo, mas se faltar uma coisa, eles estão aí, cada trinta dias estão aí, se está bom ou está ruim, se tem que fazer assim ou fazer assado. Se tu precisa [...] o cara já sabe tudo de cor, mas sempre tem uma coisa, como no caso do desbaixerar. Eu iria desbaixerar com dez dias, daí o técnico disse que não, porque a firma quer que faça isso com 21 dias, pois a empresa quer fumo maduro, então tem que ser daquele dia em diante. Eu não digo que muda muita coisa, mas cada 30 dias está aí, se está bom ou está na hora de fazer uma cobertura, está na hora de despontar [...]. Então, nessa parte está muito bom. (Edson, agricultor).

132

As palavras do agricultor refletem, em dois momentos, os modos de analisar a assistência técnica privada; expressando, num primeiro momento, o entendimento de que, em relação às técnicas de produção, manejo e conservação do solo, eles não atendem a expectativa dos agricultores. No segundo momento, podemos observar, na citação, a importância de que eles fornecem a sua função, um acompanhamento e, caso necessário, alguma informação, sendo esse o elo mais próximo que se estabelece entre a indústria do tabaco e as famílias agricultoras. Nesse sentido, a percepção dos atores rurais sobre a assistência técnica é aquela que, mesmo deficiente, vem à sua propriedade e estabelece vínculos, conhecendo

seus sistemas de produção. Diante da impossibilidade da Extensão Rural pública fazer o mesmo, pela deficiência de pessoal e recursos, em determinados momentos, existe uma comparação entre ambas no sentido de apontar a *privada* como mais presente e atuante, mesmo que incluída no contrato do fumo. A ausência da assistência técnica é apontada como um problema na agricultura, mas quando analisada sob a tangente do fumo é apontada como um fator motivacional que impulsiona a escolha do tabaco como estratégia de reprodução principal⁶.

2.6 Legislação ambiental

Outro problema contemporâneo, discutido nas agendas parlamentares, são as resoluções da Legislação Ambiental diante das possíveis complicações para a reprodução social dos agricultores. Tema altamente controverso, que envolve dois grupos distintos: a) os defensores de uma legislação ambiental flexível diante das restrições dos agricultores familiares; e b) os militantes da preservação das áreas ambientais remanescentes, incorporando restrições para a atividade agrícola. Nesse contexto, é necessária uma análise minuciosa de cada região, evitando generalizações que possam excluir muitas famílias da atividade agrícola, sem uma mínima perspectiva de

133

6 - Redin (2010), estudando o município de Jaguari/RS, aponta para uma migração para a cultura do tabaco como estratégia de reprodução econômica das propriedades familiares.

reprodução social, fato que acarretaria uma propagação de aspectos negativos e, possivelmente, uma tendência ao êxodo rural. Na visão dos agricultores, essa questão envolve, além de imposições de normas ou restrições, a conscientização do espaço em que desenvolvem a sua própria reprodução. Nas palavras de um agricultor entrevistado:

Eu estou com 34 anos sem derrubar uma árvore nativa. O que está de mato ali, está ali. Outra coisa: IBAMA não manda aqui, eu derrubo tudo se eu quero, mas aqui eu mando. E não vou pedir licença para desmatar. Eu não vou desmatar porque é um bem para mim, se você olha nossa colonada hoje, mandar empurrar tudo, as matas dentro da sanga, dentro das águas. Termina tudo, você não vê mais um sabiá, não vê mais uma pomba, aqui o jacu vem aqui comer milho aqui no forno, diariamente tratado, tudo ali! Nós temos que preservar as coisas. E esse mato, enquanto eu viver ,vai ficar assim. (Agricultor).

Observamos no depoimento do agricultor que a posse da terra, em sua percepção, parece fornecer o “direito” de fazer o que desejar com sua área. No entanto, a sua imposição enfática perante um órgão de fiscalização serve para afirmar que o desmatamento não acabará por uma obrigação externa mediante um aparato de leis, mas pela sua importância e consciência de que, destruir a mata existente em sua propriedade pode, futuramente,

acarretar consequências negativas a si próprio. Parece-nos uma concepção muito em voga, quando se trata de discutir as restrições externas diante das necessidades internas dos agricultores. Um ponto de vista como esse deve ser fortemente nuançado para que, nas futuras discussões sobre a legislação ambiental, não impere a reprodução social dos produtores e, muito menos, provoquem consequências negativas para a sociedade, tanto em relação ao desmatamento, como no possível abandono das atividades agrícolas pelas famílias.

2.7 Disfunção dos programas estatais

Notamos também que, além dos problemas destacados até o momento, as políticas de intervenção no meio rural, pretensiosamente necessárias e importantes, também estão causando certas disfunções na própria visão dos agricultores. O Pronaf tem uma linha de crédito denominada “Mais Alimentos”⁷ em que possibilita ao agricultor fazer um investimento em infraestrutura, comprovando que suas atividades agrícolas são voltadas para a produção de alimentos. Na maioria dos casos, os agricultores buscam o investimento para aquisição de um

135

7 - O “Mais Alimentos” é uma linha de crédito do Pronaf que financia investimentos em infraestrutura da propriedade familiar. Contempla os seguintes produtos e atividades: açafrão, arroz, cana-de-açúcar, café, centeio, feijão, mandioca, milho, palmácea para produção de palmito, soja, sorgo, trigo, erva-mate, apicultura, aquicultura, avicultura, bovinocultura de corte, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, pesca e suinocultura. Para maiores detalhes está disponível em: http://comunidades.mda.gov.br/principal/programa_mais_alimentos.

trator, sendo que já possuem um na propriedade ou sua área de produção não é adequada ao uso da máquina. Nas palavras do agricultor Willian:

[...] Eu não sou contra o Pronaf, em muitos casos ele ajuda. Se você tiver um investimento para fazer, ou seja, vai comprar uma coisa que você vai usar, um ferramenta ou outra coisa, ele é bom. O Programa Mais Alimentos é um exemplo que não está sendo bem aplicado. Aqui no Taquaral tem uns sete agricultores que tinham um trator bom e foram financiar um novo a R\$ 70.000,00. Esse programa seria para quem não tinha, mas para quem tem não vale a pena. Por exemplo, se eu tenho um hectare para trabalhar com o trator, o que me adianta investir R\$ 70.000,00 em um trator, se eu posso pedir para a Prefeitura que tem as máquinas e pago uma hora ou duas de trabalho vai me custar R\$ 150,00 ou R\$ 200,00 por ano. Só o preço da manutenção do trator você já faz a tua lavoura. (Willian, agricultor).

136

A visão desse agricultor retrata as disfunções dos programas estatais aplicados no sentido de impulsionar a produção de alimentos com a aquisição e investimentos em infraestrutura. Por um lado, o programa beneficia os agricultores que necessitam dos tratores para o desenvolvimento das culturas em que dispõem de áreas propícias para tal, mas, por outro, acaba sendo utilizado por aqueles que, somente pela existência do programa com juro mais acessível, investem esforços para comprar

uma máquina nova. Para exemplificar melhor, chegamos a uma propriedade localizada na Linha Santa Cruz, onde o agricultor, Senhor Josefino, fez questão de nos mostrar a sua mais nova aquisição: um trator com tração nas quatro rodas. A entrevista somente foi possível depois de nos mostrar o investimento que tinha realizado pelo Programa Mais Alimentos. Avistamos, mais acima, outro trator (ano 62) que ele já possuía na propriedade, assim foi inevitável a pergunta: “Mas você já não tinha outro trator?”. O agricultor respondeu nossa interrogação dizendo que a aplicação no ativo foi realizada no sentido de investir o dinheiro, porque em outros anos deixou aplicado em uma cooperativa da região, tendo uma experiência negativa, em que, até o momento, não tinha recebido o valor aplicado, devido a problemas financeiros da organização. Continuando a conversa com sua esposa, ficou-nos claro que o investimento era desnecessário, pois além de ter problemas para entrar no galpão (devido a tolda ser muito alta), o trator estava sendo usado apenas para buscar pasto. Entretanto, o agricultor logo justificou: “Mas no momento da colheita de fumo, ele vai ser importante, porque vamos ter dois tratores para puxar para o fumo para casa, além de que esse trator pode ser útil para fazer o camalhão e plantar soja e milho”. (Josefino, agricultor).

Notamos, na fala, a tentativa de evidenciar uma utilidade para o investimento realizado, entretanto, por suas expressões indecisas, percebemos que não estava muito confiante da utilidade da máquina nova. Em conversa sobre o assunto com um orientador técnico da área fumageira, que avistamos posteriormente e que trabalha com os agricultores, ele afirma: “Esse Programa Mais Alimentos vai ser o maior problema para a agricultura. Os vendedores de tratores ganham um percentual e fazem de tudo para concretizar a venda. Depois, os agricultores têm 10 anos para pagar um valor em torno de R\$ 9.000,00 por ano”. (Orientador técnico da área fumageira entrevistado). O discurso do representante técnico reflete a oportunidade que as indústrias de implementos agrícolas, principalmente de tratores, estão usando como forma de comercializar com um público que, até então, não seria o foco por causa de suas restrições financeiras. Alerta para a possível incapacidade de pagamento dos agricultores familiares, mesmo consubstanciados pela renda do tabaco, uma vez que uma safra agrícola frustrada complica severamente o fluxo de caixa das famílias agricultoras.

A análise, grosseiramente, não considerou que um trator por si só não realiza nenhuma atividade, caso o agricultor não disponha de equipamentos para desenvolvê-las como, por exemplo, o arado, semeadora, carretão,

escarrificador ou pulverizador, etc. Existe a necessidade (caso ainda não existir na propriedade) da aquisição desses equipamentos essenciais para o trabalho com a máquina, assim sendo, aumentando o grau de endividamento dos agricultores que acessaram o crédito. Grosso modo, o investimento realizado para o cultivo de alimentos acarretará um problema muito grande, haja vista que, se necessitasse, ser pago com a produção de grãos. A atividade fumageira será a responsável por abarcar os financiamentos concretizados pela decisão do agricultor em investir no ativo imobilizado.

