

PRELÚDIOS

Revista do Programa de Pós-Graduação
em Ciências Sociais da UFBA



v. 7 n. 7 janeiro/junho 2019

PRELÚDIOS

Revista do Programa de Pós-Graduação
em Ciências Sociais da UFBA

Prelúdios	Salvador	v. 7	n. 7	p. 1-143	jan./jun. 2019
-----------	----------	------	------	----------	----------------

Universidade Federal da Bahia

Reitor: Prof. João Carlos Salles Pires da Silva
Vice-reitor: Prof. Paulo César Miguez de Oliveira

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Diretora: Prof^a. Maria Hilda Baqueiro Paraíso
Vice-diretora: Prof^a. Iole Vanim Macedo

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Coodenadora: Prof^a. Maria Gabriela Hita
Vice-coodernadora: Prof^a. Iara Maria de Almeida Souza

FFCH-UFBA

Estrada de São Lázaro, 197
Federação - Salvador, BA - Brasil
CEP: 40.210-730

A Revista Prelúdios é uma publicação científica eletrônica semestral. Lançada em 2013, tem como objetivo divulgar artigos, ensaios e resenhas de pesquisadores da área de Ciências Sociais vinculados a instituições nacionais e internacionais. Poderão ser submetidos para publicação textos originais - ainda não publicados em outra revista científica nacional, estrangeira ou em coletâneas - ou publicados em anais de eventos científicos. O recebimento de submissões é em fluxo contínuo. É preciso apenas se cadastrar no site e submeter o seu trabalho.

Comissão Editorial Responsável

Ana Claudia Caldas Mendonça Semêdo
Bruno Vilas Boas Bispo
Danilo Uzêda da Cruz
Iracema Souza
João Rodrigo Araujo Santana
José Adailton Santos
Lorena Sales de Almeida
Marina Morena Silva Pinto
Miguel de Jesus Pereira Filho
Thiago de Araújo Pinho

Financiamento

PPGCS (UFBA)

Preparação de textos

Equipe da EDUFBA

Prelúdios

<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistapreludios>
Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. v. 7, n. 7, jan./jun. 2019
contato.preludios@gmail.com

Em sua integralidade, o conteúdo dos textos publicados é de exclusiva responsabilidade dos autores, não implicando necessariamente na concordância da Comissão Editorial, do Conselho Consultivo ou de qualquer profissional envolvido com a publicação desse periódico.



PRELÚDIOS

Revista do Programa de Pós-Graduação
em Ciências Sociais da UFBA

Projeto e capa
Rodrigo Oyarzabal Schlabitz
Editoração
Janaína Spínola dos Santos
Revisão e normalização
Equipe da EdUFBA

Sistema de Bibliotecas da UFBA

Prelúdios : revista do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA /
Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. - Ano 1,
n. 1 (jul. dez. 2013)- . - Salvador, : FFCH UFBA, 2013.

Semestral.

Descrição baseada em: Ano 1, n. 1, jul./dez. 2013.

ISSN 2318-7808

1. Ciências sociais - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de
Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

CDD - 300.5

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO / 7

ARTIGOS

CAPACIDADE DE ESTADO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS) / 11

Sara Braga de Melo Fadigas

CONDICIONALIDADES E EFETIVIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DE 2000 A 2014 / 33

Isadora Martins Montiel

Alessandra Troian

Raquel Breitenbach

ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES JUDICIAIS: ATENÇÃO PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ESTADO DA BAHIA / 51

Anderson Eduardo Carvalho de Oliveira

Márcia Santana Tavares

O PROJETO PROTEÇÃO DE JOVENS EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL: UMA ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS NORMATIVOS E SEUS EFEITOS LOCAIS / 67

Rafael Losada Martins

A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DE RUA: OUTRA ANÁLISE SOBRE O SEU PAPEL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE PARA A POPULAÇÃO NEGRA EM SALVADOR – BA / 97

Deise Queiroz da Silva

A IMPORTÂNCIA DE BRUNO LATOUR PARA A FILOSOFIA / 121

Graham Harman

Tradução: Thiago de Araújo Pinho

APRESENTAÇÃO

Em boa hora a revista *Prelúdios* publica essa edição sobre políticas públicas. Tal afirmação não é apenas eloquente. Sustenta-se em argumentos lógicos, os quais passo a nominar, em momento especialmente delicado para a área das ciências humanas, e das ciências sociais em particular, acometidas recentemente por ataques infundados estimulados pelo facciosismo e pela ignorância dos arautos do retrocesso. Contra o obscurantismo, que esperamos, efêmero, insurgem-se os textos aqui elencados. Primeiro, demonstrando que a área não produz conhecimento estéril. Dialogando com distintas premissas teóricas, utilizando aportes metodológicos consistentes, identificando limites e possibilidades das ações governamentais em suas constantes interações com a sociedade civil, incorporando preocupações com as pautas das minorias sociológicas, bem como disponibilizando os resultados das pesquisas para subsidiar prováveis intervenções em realidades diversas, os trabalhos aqui apresentados cumprem a contento a complexa tarefa de realizar análises de políticas públicas. Dito de forma cartesiana, fazem ciência.