Descolando de uma análise parcialmente econômica, possuir um trator novo para os agricultores implica reconhecimento, status, evolução e consolidação na atividade que desempenha. A aquisição da máquina ultrapassa a questão econômica, implicando elementos mais sociológicos que fornecem a justificativa para o ato. Notamos, nas comunidades, que, aos domingos no momento da missa, do tiro ao alvo, do jogo de dama ou eventuais datas comemorativas, alguns agricultores preferem dirigir-se ao local de trator, em vez de em seus próprios carros (quando o possuem). Nas relações entre os agricultores, a preponderância do “ter” está sobrepassando o “ser”. Geralmente, os agricultores que possuem mais bens (terras e máquinas) são considerados mais eficazes e consolidados, indiferentemente do tamanho da dívida

que herdaram com as instituições financeiras. Encontramos esses elementos na fala do Senhor Edson, quando afirma: “Eu tenho pouca terra, tenho meu tratorzinho, minha casa, minhas instalações, não tenho muito, mas o que tenho é meu, não devo nada para ninguém, como os grandes produtores aí”. O depoimento mostra a diferença entre os agricultores, ditos consolidados, perante os agricultores em consolidação ou menos expressivos. Em boa parte dos casos, os problemas econômicos emergem devido um comportamento pensado na imagem que pretendem passar diante do coletivo.

140

Os agricultores familiares, muitas vezes, pecam na gestão administrativa de seus bens e no controle dos custos reais de seus investimentos, apesar de terem uma noção muito clara de que estão pagando juros ou valores indispensáveis. Um controle mais rigoroso de suas ações financeiras poderia resultar em tomadas de decisão futuras totalmente distintas da atualidade. É compreensível, dada sua ênfase total na produção e no trabalho, que essa parte não é levada à risca, seja por não ter muito domínio, em detrimento da baixa formação escolar, seja por não prenderem esforços durante um dia de trabalho totalmente laborioso. Quando tratamos da cultura do tabaco, a situação torna-se mais evidente, pois, sendo um produto altamente rentável por hectare, tal fato acomoda a família em relação à gestão dos

custos, pelo pressentimento de que a atividade sempre trará resultados positivos, partindo do pressuposto de que transcorra uma safra normal. Seja para fins de controle das finanças, seja nas técnicas agronômicas, o suporte técnico aos agricultores é essencial, como complementado nas palavras do senhor Cléber: “Para ficar hoje na roça sem faculdade, amém!”.

Nos últimos anos, a intervenção estatal na agricultura familiar tem alcançado alguns avanços significativos, mas muito aquém do esperado, como é consenso entre muitos analistas. Aliás, a disfunção das políticas do Estado não é um problema contemporâneo, ao contrário, em meados dos anos 80, por exemplo, sobre informações dos agricultores, até as cooperativas da região de estudo trataram de escamotear os recursos transpostos pelo Estado, esse último, com objetivo de intervir nos problemas peculiares que entravavam o desenvolvimento dos agricultores. O feijão-papel foi um caso típico dessa época, quando as cooperativas usaram nota fiscal de um agricultor, deram entrada do produto em seus armazéns, valor esse que era quitado pelo governo, e, no entanto, o produto não existia. O uso de oportunismo a fim de se beneficiar do sistema causou, mais tarde, trancamento de financiamentos de agricultores e complicações judiciais às cooperativas.

Caso semelhante aconteceu com o financiamento do calcário, em que os agricultores usavam o dinheiro para outras finalidades, às vezes não voltadas às atividades agrícolas, mas esse não chegou à esfera judicial. Talvez o investimento realizado tivesse como prioridade melhorar a qualidade de vida das famílias agricultoras, o que pode ser justificado, caso parecido do que acontece com os recursos do Pronaf. No entanto, se o dinheiro não é aplicado de maneira coerente, a disfunção do crédito pode trazer problemas de endividamento dos agricultores, acarretando complicações nos programas estatais, resultadas da inadimplência. O Proagro, criado em 1973, também foi alvo de oportunismo, quando o programa garantia até 100% do financiamento realizado ou dos recursos próprios dos agricultores, assinalados no contrato, caso a produção sofresse pelas intempéries climáticas, pragas ou doenças. Alguns utilizavam o artifício da simulação de plantio, enterrando pequenas pedras para legitimar a lavoura, visando aos agricultores vizinhos para que não suspeitassem do ato. Como a cultura não desenvolvia, os agricultores apelavam para o Proagro, beneficiando-se, a partir disso, e sendo o único prejudicado o aparelho Estatal que visava suprimir, com a intervenção, alguns riscos inerentes à atividade agrícola. Pontuamos, mediante conversas com os agricultores, esses casos esparsos que acabaram prejudicando a maioria daqueles que trabalhavam de forma coerente e

que poderiam necessitar dos programas de intervenção Estatal. Talvez esses atos, a partir da década de 70, tenham auxiliado nos problemas fiscais do Estado no final da década de 80, no Brasil.

Nesse lócus percebemos, de imediato, duas concepções relevantes, ao mesmo tempo contraditórias: a necessidade da intervenção Estatal diante das atividades agrícolas versus o oportunismo de alguns agricultores perante a sustentação de subsídios do governo. Particularmente, o caso descrito em Arroio do Tigre, aproximadamente, há três ou quatro décadas, pecou no aspecto da fiscalização, sendo esta muito precária e desprovida de técnicos capazes de atender toda uma demanda existente, principalmente em municípios pequenos, voltados para a atividade primária. Atualmente, os problemas nem de longe foram sanados, dado o discurso dos agricultores da “necessidade” de intervenção estatal sob o óbice das possíveis frustrações de safra pelos fortes problemas climáticos, atrelado às dificuldades que o mercado impõe diante da escala de produção, da incerteza de uma economia instável, dos custos de produção e logística, entre outros, bem como a fraca atuação da garantia de preços e a disponibilidade de crédito, mesmo diante do avanço das políticas de incentivos na agricultura familiar dessa última década. Talvez, diante desse cenário, a agroindústria do fumo se sobressaia, quando oferece

uma série de incentivos à produção para os agricultores, como melhor descreve Fialho (2005, p. 94): “vantagens que os agricultores não encontram em outros setores da agricultura ou por parte do governo”.

2.8 Impossibilidade de oferta regular de produtos ou escala de produção

Considerando uma agricultura de pequena escala integrada à economia, a maioria das dificuldades no ato de produzir ou no de comercializar implicará, necessariamente, em baixa entrada de recursos. Pinheiro e Carvalho (2003) elencam as principais causas do baixo rendimento: a) baixa propensão para gastar o rendimento adicional na alimentação, tendo como resultado uma modesta taxa de crescimento da procura agregada de alimentos; b) a tendência da oferta agregada crescer mais que a demanda, devido às rápidas mudanças tecnológicas; c) a falta de resposta da procura de alimentos às mudanças no preço (baixa elasticidade da procura preço); d) fraca mobilidade dos fatores de produção terra e mão de obra; e) falta de barreiras à entrada na atividade agrícola; f) competição pela terra agrícola, tanto por agricultores que querem aumentar a área da sua produção como pela inserção de novos agricultores que buscam a terra como defesa contra a inflação, o que sobrevaloriza a terra e baixa, portanto, os retornos para o trabalho e para a gestão.

Caindo na discussão econômica, em certos momentos emerge a característica inelástica, conforme Santos (2004) infere, que a oferta dos agricultores familiares é inelástica, confrontada com os grandes produtores de produtos básicos. As razões que o analista aponta são as seguintes: condições topográficas adversas, natureza do estoque de tecnologia, escassez relativa de capital, imperfeições de mercados de produtos e de insumos e condições ambientais adversas. A adaptação requerida em razão das alterações nas relações de preços fator/fator ou produto/produto, ou fator/produto é complicada de ser feita pelos agricultores familiares, pelo menos no curto prazo. Os agricultores patronais, que produzem alimentos básicos, no entanto, têm flexibilidade de ajustamento maior, o que possibilita a sua oferta ser mais elástica. A maior flexibilidade de adaptação deriva do volume de recursos que comandam, de condições topográficas mais favoráveis, da facilidade de acesso à tecnologia e de não serem tão penalizados pelas imperfeições de mercados de produtos e de insumos.

145

A ausência de oferta com regularidade de produtos ou escala de produção, principalmente, os hortifrutigranjeiros, possíveis alternativas à cultura do tabaco, é um entrave para os agricultores familiares visualizarem outra estratégia de reprodução principal. Além da constância, a inoperância de um mercado consolidado, os percalços

logísticos, a inexistência de um perfil vendedor e uma estrutura de apoio fortalecida, entre outros problemas de ordem mercadológica, imperam no momento da reprodução econômica. Senhor Evaldo, agricultor de Linha Taquaral, expressa da seguinte forma: “E o repolho, se você plantar mil pés, não vende nenhum no mercado, porque o agricultor não tem como oferecer o ano todo, é temporário. Então, os supermercados nem compram”. O giro em torno do equacionamento das aparentes dificuldades que o agricultor se depara, frente às necessidades de reprodução, aliado às possíveis exigências do mercado consumidor, fortalece a concepção que, hoje, o agricultor familiar está diante de uma dinâmica complexa que envolve a produção, busca de mercado e venda, visando aumentar o valor recebido.

Abramovay, importante analista da agricultura familiar, afirma que um dos maiores desafios para as famílias agricultoras se consolidarem economicamente consiste em sua capacidade de organização para a construção de mercado, e a busca de vínculos sociais no relacionamento com o consumidor (ABRAMOVAY, 1998) pode ser caracterizada como estratégia para ampliar as oportunidades sociais e econômicas para muitas pessoas, principalmente das camadas rurais mais pobres, que dependem de mercados que podem ser marcados como

um conjunto de interações sociais (ABRAMOVAY et al., 2003).

Justamente é a construção do mercado que é questionada pelas famílias, parece-nos evidente que os agricultores familiares não têm a visão autônoma de construir seu espaço para comercialização. Ao contrário, na sua concepção, o mercado já deve estar montado, estruturado e disponível para produzirem e venderem. Além do que, os agricultores parecem não entender que sua função deva ser a construção das próprias oportunidades de comércio, mas avigora, em suas falas, o ato de produzir, plantar, colher e, posteriormente, vender. As etapas a jusante da porteira não são vistas como função do agricultor, até mesmo pela intensa competição que existe entre as indústrias alimentares. Como observado nas palavras do Senhor Cléber: “Tu sabe, eu gosto da minha capacidade administrativa e da capacidade de produtividade. É comigo. E tendo um mercado seguro para as coisas, é meu orgulho”.

Frente a esse cenário, as famílias agricultoras ainda não estão suficientemente preparadas para lidar com uma inconstância de forças e fraquezas inerentes à sua atividade e sua estrutura de produção, bem como as oportunidades e ameaças das transações de seus produtos. Muito aquém disso, ainda existem famílias no meio rural que, aparentemente, há pouco tempo tiveram

acesso à luz elétrica em sua propriedade ou, talvez, um celular. A realidade não é apenas em municípios considerados menos desenvolvidos, mas oportunamente abrange um grande leque no território rural; e Arroio do Tigre, apesar de em alguns lugares já estarem instaladas antenas de captação de sinal para internet, em outros lugares apontam para a realidade citada.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa experiência, os investimentos na ordem estatal e a incumbência dos órgãos ligados à agricultura e extensão rural, ainda com funções limitadas diante das dificuldades apresentadas no setor, serão cada vez mais exigidos, promulgando estratégias de rápida aplicação, breves resultados e efetivos retornos às famílias agricultoras. O acusado “imediatismo dos agricultores” é reflexo também do imediatismo da sociedade moderna, em que a informação percorre o mundo em questão de segundos, a eficiência e a eficácia parecem ser dois termos mais cobrados em função da manifestação de uma essência precursora que o capitalismo insere diante da vida social. Falar, hoje, em um agricultor desligado de vínculos sociais no mercado é incumbir que sua existência serviria, grosso modo, para ocupar parte do meio rural e não inchar os centros urbanos considerados “desenvolvidos” e com uma função extremamente voltada para a geração de riqueza através dos “importantes” serviços (como carimbos e

mais carimbos, taxas e mais taxas, e por assinaturas buscando a legitimação).

Repensando, antes de considerar as características - agricultura camponesa, agricultura empresarial ou agricultura capitalista, como Ploeg (2008) define, é necessário perceber que, diante da realidade exposta, os agricultores serão persistentes, e muito, nas estratégias que até o momento os inserem competitivamente dentro do circuito de produção. A persistência na cultura do tabaco é uma das formas encontradas para os agricultores com mínimos recursos, intensas restrições, mas muita vontade de reproduzirem, social e economicamente, pela lide na terra, de acessar também a qualidade de vida, mesmo que isso lhes custe a vulnerabilidade diante dos problemas de saúde pública, enfaticamente alertada pelos órgãos competentes e menos citados em outras culturas altamente expostas aos agrotóxicos, como no caso da soja, hortifrutigranjeiros e outras. Buscando as palavras dos agricultores que nos inferiram que não plantam o fumo porque é prazeroso, mas porque necessitam, façamos *mea culpa* antes de criticá-los, diante da sua vulnerabilidade no sistema industrial, das grandes companhias, daquelas que a sociedade como um todo está subordinada. Sem dúvida, os problemas e dificuldades passam muito além da produção e comercialização oriundas da sua atividade agrícola.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. 2. ed. São Paulo – Campinas: Editora da Unicamp, 1998.

ABRAMOVAY, R. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, 2, 3 e v.29, n. 1, jan.-dez. 1998.

ABRAMOVAY, R.; SAES, S.; SOUZA, M. C.; MAGALHÃES, R. **Mercados do empreendedorismo de pequeno porte no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2003.

BEL FILHO, E. D.; BACHA, C. J. C. Avaliação das Mudanças na Política de Garantia de Preços Mínimos: período de 1997 a 2002. In: XLII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural - SOBER. **Anais**. Cuiabá. SOBER, 2004. p.1-12.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Problema da Agricultura Brasileira e suas causas. **Journal of Inter-American Studies**, v. 6, n. 1, jan. 1964. p. 43-55.

FIALHO, M. A. V. **Rincões de pobreza e desenvolvimento: interpretações sobre o comportamento coletivo**. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2005.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

PINHEIRO, A. C. A.; CARVALHO, M. L. S. **Economia e política agrícolas**. Edições Silabo, Lisboa-Portugal. 2003.

PLOEG, J. D. W. D. **Camponeses e impérios alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Tradução Rita Pereira. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

REDIN, E. A fomicultura e agricultura familiar: o caso de Jaguari/RS. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 23, n. 02, jul/dez 2010, p. 99-116

REDIN, E. **Entre o produzir e o reproduzir na agricultura familiar fumageira de Arroio do Tigre/RS**. Dissertação (Mestrado). Santa Maria: PPGEExR/UFSM, 2011.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751. set./dez. 2007.

SANTOS, M. L. Fatores que induzem os ajustamentos dos produtores. **Revista Política Agrícola**. a. XIII, n. 2, abr./maio/jun. 2004.

Recebido: 12/09/2012

Aprovado: 20/10/2013

"SOCIEDADE CIVIL", REFORMA DO ESTADO E OS DESAFIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR NO BRASIL

Lucas Rodrigues Cunha*

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar os fundamentos políticos da noção de "sociedade civil" e sua relação com o Estado e com o Terceiro Setor. O artigo trata das dimensões teóricas e filosóficas da "sociedade civil" no contexto da reforma do Estado no Brasil suas repercussões para a institucionalização do terceiro setor no país. A discussão aponta a relação fundamental entre o financiamento por parte do Estado e o crescimento do Terceiro Setor, além de considerar as relações entre Terceiro Setor e mercado. Como conclusão, apresenta-se a ideia de que o terceiro setor no Brasil não se constitui em oposição ao Estado, mas sim como parte integrada das redes de políticas públicas (policy networks) integradas ao Estado.

153

Palavras-chave: *Sociedade Civil. Reforma do Estado no Brasil. Terceiro Setor.*

* - Mestre em Ciência Política pela UFMG. Professor da Faculdade de Políticas Públicas "Tancredo Neves" – FaPP/UFG e Pesquisador do Centro de Estudos Legislativos da UFMG.

“SOCIEDAD CIVIL”, REFORMA DEL ESTADO Y LOS RETOS DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL TERCER SECTOR EN BRASIL

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo analizar los fundamentos políticos de la noción de “sociedad civil” y su relación con el Estado y el Tercer Sector. El artículo trata de las dimensiones teóricas y filosóficas de la “sociedad civil” en el contexto de la reforma del Estado en Brasil repercusiones para la institucionalización del Tercer Sector en el país. El debate señala la relación fundamental entre la financiación por parte del Estado y el crecimiento del Tercer Sector , además de considerar las relaciones entre el Tercer Sector y el mercado. En conclusión, se presenta la idea de que el Tercer Sector en Brasil no está en oposición al Estado, sino como una parte integrada de las redes de políticas públicas (policy networks) integradas al Estado.

Palabras claves: *Sociedad Civil. Reforma del Estado en Brasil. Tercer Sector.*

"CIVIL SOCIETY", STATE REFORM AND THE CHALLENGES OF INSTITUTIONALIZATION OF THE THIRD SECTOR IN BRAZIL

ABSTRACT

This paper aims to analyze the political foundations of the notion of civil society and its relationship with the State. The article discusses the theoretical and philosophical dimensions existing in the concept of "civil society" in the context of the state Reform in Brazil and the implications for the institutionalization of the third sector. The discussion points out the fundamental relation between financing by the State and the growth of the third sector, in addition to considering the relationships between the third sector and the market. In conclusion it presents the idea that the third sector in Brazil is not opposed to the state, but it is an integrated part of policy networks articulated with the State.

155

Keywords: *Civil Society. State Reform in Brazil. Third Sector.*

1 INTRODUÇÃO

O trabalho traz uma discussão sobre a sociedade civil e suas repercussões sobre as noções de Terceiro Setor e sua relação com a reforma do Estado. O contexto do

robustecimento da “sociedade civil” no Brasil bem como os desafios da institucionalização do Terceiro Setor trouxe novos dilemas para o Estado, que transformou as suas funções e sua relação com a sociedade. O trabalho está organizado em cinco partes. Após esta introdução, serão analisadas as razões para a reforma do Estado, implementada nos anos 1990 no Brasil, e suas relações com a sociedade civil. Depois disso, serão discutidos os marcos teóricos e filosóficos da sociedade civil e, por fim, tentar-se-á debater os desafios da institucionalização do terceiro setor no país e a integração do terceiro setor ao Estado por meio das redes de políticas públicas (policy networks).

156

Entre os públicos estratégicos (*stakeholders*) dos quais as organizações do Terceiro Setor se associam, cabe destacar o Estado, que é um parceiro fundamental tanto na captação de recursos quanto em parcerias em projetos locais; as organizações do mercado, além de empresas privadas também institutos e organismos internacionais; e também outras organizações civis, tais como, igrejas, sindicatos, partidos políticos, associações de classe, que possuem um protagonismo como aportes institucionais em projetos locais.

A relação entre Estado e sociedade é complexa e dinâmica. Há nesse contexto alguns elementos das escolhas institucionais feitas por parte do Estado quanto à forma

preferencial de se relacionar com a sociedade. Modelos de organização do Estado, em que os canais de contato com a sociedade ora podem ser mais distanciados, como, por exemplo, no contexto de promoção de reforma fiscal do Estado, em que houve claramente um corte das políticas de *Welfare State*, ocorridas nos anos 1980 nos Estados Unidos e Inglaterra. Ora em contextos em que o Estado optou por tendências de centralismo tecnocrático ou corporativismo com absorção dos sindicatos e entidades de classe à estrutura do Estado como, por exemplo, no contexto brasileiro dos anos de 1930. Essas situações podem tender tanto ao agravamento e fissuramento das bases da legitimidade do sistema político, quanto podem se associar a novos pilares de legitimidade. Esses canais de contato com o Estado são fundamentais para a sua legitimidade, tanto na relação com os cidadãos (*accountability* vertical) quanto com relação aos outros poderes e instituições de controle e fiscalização do Estado (*accountability* horizontal).

157

Na relação com a sociedade, há momentos em que os atores estatais fazem escolhas institucionais que aproximam ou distanciam as decisões políticas da observância dos públicos atentos àquele tema em questão. Ainda nas relações entre Estado e sociedade, é razoável supor que existam déficits tanto na vocalização de interesses (por parte da sociedade) quanto na ocupação

de arenas políticas destinadas ao debate público de um tema ou de um público específico (por parte do Estado). É necessário deixar claro, contudo, que há distanciamentos e aproximações no tipo de relação que o Estado resolve estabelecer com a sociedade civil, do mesmo modo em que há estratégias diferenciadas de se relacionar com o Estado por parte das organizações que constituem a sociedade civil. É isso que iremos discutir adiante.

O formato denominado terceiro setor ganha fôlego no Brasil como um desdobramento de dois processos sociais distintos, a saber, do chamado “movimento popular” por um lado e a reforma do Estado por outro. A institucionalização do movimento popular, referido como universal e constituinte de um campo específico de movimentos sociais, ganha forma de organizações estruturadas e capazes de captar recursos do Estado mediante projetos e parcerias institucionais. Este novo campo forma um conjunto de redes sociais predispostas à participação qualificada eticamente como “autônoma”, “independente” ou “de base” (DOIMO, 1995), ainda que tenham relações com o próprio Estado. Nota-se que é um campo complexo e diversificado, no qual a autoidentificação o define mais que propriamente os conteúdos teóricos pertencentes ao terceiro setor. Cabe ressaltar ainda que o formato de “Organizações Não Governamentais” é desprovido de qualquer conteúdo

ético-político, *a priori*, pois esse é dado pelas redes sociais nas quais as organizações se situam e pela linguagem política específica que fundamenta a organização.

O outro processo que define o protagonismo do formato terceiro setor é dado por novas dinâmicas de relação do Estado para com a "sociedade civil", principalmente referidas no contexto da chamada reforma do Estado.

2 REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 1990 E SUA RELAÇÃO COM A "SOCIEDADE CIVIL"

A reforma do Estado é uma denominação genérica e vazia de conteúdo no sentido político-administrativo. Normalmente se refere a processos gerenciais de remodelação (inserção, exclusão ou fusão) de funções dentro das burocracias estatais. No Brasil, durante os anos de 1990, houve uma reforma administrativa que permitiu as organizações da sociedade atuarem conjuntamente com o Estado, formando parcerias por meio de um modelo de Reforma do Estado no qual o papel de regulação do Estado ganha proeminência, principalmente na perspectiva do controle social (PEREIRA, 1997). Essa reforma administrativa reforçou as funções de regulação das burocracias e incluiu também privatização de empresas estatais e reforma fiscal com objetivo de sanear as contas do Estado nas esferas federal, estadual e municipal. O instrumento mais efetivo de instituição

da reforma fiscal ocorreu através da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000. Outro legado marcante dessa reforma do Estado foi a adoção de um modelo de Estado no qual o Terceiro Setor passa a ter um papel de maior relevância, inclusive com repasse de recursos estatais para organizações do Terceiro Setor. Essa reforma do Estado possui uma relevância estratégica quando se trata da capacidade do Estado promover políticas públicas.

No caso brasileiro, tal idealização modernizante de um modelo de gestão pública eficiente com o Estado Contratador abriu espaço para o fortalecimento do Terceiro Setor como uma das grandes inovações institucionais a serem implementadas. Além do crescimento do terceiro setor no Brasil, que data dos anos 1980, o que ocorreu na década de 1990 foi o reconhecimento, por parte do Estado, da importância dessas organizações na gestão e implementação de políticas públicas. No contexto de ajuste econômico e reforma do Estado, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado, o MARE. Dessa forma as reformas pró-mercado tinham como fundamento político legitimador a necessidade de dotar o Estado de maior eficiência na execução de políticas públicas, cortando excessos e dinamizando algumas burocracias estratégicas. A parte do monitoramento desses resultados pelo Estado ancora-se na possibilidade

dos benefícios eventuais, oriundos do insulamento institucional dessas burocracias estratégicas e da gestão eficiente do Estado. Essas reformas se inspiraram nas transformações ocorridas em alguns países europeus, realizadas no fim do século XX. Cabe destacar, no entanto, uma distinção fundamental entre a longa trajetória de consolidação de políticas de Welfare State na Europa, ao longo do século XX, e o modelo de organização burocrática existente no Brasil, no qual as políticas de bem-estar social não estavam suficientemente consolidadas quando se optou pela reforma administrativa e fiscal. As reformas realizadas no Brasil estavam fundamentalmente ligadas à necessidade de garantir o controle fiscal e a estabilidade econômica. Após décadas de aumento no gasto social, os estados europeus entraram em crises fiscais, o que os obrigou a diminuir o volume de recursos para essas políticas e fazerem parcerias com organizações do Terceiro Setor como forma de imprimir maior eficiência na condução das políticas públicas. Já no contexto da redemocratização no Brasil, a crise fiscal do Estado era agravada pela inflação e pela ação dos governadores através dos bancos estaduais, conforme destaca o

trabalho de Abrúcio (1998)¹. Nesse sentido, além da direção pró-mercado com o fim de modernizar as cadeias produtivas no país, a reforma do Estado promovida possuía claramente um sentido centralizador no que se refere às relações federativas.

No caso brasileiro, os efeitos da reforma dos anos 1990 podem ser observados em várias áreas. No setor de telecomunicações houve uma profunda reformulação do sistema mediante a privatização do sistema Telebrás, em 1998. O leilão das telecomunicações dividiu a Telebrás em doze empresas e acabou por abrir, para os mercados mundiais, a exploração de serviços telefônicos no Brasil. Outro setor fortemente afetado pela reforma do Estado promovida foi na área da saúde, por exemplo, através do modelo de concessão de Organizações Sociais (OS), abriu um mercado de gestão dos recursos da saúde – essa mudança gerou impactos ao próprio Estado. Essa solução, no entanto, não funcionou como esperado. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) se tornaram, na prática, um novo espaço para execução e implementação de projetos.

1 - "Além dos recursos obtidos com a nova Constituição e daqueles provenientes dos bancos estaduais, os governos estaduais aumentavam seu fôlego financeiro por meio de ganhos obtidos com a inflação. A perversa equação de inflação alta com mecanismos de indexação era lucrativa para os Estados tomados individualmente, exatamente porque os governos estaduais não se responsabilizavam pela estabilização econômica. [...] O regime inflacionário vigente no Brasil dava maior "flexibilidade" orçamentária aos governadores, que ainda contavam com a eterna prorrogação do pagamento de suas dívidas". (ABRÚCIO, 1998, p. 127).

A concessão de serviços públicos pelo Estado para o terceiro setor transforma a lógica do Estado promotor de políticas públicas em todas as etapas (paradigma de Estado fazedor) para um paradigma de regulação e reconhecimento de organizações (paradigma de Estado credencialista-regulador) e ao repasse de recursos para instituições, que competem entre si pela execução dos projetos.

Esse contexto, apesar de ter aberto um espaço importante para o robustecimento do Terceiro Setor, que passou a contar com maiores possibilidades de fazer parcerias com o Estado, coincide com algum alijamento da "sociedade civil" e do conflito social no âmbito do Estado por meio de um distanciamento da relação com os movimentos sociais. O desiderato de superação do atraso social econômico do país foi depositado no mercado e o terceiro setor se constituiu como a parcela da "sociedade civil" habilitada para gerir os recursos do Estado. O que se constata é que, na prática, houve uma superestimação das forças econômicas do país naquele momento, fragilizadas pelas crises econômico-financeiras que abalaram a economia mundial nos anos de 1990 e uma subestimação da capacidade de organização política da sociedade civil – por isso, o diagnóstico da necessidade do seu "fomento", por parte do Estado, para a promoção e execução de projetos, parcerias e políticas públicas.

Na prática, tal fomento à “sociedade civil”, consubstanciada exclusivamente pelas organizações do terceiro setor, traduziu-se na profissionalização de organizações não governamentais e na abertura de um novo mercado de projetos, cujo Estado passou a ser também patrocinador. Nesse entremeio, há um evidente fortalecimento do terceiro setor nos sentidos institucional e político como um locus mais adequado para a promoção de soluções para as políticas públicas capaz de introduzir eficiência e inovação na gestão de projetos e políticas públicas.

Nos anos 2000 em diante, observa-se no Brasil um realinhamento das funções prioritárias do Estado, com um retorno à ideia de Estado forte e com incrementos importantes nas políticas de Welfare State². Porém esse fortalecimento das funções estratégicas do Estado convive com o legado das reformas ocorridas nos anos 1990, de modo a não as descaracterizar por inteiro. Ou seja, mesmo com o reordenamento das prioridades estratégicas do Estado, houve a manutenção dos pilares da reforma administrativa e fiscal promovida na década anterior.

2 - Um exemplo disso pode ser observado pelo avanço de políticas sociais de transferência condicionada de renda (Bolsa Família) e pela política de concessão de créditos ao empresariado nacional através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

3 MARCOS TEÓRICOS E DIMENSÕES FILOSÓFICAS DA "SOCIEDADE CIVIL"

Ao longo das últimas décadas do século XX, a crise do Estado de Bem-Estar Social, aliada a uma série de outras transformações políticas e sociais verificadas em diversos países do mundo³, fez ressurgirem as discussões em torno da importância da sociedade civil. Vale ressaltar, no entanto, que a noção de sociedade civil não data das décadas recentes, mas remonta aos autores contratualistas dos séculos XVII e XVIII, para os quais sociedade civil denotava sociedade política simbolizada na figura do Estado. Além disso, para esses autores - especialmente Hobbes e Locke -, a ideia de sociedade civil era um contraponto à noção de "estado de natureza", que seria caracterizado na perspectiva hobbesiana por uma permanente situação "guerra de todos contra todos" e de completa ausência de normas reguladoras. Já na perspectiva de John Locke, o estado de natureza se diferencia do estado de guerra, mas, de todo modo, a ideia da sociedade civil é coincidente com a do contrato que origina o Estado.

Já em Hegel, a noção de sociedade Civil não coincide com o Estado, constitui um dos seus momentos preliminares. Sendo assim, a sociedade civil situa-se entre a forma

3 - Dentre as transformações mais importantes, podemos citar a crise do socialismo no Leste Europeu e o fim dos governos autoritários nos países da América Latina.

definitiva e objetiva do espírito objetivo, ou seja, é uma forma preliminar de Estado, é um momento no qual a unidade familiar se dissolve nas classes sociais. O que falta à sociedade civil para ser Estado é a sua organicidade, ou seja, a sociedade civil é uma forma insuficiente de Estado. Quando há a dissolução da família, as partes da sociedade se unificam num conjunto orgânico, que é exatamente a sociedade civil. A sociedade civil, para Hegel, é o espaço dos interesses e dos particularismos, em oposição ao universalismo próprio do Estado. É possível verificar uma contraposição no pensamento de Hegel à concepção de sociedade civil dos jusnaturalistas, pois há uma contraposição entre Estado e sociedade civil, esta definida como sistema de necessidades. Nessa perspectiva o Estado é uma entidade oposta à sociedade civil, que se constitui como o reino das demandas particulares, seja de uma classe ou estamento e o Estado, por outro lado, como a entidade que unifica tais demandas na ideia de nação. O Estado, portanto, para Hegel, é a consubstanciação da ideia da universalidade.

A sociedade civil é o espaço das relações econômicas, ou seja, é a base sobre a qual se ergue uma superestrutura jurídica e política. Dessa forma, a sociedade civil está no âmbito das condições que estruturam a formação do Estado, nesse aspecto tanto a “sociedade natural” ou pré-civil dos jusnaturalistas, quanto a sociedade civil, de

Marx, indicam as relações econômicas entre indivíduos independentes e abstratamente iguais. Esta é contraposta, no pensamento de Marx, à esfera das relações políticas que são as relações de domínio, ou seja, a esfera privada - civil - é contraposta à esfera pública.

No pensamento de Gramsci, também, há uma distinção entre sociedade civil e Estado, sendo a primeira definida como conjunto dos organismos privados; e a sociedade política (Estado) como espaço da hegemonia do grupo dominante. É possível notar uma diferença entre Marx, que classifica a sociedade civil como pertencente ao plano da estrutura, e Gramsci, que a situa no plano da superestrutura, ou seja, enquanto o primeiro compreende a sociedade civil como um complexo das relações materiais; o segundo a compreende como um complexo das relações ideológico-culturais. Para Gramsci, toda forma durável de domínio está fundada na força e no consenso, de forma que são necessárias instituições que, para além do uso da força, atuam na transmissão e reprodução de valores da classe dominante como, por exemplo, as escolas, jornais, editoras ou institutos culturais, sendo que, através destes, ela exerce a hegemonia.

No final do século XX, as discussões em torno da ideia de sociedade civil vieram à tona novamente, sendo que, dessa vez, tal conceito não veio associado a uma noção unívoca, mas recebeu acepções diferenciadas

nos diferentes contextos. Assim sendo, no continente africano e na América Central (localidades assoladas por guerras civis), a sociedade civil surgiu como sinônimo de mobilização contra a guerra e contra os “atores da guerra”. Já na América do Sul, a noção de sociedade civil remetia aos movimentos de oposição aos governos autoritários. Esses movimentos reuniam os mais diferentes atores sociais – empresários, sindicatos, intelectuais, religiosos, além de grupos identitários, como o dos negros e das mulheres – que tinham em comum o descontentamento com os governos militares. No Leste Europeu, por sua vez, sociedade civil equalizava-se com a ideia de não estatal, isto é, associava-se com tudo aquilo que estava fora da tutela e da influência do aparato do Estado. Também nos países da Europa ocidental, a noção de sociedade civil assumiu um viés antiestatal; contudo, no caso desses países, o Estado, ao qual se fazia oposição, não era o de formato socialista, mas sim o *Welfare State*⁴, que havia se tornado inflexível, burocrático e sem vitalidade, de modo que a sociedade civil surge justamente para reformar as estruturas desse aparato estatal. Por fim, nos Estados Unidos, a ideia de sociedade civil emergiu em associação à noção de virtude pública, a qual deveria garantir um mínimo de coesão em um contexto permeado pelo liberalismo e pelo pluralismo de valores.

4 - Estado de bem-estar social.

Nos anos 1980, essas diversas noções de sociedade civil foram sistematizadas nas formulações de Cohen e Arato (1999), que, inspirados pela teoria habermasiana, propuseram que a sociedade civil fosse entendida como dimensão institucional do mundo da vida⁵, no qual estariam inseridas as "estruturas cuja tarefa é preservar e renovar as tradições, as solidariedades e as identidades" (COSTA, 2003, p. 23). Os autores Cohen e Arato (1999) defendem ainda que a sociedade civil seja a "continuação reflexiva do Estado de bem-estar social". Partindo dessa formulação, Habermas teria conceituado a sociedade civil como uma esfera na qual, por um lado, tem-se a formação da opinião pública - a qual teria a função de atuar defensivamente contra a colonização do mundo da vida pela lógica sistêmica que permeia o mercado e a burocracia estatal - e, por outro, esfera em que se verifica a intermediação entre as demandas que nascem na sociedade e as instâncias políticas institucionalizadas.

169

É importante ressaltar que o reaparecimento das discussões sobre sociedade civil, na segunda metade do século XX, esteve diretamente relacionado à emergência de movimentos sociais, ONGs e uma série de entidades e organizações que emergiram na sociedade e cuja atuação voltava-se para questões de relevância pública.

5 - O conceito de mundo da vida, formulado por Jurgên Habermas, refere-se ao âmbito das interações linguísticas entre os indivíduos, que, por meio da comunicação, contribuem para a perpetuação de tradições e modos de sentir e pensar.

No que se refere especificamente a estes últimos (ONGs, entidades e organizações), o termo Terceiro Setor tem sido constantemente utilizado para enfatizar a diferença existente entre o seu modo de atuação e o modo de atuação que caracteriza o Estado (Primeiro setor) e as instituições do mercado (segundo setor).

É possível notar, nesse sentido, uma inversão histórica na conceituação de sociedade civil, se para o pensamento anterior ao século XX o termo estava propriamente vinculado à ideia de relações privadas, ele ganha, no final do século XX, *status* público, sendo consubstanciado no conceito de Terceiro Setor, ou seja, público, porém não estatal. Há certamente uma disputa da gramática ético-política que constitui a sociedade civil. Há desde organizações e movimentos que rejeitam veementemente sua filiação ao Terceiro Setor e reafirmam a sua autonomia e independência, até aquelas organizações que se alinham com o Terceiro Setor e aceitam serem financiadas por empresas privadas e organizações ligadas ao mercado.

4 DESAFIOS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO TERCEIRO SETOR

O conceito de Terceiro Setor parte da ideia de que o homem deveria interagir em sociedade, por meio da associação em organizações, buscando o melhor para ela e, por conseguinte, uma melhoria no seu próprio bem-estar.

Dessa forma, é possível perceber um princípio utilitarista no conceito, pois os indivíduos, ao buscarem o aumento no seu patamar de bem-estar, acabam por melhorar as condições da sociedade em que vivem como um todo. De modo mais específico, o Terceiro Setor é conceituado como a rede de organizações privadas autônomas, sem fins lucrativos – portanto, excluídas as empresas e os negócios privados – que atendem a propósitos públicos, embora não pertencendo ao Estado. O crescimento do Terceiro setor revela, em parte, uma mudança nos padrões de interação social, além de ganhar fôlego com a crise de confiança no Estado como capaz de solucionar problemas sociais, tais como, a pobreza, o desemprego, a degradação do meio ambiente e a exclusão social. A vocação paradigmática do Terceiro Setor, portanto, é atender melhor às necessidades humanas. É importante observar que essa vocação do Terceiro Setor é vazia no sentido político, pois tal atendimento das necessidades humanas demanda necessariamente o comprometimento com determinadas heurísticas de ação que obrigam, por sua vez, a essas organizações a assumirem posições políticas. Por exemplo, uma organização do Terceiro Setor, que tem entre seus financiadores instituições do mercado, utiliza de estratégias de diferenciação para qualificar os seus *stakeholders*, de modo a dar a eles um status de responsabilidade social ou ambiental. É comum a utilização de certificações para tornar a dar, a

essa relação, um status de parceria que também afeta as escolhas das organizações financiadoras.

A amplitude do fenômeno do surgimento do Terceiro Setor é mundial, por mais que careçam dados confiáveis a respeito dessa área. Após a década de 1960, a expansão ganha força nos países da Europa do Ocidente. Nos países em desenvolvimento, o fenômeno começa a se fortalecer a partir da década de 1970 com a influência de organizações dos países desenvolvidos. Existem por volta de 4600 organizações voluntárias internacionais nos países em desenvolvimento que apoiam cerca de 20 mil organizações não governamentais desses países. Na década de 1980 no Brasil, de acordo com Salamon (1998), existiam cerca de 100 mil Comunidades Eclesiais de Base, constituídas com base em grupos locais. Essas redes de ajuda mútua eclodiram no mundo com a falência do modelo de proteção social dos Estados, ou mesmo pela sua inexistência, um exemplo disso foram as ex-repúblicas soviéticas, nas quais essas organizações ganharam força no final da década de 1970.

As pressões para o surgimento do Terceiro Setor advêm dos movimentos populares, das instituições públicas e privadas e de políticas do governo. O direito à associação, restrito nos países que viviam sob a égide do socialismo, representou um elemento crucial para a o seu desenvolvimento. O papel da Igreja Católica na

América Latina foi fundamental na construção deste novo ator coletivo, que surge como uma alternativa àquelas demandas que o próprio Estado não consegue atender. Nos países que passaram por reformas pró-mercado ou neoliberais, sob os governos de Margaret Thatcher e Ronald Reagan, utilizou-se o apoio do setor voluntário nas suas estratégias de redução do gasto governamental. A capilaridade que o Terceiro Setor logra em suas ações é um facilitador do sucesso de suas ações, pois, mesmo que necessite de uma rede complexa para a efetividade dos projetos, ele está pautado em ações locais que visam à melhoria das condições de vida da população. Dessa forma, as organizações do Terceiro Setor catalisam o entusiasmo das classes populares, conformando assim uma alternativa de ação, com vistas, por exemplo, à melhoria das condições econômicas. Quando assim for, essas organizações se voltam para o mercado, pois sua ação ocorre a partir de empreendimentos cooperativos que oferecem serviços e veículos para a expressão individual, frente a um Estado desacreditado.

173

Os desafios do Terceiro Setor residem no fato de não estar claro o quanto ele é capaz de reagir às oportunidades que lhes são colocadas; somado a isso, ainda existem mitos que permeiam as visões sobre tais organizações. O mito de que essas organizações possuem a capacidade, de fato, de mudar a realidade das pessoas no nível local está

baseado na ideia de que tais organizações são capazes de realizar a autoexpressão, autoajuda, participação e ajuda mútua. Em alguma medida até conseguem isso, mas existem limitações, por exemplo, o seu próprio formato de instituição, que as coloca vulneráveis à chamada “lei de ferro das oligarquias”, denominada por Robert Michels (1915) como um processo inexoravelmente decorrente da burocratização dos partidos políticos, mas isso vale também para as organizações de modo mais geral. O chamado mito do voluntarismo postula que as organizações dependem exclusivamente da ação privada e do apoio filantrópico, enxerga a expansão das ações do Estado como um constrangimento à ação das organizações.

174

No entanto, é notório que a relação entre tais organizações e o Estado é muito mais cooperativa que propriamente competitiva. Já o mito do puro voluntarismo, que é consequência do mito do voluntarismo, atribui um papel marginal frente àquilo que tais organizações poderiam ser. Outro mito sobre o Terceiro Setor é o de que tais organizações surgiram recentemente, de acordo com Salamon (1998), é possível identificar, desde a China Antiga, redes de filantropia. Sendo mais plausível analisar os desenvolvimentos recentes mais como a reemergência de padrões anteriores que propriamente uma nova forma de organização social.

O crescimento do Terceiro Setor não parece dar sinais de estagnação, também através de parceria com empresas que investem em responsabilidade social empresarial ou corporativa, ou seja, as empresas são assim percebidas pelos seus *stakeholders* de um modo positivo, sendo que isso interfere nas suas escolhas individuais. O mercado de trabalho no Terceiro Setor tem se profissionalizado cada vez mais, seja pela demanda de especialistas em projetos sociais, seja pelo crescimento de cursos de capacitação em gestão de organizações não governamentais. Isso acaba por gerar novas perspectivas de trabalho, principalmente para profissionais da área de administração, marketing, ciências sociais, economia e ciências contábeis. Além disso, há relatos dos próprios profissionais que trabalham nessas organizações de ganhos em termos de qualidade de vida por conta de uma jornada de trabalho menos voltada para metas, tal como o trabalho em empresas exige.

175

O terceiro setor situa nesse campo complexo e diversificado ética e moralmente no qual as possibilidades de atuação são múltiplas, partem de ações locais, como projetos sociais, circunscritos a comunidades específicas, apoiados por associações e centros comunitários e chegam a se articular com organismos no âmbito global.

O formato específico das ONGs possui um diferencial em relação aos modelos de associativismo anteriores. A sua

atuação não se baseia em voluntarismos enviesados, por exemplo, para a salvação religiosa, tampouco se consubstancia em clientelismos com objetivos de um grupo, partido ou classe. Sua atuação está fundada no *empoderamento* da sociedade civil e, por conseguinte, do indivíduo-cidadão, não mais restrito ao âmbito do Estado nação. Surge então um ideal, por assim dizer, amorfo, de um mundo justo e sustentável, no qual a condição humana atinja a liberdade para uma vida digna. O objetivo, dessa forma, é a construção de uma ordem que inclua aqueles que estão alijados dos processos produtivos que, de alguma forma, garantem uma condição mínima de sobrevivência. Daí surgem as propostas de Economia Solidária, Empreendedorismo Social e Comércio Justo, cujos fundamentos não vão de encontro à ordem econômica vigente, mas propõem uma nova forma ordem, um novo capitalismo, no qual o lucro não é único objetivo.

176

O resgate da sociedade civil, como protagonista oriundo da matriz teórica habermasiana, não se associa a uma concepção neoliberal da política. A ideia de construção da unidade da classe através de organizações racionais, como o sindicato, o partido ou o movimento social, herdeira da tradição marxista, é deslocada para um novo paradigma, no universo do Terceiro Setor, das identidades ou da cultura política.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há uma multiplicidade de ações e uma confluência de fundamentos ético-políticos na atuação das organizações do terceiro setor. O fenômeno do terceiro setor é herdeiro da emergência da sociedade civil, nas sociedades liberal-democráticas contemporâneas, em sua atuação há um projeto de integração global, de luta pelos direitos da humanidade, que ultrapassa as fronteiras do Estado-nação, ainda que exista uma relação entre esses termos. A constituição do terceiro setor não se opõe ao Estado, ao contrário, observa-se uma complementaridade na ação do terceiro setor em relação à ação do Estado. Não é por acaso que muitos profissionais, que atuam no terceiro setor, têm experiência em políticas públicas no interior do Estado, também é necessário considerar a importância do terceiro setor na implementação de políticas públicas em parceria com o Estado. O terceiro setor é de fato um parceiro importante do Estado, principalmente quando se remete à função regulatória das burocracias estatais, em um modelo de Estado-contratador.

A busca por uma cidadania articulada com a comunidade no nível local ou com uma causa específica tem efeitos sobre a globalização e o próprio desenvolvimento social, econômico e cultural de um agrupamento social. A importância do Terceiro Setor, em termos do volume de recursos que movimenta e do seu compromisso com a

sustentabilidade – ambiental, ética, econômica e cultural – inaugura ou reitera um tipo inserção do indivíduo na sociedade, na qual o sistema de necessidades, à maneira hegeliana, que constitui a sociedade civil é integrado e comprometido com todos os níveis, do local ao planetário.

No contexto brasileiro de reforma fiscal e administrativa do Estado, promovidas na década de 1990, houve um movimento forte no sentido antiestatista, com privatizações de empresas estatais como forma de dar mais dinamismo às ações do Estado. Outro movimento observado é no sentido da centralização administrativa, que remodelou o pacto federativo no Brasil. Esse novo modelo trouxe um maior protagonismo do terceiro setor na promoção de políticas públicas. As redes de políticas públicas (policy networks) são constituídas por parceiros do terceiro setor, além de burocratas e especialistas.

O cidadão engendrado por esse tipo de fenômeno não é mais perseguidor da consolidação dos seus direitos individuais, de sua classe, de seu agrupamento profissional ou de seu país – no sentido que a expansão da cidadania no século XX preconizou – mas um cidadão integrado aos seus contextos – social, político, ambiental, cultural, participativo, no sentido de uma cidadania cívica, e tolerante para com as diferenças – religiosas, políticas, culturais, linguísticas. Os efeitos sociológicos desse fenômeno são ainda pouco delineados, mas é possível

perceber nele um paradoxo estrutural. O paradoxo consiste no fato de que esse indivíduo, integrado a uma rede que o *empodera* para a transformação social, com vistas a uma "humanidade mais justa, humana, democrática e menos desigual", não abdica de estruturas típicas existentes da sociedade liberal-democrática moderna, tais como as grandes corporações financiadoras, o lucro, a divisão social do trabalho. Além de não ser possível conceber o Terceiro Setor sem as instituições clássicas do mundo moderno, como o Estado, alvo de pressão política, e o Mercado, nas estratégias de captação de recursos. Portanto, não se trata de um fenômeno incongruente com a ordem social existente no capitalismo globalizado, mas como um rearranjo, revolucionário, por assim dizer, da ordem social existente. A nova integração da sociedade civil por meio de redes e fóruns globais não "pasteuriza" a multiplicidade de perfis ético-políticos, inerentes ao fenômeno do terceiro setor, como outros ideais de humanidade, assim o fizeram como o cristianismo, o liberalismo ou o marxismo. Tal modelo sugere a idealização de uma ordem social que objetiva o combate sistemático dos efeitos espúrios ou indesejáveis existentes nas sociedades contemporâneas, tais como a exclusão, a pobreza e a desigualdade social.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. . **Os barões da federação:** os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/ USP, 1998.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política.** Brasília: Editora UnB, 2004.
- CANDLER, Gaylord George. The Professionals and Public Policy: Expanding the Third Sector. **International political science review**, 2000.
- COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita: déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, p. 19-32, out. 2003.
- COHEN, J.; ARATO, A. **Civil society and political theory.** Massachusetts MIT Press, 1999.
- DOIMO. Ana Maria. **A vez e a voz do popular:** movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ ANPOCS, 1995.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. In: **A inclusão do outro:** estudos de teoria política. Tradução George Sperber e Paulo Astor Soethe (UFPR). Edições Loyola, 2002.
- MICHELS, Robert. **Political parties:** a sociological study of the oligarchical tendencies of modern democracy. Traduzido por Paul Eden, 1915.
- SALAMON, Lester. A Emergência do Terceiro Setor: uma revolução associativa global. **Revista de**

Administração da USP, v. 33. n. 1, p. 5-11, jan./mar.,
São Paulo, 1998.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. A Reforma do Estado dos
Anos 90: Lógica e mecanismos de controle. **Cadernos
MARE**, Caderno 1, Brasília, 1997.

WEFFORT, Francisco (Org.). **Os clássicos da política**.
v. 1: Hobbes, Locke, Montesquieu, Rosseau e "O
Federalista". São Paulo: Ática, 2000.

Recebido: 04/09/2013

Aprovado: 20/10/2013



PONTO DE VISTA
PUNTO DE VISTA

DA INOVAÇÃO INTUITIVA PARA UM PROCESSO ESTRUTURADO

"INOVAÇÃO EM UM BANCO PÚBLICO"

Luis Henrique Mendes Guimarães*
Alexandre Navarro de Castro Barreto**

RESUMO

Este trabalho mostra que, apesar de várias iniciativas inovadoras, uma empresa que não tenha em sua estrutura um processo institucionalizado de Gestão da Inovação dificilmente colhe todos os resultados que essas iniciativas possam trazer. O objetivo é retratar um caso específico de uma instituição, o BDMG (Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais), comparando-a com outras que praticam e possuem um processo estruturado. São mostrados esses conceitos e a importância da implantação de ações que estruturam o lado intuitivo da inovação para um processo estruturado que potencialize seus efeitos. Vários ensaios recomendam e levam à conclusão de que existem oportunidades de melhorar os resultados.

* - Gerente do Escritório de Projetos e Inovação no BDMG. Graduado em Ciência da Computação – UFMG. Especialista em Gestão Estratégica – UFMG. Especialista em Finanças Empresariais – FGV. Especialista em Gestão da Inovação – UFSC. Email: lhenrique@bdmg.mg.gov.br

** - Gerente de Inteligência Competitiva no BDMG. Graduado em Administração – PUC-MG. Especialista em Gestão de Projetos – FDC. Email: alexandre@bdmg.mg.gov.br

Palavras-chave: *Inovação intuitiva. Processo institucionalizado. Gestão de inovação. BDMG.*

1 INTRODUÇÃO

O desafio do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em se reinventar é a grande motivação para o uso de práticas que promovam a inovação em prol da busca e alcance de sua estratégia. A necessidade de trilhar um caminho em um mercado competitivo através da prestação de serviços que gere valor para os empreendedores do Estado exige esforços nesta linha de novas ideias e novas alternativas. A campanha "Inova BDMG" como "slogan" do Planejamento Estratégico e da Comunicação, reforçada pelo patrocínio do principal gestor da instituição e nas ações em curso resume o que se espera de um novo BDMG, e neste contexto, nada melhor do que a introdução dos conceitos de inovação. Mesmo com os fatores a favor acima citados, uma reflexão introdutória e preliminar permite afirmar que os resultados obtidos estavam fortemente relacionados ao que se pode chamar de competências intuitivas da organização e de técnicas de gestão já consagradas oriundas da liderança de seus executivos. Muito pouco se utilizou e se utiliza do conceito de inovação lastreado nas boas práticas de um processo à luz da literatura sobre o tema. Para melhor

entendimento das necessidades de reinvenção do BDMG realiza-se a seguir um breve cenário desse desafio.

Desde sua origem, o BDMG, tem exercido o papel principal de prover recursos financeiros de longo prazo visando estimular o crescimento das indústrias mineiras. Neste sentido, durante período significativo de sua história possuía um diferencial competitivo imbatível, que era o de instituição possuidora de recursos para financiamentos longos, com taxas subsidiadas.

Este significativo diferencial competitivo não demandava esforços por parte do Banco no sentido de buscar uma postura mais agressiva no mercado. Os clientes procuravam o Banco e, ainda que seus processos e procedimentos fossem mais complexos que os dos Bancos privados, os diferenciais de preço e prazo dos financiamentos criavam barreiras competitivas.

Entretanto, em decorrência das mudanças ocorridas no mercado, tais como: abundância de recursos creditícios de longo prazo, queda das taxas de juros da economia e acirramento da concorrência bancária, os diferenciais competitivos que marcavam o posicionamento do Banco esvaíram-se, impondo a premente necessidade de uma nova postura diante do mercado.

2 O ENTENDIMENTO DO TEMA INOVAÇÃO NO MERCADO

Em decorrência do crescimento lento, da "commoditização" e da competição globalizada, muitos CEOs segundo Sawhney, Wolcott e Arroniz (2006) veem a inovação como crítica para o sucesso da sua corporação. Muitas companhias têm uma compreensão errônea ou incompleta, uma visão estreita de como a inovação ocorre. Elas, em sua maioria, entendem a inovação apenas como sinônimo do desenvolvimento de novos produtos ou os tradicionais projetos de pesquisa e desenvolvimento. Mas, tal miopia pode levar a uma sistemática erosão das vantagens competitivas, resultando em empresas similares. Melhores práticas são copiadas e encorajadas por meios de "benchmarking", levando as companhias a perseguirem os mesmos consumidores com ofertas similares, usando capacidades e processos não diferenciados. Não bastasse isto, tendem a inovar nas mesmas dimensões. Isto pode ser exemplificado, segundo Michael Raynor (2007) por duas dimensões clássicas do problema: Custo e Diferenciação do Produto. As empresas, frequentemente caem na síndrome de que basta acelerar as mudanças restritas a custo e diferenciação do produto. Não considera que utilizar de modelos de mercado não propicia a diferenciação, chegando ao final na conclusão:

“Tenho a impressão de que, mesmo após correr tanto continuamos no mesmo lugar”.

3 A CULTURA ORGANIZACIONAL PARA INOVAÇÃO

Um aspecto importante que influencia a capacidade de inovação em uma organização é sua cultura, que é manifestada em 03 níveis segundo Schein (1993): os artefatos, valores e pressupostos. Os artefatos estão na ponta do iceberg, ou seja, aquilo que é visível facilmente. Os valores aquilo que sustentam a forma de agir das pessoas, logo abaixo da superfície e temos os pressupostos, onde estão as crenças profundas e inconscientes.

Segundo Schein (1993), a cultura para inovação não está no nível do que é visível (os artefatos) e sim nos níveis mais profundos: valores e pressupostos.

Para que a cultura de inovação possa ser efetivamente implantada, sendo parte integrante do dia a dia da empresa deve-se mergulhar na parte submersa do Iceberg. Por exigir um maior esforço de percepção, esta parte submersa deve ser bem trabalhada. Para isto, algumas recomendações, segundo Horta (2008), devem ser observadas.

A principal recomendação e a mais é importante que haja conhecimento desta parte submersa do Iceberg por parte

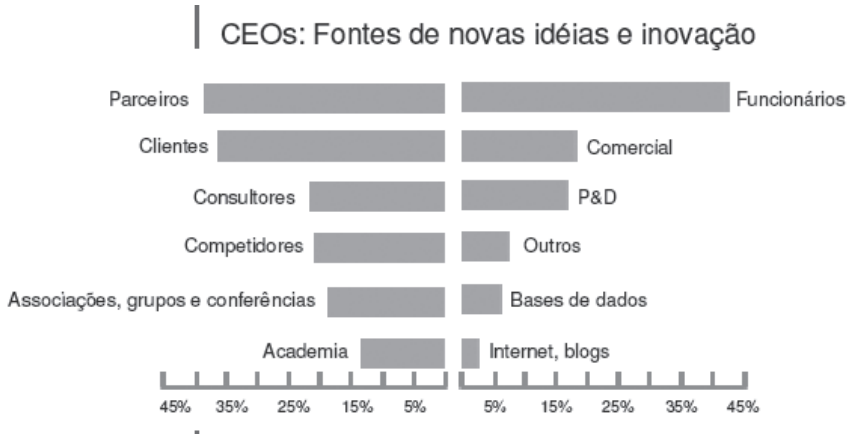
dos líderes e, total envolvimento na condução do processo de mudança. No curto prazo os efeitos trazidos por heróis internos da organização, geralmente pequenos grupos, podem funcionar, contudo com o tempo a probabilidade de sucesso da mudança tende a diminuir.

Outros aspectos, além da participação efetiva dos líderes é que quando o processo de mudança é conduzido somente por pessoas internas, isso se torna ainda mais difícil. Assim, passa a ser benéfico o envolvimento de novos membros e pessoas mais críticas com relação à organização, pois são mais sensíveis a essas características da cultura, e podem ser uma boa fonte de informação.

Além dos líderes, conforme estudo do IBM CEO (2006) a participação dos funcionários é de grande relevância, não somente nas fontes de novas ideias, mas indo além deste estudo na capacidade de implementação das mesmas. A pesquisa IBM abordou 11 regiões geográficas e 765 CEOs.

189

Figura 2.7 - Fontes de Ideias e Inovação: IBM Institute for Business Value



Fonte: CEI Study, 2006.

190

Embora os funcionários tenham grande representatividade, os CEOs reforçaram a importância da inovação colaborativa. Os parceiros de negócios e os clientes foram citados como as principais fontes de ideias inovadoras, apesar dos CEOs admitirem que suas próprias organizações não sejam suficientemente colaborativas. Reconhecem também que são os responsáveis por fomentar a inovação dentro de suas empresas. Porém, para orquestrá-la, os CEOs necessitam criar um ambiente cada vez mais propício à atuação. A inovação tem de ser gerada endogenamente.

Este ambiente propício além de estar respaldado e patrocinado por estes CEOs, deve conter em sua agenda atividades tais como:

- Pensar estrategicamente de forma ampla, gerenciando o mix de inovação no modelo de negócio, encontrando novas formas de mudar substancialmente o modelo como se agrega valor em sua instituição.
- Impulsionar a inovação através da integração entre negócios e tecnologia, combinando estes ao conhecimento de mercado.
- Incentivar a colaboração em escala massiva e o romper os limites geográficos, para abrir um mundo de possibilidades.
- Utilizar sempre da visão externa, utilizando-se de redes e parcerias, isto tudo como parte da cultura organizacional.

4 ARMADILHAS PARA A INOVAÇÃO: O PROCESSO DECISÓRIO

A falta de cultura para a inovação conforme o tópico anterior é o grande entrave para a implantação de um processo de gestão da inovação em uma instituição. Mas são algumas armadilhas que afetam todo o processo uma vez estabelecido.

Estas armadilhas podem estar no processo decisório. Por exemplo, o excesso de confiança em seu julgamento pode derrubar qualquer iniciativa inovadora.

As decisões colegiadas devem primar pelo conflito e respeito, sendo elementos importantes para boa qualidade da decisão em grupo, e o sucesso, na deliberação em grupo, depende da administração hábil de conflitos até atingir o consenso. Segundo Russo e Schoemaker, (1989), essas reuniões os membros são dominados pelo líder, onde o líder não é desafiado, e caso enveredem pelo caminho errado raramente voltam atrás, e sempre se apegam aquilo que a concorrência também se utiliza derruba grandes ideias.

192

A tese de Kahneman e Tversky (1979) que deu prêmio Nobel a ambos, chama-se “*Prospect Theory*” (teoria da perspectiva no sentido de teoria das possibilidades de sucesso futuro). Segundo eles, as falhas, vieses e distorções em nossos processos cognitivos são a regra, não a exceção. As pessoas tendem a:

- Ser extremamente otimistas em relação ao sucesso dos resultados das escolhas, principalmente naqueles que geram resultado de longo prazo;
- Buscar evidências que confirmem o rumo planejado e consideram poucas as informações que possam refutar a hipótese inicial;

- Ter aversão ao risco - o medo da perda é um motivador maior que o prazer de ganhar.

Esta teoria estabelece um paradoxo entre a vontade de mudar, projetando um futuro otimista e promissor, a negligência durante o processo de mudança não baseada em fatos e o medo de errar que afugenta.

5 A IMPORTÂNCIA DE UM PROCESSO ESTRUTURADO

As empresas que buscam na sua essência a inovação têm seus processos descritos e institucionalizados que perpassam e compreendem toda a estrutura da empresa.

Quando se fala em processo estruturado não necessariamente está sendo dito uma estrutura funcional, hierarquizada e sim um conjunto de funções distribuídas na organização, suportadas por uma metodologia, que estimula os princípios da inovação.

A implantação de uma metodologia trará para as empresas os seguintes resultados imediatos: diagnóstico da inovação; estrutura organizacional para inovação; capacitação dos colaboradores; plano estratégico da inovação; implantação de ferramentas de gestão da inovação; sistematização das informações; definição de indicadores para medir o resultado.

É necessário saber gerir a inovação. A inovação é, por vezes, encarada como o produto de felizes descobertas ocasionais. Porém, se a vitalidade empresarial depende mais que nunca da inovação descontínua, é melhor aprendermos a transformar a inovação numa capacidade. Se a inovação é o objetivo, a estratégia não pode ser formulada somente pelos gestores e em seguida implementada pelos colaboradores. A estratégia tem que envolver toda a imaginação existente na organização.

Segundo Peter Drucker: "A inovação pode ser gerida, desde que se saiba para onde e como olhar. Para fazer acontecer, os executivos são responsáveis pela busca constante de novas oportunidades".

6 O PROJETO INOVA BDMG E SEUS RESULTADOS

A cultura de uma organização é um dos principais fatores que influenciam o sucesso na implementação de um processo de inovação. Sabendo desse aspecto, o BDMG lançou o Projeto Inova BDMG, com o objetivo de semear uma cultura de inovação, como um primeiro passo, no sentido de desenvolver a inovação organizacional, de maneira endógena.

O BDMG havia, recentemente, lançado o seu novo mapa estratégico, baseado na metodologia BSC, definindo os seus objetivos estratégicos de acordo com as perspectivas propostas. Utilizando-se do contexto, a primeira iniciativa

do projeto Inova BDMG foi lançar um Concurso de Projetos, no qual seriam premiados as três melhores propostas de projetos, que deveriam estar relacionados a algum objetivo estratégico do novo mapa. O concurso foi aberto a todos os funcionários e estagiários do Banco. As propostas foram avaliadas por um comitê especial, e premiadas, ao final, pela Diretoria. Este foi o primeiro passo em direção à inovação colaborativa.

Percebendo-se os efeitos positivos do Concurso e no intuito de continuar a trabalhar os valores e pressupostos dos funcionários, no sentido de promover uma cultura de inovação na organização, foram lançadas as Sessões Participativas. Essas Sessões eram espaços para a troca de informações e colaborações entre diversos funcionários do Banco, que tinham, ali, um momento para pensarem “fora da caixa”, em assuntos direcionados ao desenvolvimento de inovações para a organização. Foram realizadas oito sessões em um ano, envolvendo, voluntariamente, aproximadamente 40% dos funcionários. Diversas ideias e sugestões surgiram nessas sessões e foram implementadas ao longo do ano.

As Sessões Participativas criaram um clima de envolvimento e colaboração no Banco, mas as pessoas sentiam-se, ainda, pouco familiarizadas com o tema inovação, sobre seus conceitos e aplicabilidades. Com isso, o Projeto lançou o Programa de Capacitação “Ler e

Agir”, sobre o tema de inovação organizacional, no qual os participantes iriam ler um livro sobre o tema, discutir o assunto por meio de fóruns, virtuais e presenciais, e realizar atividades de fixação de aprendizagem. Um profissional especialista e referência na área de inovação foi o tutor do programa. Novamente, essa iniciativa foi oferecida a todos os funcionários, que poderiam participar de maneira voluntária. O resultado foi bastante positivo, criando pessoas capacitadas e aptas a disseminarem o tema aos demais funcionários. Assim, a capacitação desdobrou-se em outra iniciativa: um curso de aprofundamento em ferramental de inovação, o Design Thinking. O curso, realizando *in company*, possibilitou aos participantes a imersão nessa técnica de inovação e gerou, para o Banco, novas ideias de modelos de negócios inovadores para a sustentabilidade futura do BDMG. Essas propostas foram bem aceitas pela organização e registradas para trabalhos e projetos futuros.

Diante das iniciativas, bem sucedidas, de disseminação de uma cultura de inovação na organização, que geraram grande envolvimento e colaboração dos funcionários, o Projeto Inova BDMG avançou para uma nova etapa, mais estrutural e metodológica, que resultou na criação de um programa perene de geração de ideias e sugestões, o CRIA BDMG.

Esse programa, após estudos e *benchmarking* em organizações referências no tema, foi construído nos pressupostos de valorização da participação, inovação colaborativa e, sobretudo, na geração de resultados concretos. As premissas do programa são: possibilitar a participação de todos os funcionários, a qualquer momento; dar a oportunidade de execução das propostas, partindo para a concretização dos resultados, com mensuração no impacto para a organização; trabalho em equipe; colaboração e compartilhamento das propostas, com possibilidade de incremento e desenvolvimento de propostas conjuntas; e premiação por resultado e também por participação. O processo decisório, atentando-se a armadilha da inovação, dar-se-á a partir de uma decisão colegiada, multidisciplinar e de diferentes instâncias, no intuito de haver isenção e geração de conflitos, positivos e administráveis, para o atingimento de consensos que possam gerar melhores resultados à organização.

197

Esse conjunto de iniciativas, realizadas no âmbito do Projeto Inova BDMG, possibilitou um importante movimento em direção a estruturação de um processo de inovação na organização, que tem capacidade de potencializar os efeitos e resultados da colaboração interna.

7 CONCLUSÃO

Uma organização não perpetua sem a geração de valor aos seus clientes e acionistas, de maneira contínua e sustentável. E uma das principais alternativas a serem tomadas nessa direção é a inovação.

Esse é o desafio de diversas empresas, assim como no BDMG. Um dos primeiros passos, mas de grande importância para o seu crescimento estruturado, é o movimento de trabalho da cultura de inovação na empresa. O Banco, por meio do Projeto Inova BDMG, conseguiu alcançar esse movimento, na disseminação de conceitos de inovação, influenciando os valores e pressupostos enraizados no “profundo *iceberg*” da organização.

Para tanto, o envolvimento, por parte dos líderes da empresa, foi e continua a ser essencial para esse momento de mudança, bem como a participação dos funcionários nesse processo endógeno e colaborativo de inovação, aparecendo como um fator crítico de sucesso.

Esses essenciais e primeiros passos em direção ao processo estruturado de inovação foram dados, de maneira bem sucedida, mas ainda dependem de futuros movimentos. Há um importante caminho a ser seguido, com grande espaço para aperfeiçoamento, no sentido de concretizar e continuar as práticas de inovação, tornando-as naturais e sustentáveis, introjetando-as na cultura da

organização, sustentando, assim, o grande desafio do BDMG de reinventar-se, continuamente.

REFERÊNCIAS

3M©, **10 Mandamentos para promover a inovação**, 2008.

ÁLVARES, Antônio Carlos; BARBIERI, José Carlos; CAJAZEIRA, Jorge. **Gestão de idéias para inovação contínua**, 2006.

BCG Innovation. **A BCG senior management survey**, 2007. Disponível em: <<http://innovation.bcg.com/>>. Acesso em: 10 abr. 2010.

BURGELMAN, R. A., M. A. MAIDIQUE, et al. **Strategic management of technology and innovation**. Chigago, Irwin, 1995.

COOPER, R. G, EDJETT, S. J., KLEINSCHMIDT, E. J. **Portfolio management for new products**. Second Edition, Basic Books, 2001.

COOPER, Robert. **Winning at new products, accelerating the process from idea to launch**, 3th edition, 2001.

COTEC. **Temaguide**: a guide to technology management and innovation for companies. S. I., 1998.

DIAS, Isabel de Meiroz; NOGUTI, Valéria. O processo de inovação da GE Plastics South América. **IV SEMEAD**, FEA, USP, 1999.

DRUCKER Peter F. The discipline of innovation. Harvard Business Review. **The Innovative Enterprise**. August, 2002.

FREITAS, M. E. de. **Cultura organizacional: formação, tipologias e impactos**. São Paulo: Makron, McGraw-Hill, 1991.

FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano**, 2005.

GEERTZ, C. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científico Editora S.A., 1989.

HORTA, R. G. **Análise funcional do comportamento como estratégia de análise da cultura organizacional**. Dissertação de Mestrado, CEPEAD – UFMG, 2006.

HORTA, R. G., REANTO P. **Cultura organizacional e gestão da inovação tecnológica**. Radar Inovação: Instituto Inovação, 2008.

HSM Mangement , n.49, mar.- abr. 2005.

IBM. **The 2008 Global CEO Study “The Enterprise Of The Future”**. Disponível em: <www.ibm.com/theenterpriseofthefuture>. Acesso em: 15 abr. 2010.

KELLEY, Tom; LITTMAN, Jonathan, **Ten faces of innovation**, 2006.

MATTHYSSENS P, VANDENBEMPT K, BERGHMAN L. **Building competences for new customer value creation: An exploratory study**. Industrial Marketing Management, n. 35, 2006.

MATTHYSENS P, VANDENBEMPT K, BERGHMAN L.
Value innovation in business markets: Breaking the industry recipe. *Industrial Marketing Management* n. 35, p. 751-761, 2006.

OCDE – **Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento do Departamento Estatístico da Comunidade Europeia**, 1997.

RAYNOR, Michael. **The Strategy Paradox:** Why Committing to Success Leads to Failure (And What to do About It). Hardcover - February, 2007.

RUSSO, J. & SCHOEMAKER, P. **Decision Traps:** ten barriers to brilliant decision-making and how to overcome them. New York: Simon and Schuster, 1989.

SAWHNEY, M., WOLCOTT, R.C.; ARRONIZ, I. The 12 Different Ways for. Companies to Innovate. **Mit Sloan Management Review Reprint** 47313, v. 47, n.3, 2006.

201

SCHEIN, E. H. **Organizational culture and leadership.** San Francisco: Jossey-Bass, 1992.

SCHEIN, E. Innovative cultures and organizations. In: Thomas John Allen, Michael S. Scott Morton **Information technology and the corporation of the 1990s:** research studies, 1993.

SIMANTOB, Moysés; LIPPI, Roberta. **Guia valor econômico de inovação nas empresas.** Globo, 2003.

UFSC. Material do curso do Núcleo de Estudos em Inovação, Gestão e Tecnologia da Informação Engenharia de Produção e Sistemas, 2008.



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.

206

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: _____