Em consonância a esses aspectos, convém alertar para uma outra qualidade dessa edição. Refiro-me ao processo contínuo de fortalecimento de uma agenda de pesquisas na área de políticas públicas e a incorporação de modelos de análise para além dos instrumentos trabalhados pela Ciência Política. Se é correto afirmar um aprimoramento constante nos estudos na área desde pelo menos os últimos vinte anos, período no qual muito se acumulou em termos de pesquisa empírica e densidade teórica, a difusão mais recente de outros olhares sobre um objeto cuja vinculação original esteve atrelada a uma subárea da Ciência Política, é condição que não pode ser menosprezada. Nesse sentido, o diálogo com disciplinas conexas, principalmente com a sociologia e a antropologia, ganhou magnitude, especialmente com os estudos de políticas sociais, os quais tem se caracterizado por uma preocupação maior com os impactos da política e seus desdobramentos sobre a pobreza e as desigualdades, agregando recortes socio-antropológicos de gênero, raça e geração. Disto resultou, e esta edição é prova incontestada, uma rica e bem vinda confluência cuja dinâmica reafirma o desenvolvimento e fortalecimento da disciplina de políticas públicas, atualmente presente em vários cursos de graduação e pós-graduação no país, e, em decorrência, de trabalhos acadêmicos e pesquisas na área.

Um terceiro argumento, que atesta a tempestividade do debate aqui presente, aponta para um aspecto condizente com a pesquisa em todas as áreas científicas. Diz respeito ao processo de disseminação do conhecimento realizado por revistas acadêmicas. Nesse sentido, importa destacar que a publicação de resultados de pesquisas impõe um duplo compromisso republicano. Por um lado, oferece a oportunidade para que trabalhos acadêmicos em geral, sejam teses, dissertações, monografias ou mesmo relatórios de pesquisa, cumpram um objetivo comum e universal, qual seja, a publicização de seus resultados. Não é crível imaginar outra condição, principalmente quando se aportam recursos públicos. De outro lado, torna menos restrito e elitista o acesso do leitor ao conhecimento científico acumulado, tornando-o menos exclusivo e mais democrático. A revista *Prelúdios*, por meio dessa edição sobre políticas públicas, contribui para o cumprimento desse compromisso.

Feita essa apresentação sucinta, convém, agora, apresentar os textos dessa edição.

O primeiro artigo “Capacidade de estado dos municípios baianos na implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)” de autoria de Sara Braga de Melo Fadigas, tem como objeto a implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na Bahia, cujo foco é análise da capacidade de Estado dos municípios baianos definida a partir de três dimensões: a institucional, a financeira e a burocrática. Para tanto, a autora realiza uma pesquisa exploratória-descritiva com base no conceito de *capacidade de Estado* utilizado por Mann (1986) como seu referencial teórico. Metodologicamente, a operacionalização da pesquisa se deu a partir da análise de variáveis quantitativas, oriundas de dados secundários, através de técnicas de sumarização de estatística descritiva utilizando medidas de posição. Ao final, a autora argumenta que, apesar das limitações impostas a PNAS, houve progressivamente certa potencialização da capacidade de Estado dos municípios na institucionalização da política.

Em seguimento, o texto “Condicionalidades e efetividade do Programa Bolsa Família: uma análise de 2000 a 2014” de Isadora Martins Montiel, Alessandra Troian e Raquel Breitenbach, trabalha a efetividade do programa Bolsa Família no período 2005/2014, por meio da análise dos dados sobre as condicionalidades nas áreas de saúde e educação presentes no desenho do programa. Os resultados encontrados indicam que o Programa Bolsa Família melhorou as condições de vida de seus beneficiários através do auxílio financeiro e, principalmente, pelo acesso à educação e a saúde, aumentando os níveis de frequência escolar e acompanhamentos médicos básicos. O terceiro artigo trata das dificuldades na implementação dos serviços de responsabilização e educação para homens

autores de violência contra mulheres. Intitulado “Entre políticas públicas e ações judiciais: atenção para homens autores de violência contra a mulher no estado da Bahia” de autoria de Anderson Eduardo Carvalho de Oliveira e Márcia Santana Tavares, objetiva mapear a implementação das ações de responsabilização e educação para homens autores de violência contra mulheres, conforme preconiza a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06). Os resultados da pesquisa apontam para o desenvolvimento de tímidas ações ligadas ao Tribunal de Justiça e alguns atendimentos no âmbito de serviços especializados para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, em total afronta às diretrizes gerais fixadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

O campo das políticas públicas de segurança está presente neste dossiê com o trabalho “O projeto proteção dos jovens em território vulnerável: uma análise dos pressupostos normativos e seus efeitos locais” de Rafael Losada Martins, cujo recorte empírico são os os projetos de prevenção da violência e criminalidade destinados aos jovens das periferias urbanas brasileiras. A pesquisa analisou os principais pressupostos normativos presentes na formulação do projeto Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) ação integrante do extinto Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), bem como alguns efeitos decorrentes da implementação desses pressupostos em um contexto local. Como resultados, o escrito identificou situações ocorridas durante a realização do projeto as quais geraram efeitos diversos daqueles esperados, sobretudo no que diz respeito ao propósito de efetivação do ideal político-jurídico de igualdade cristalizado na noção de cidadania.

Fechando o dossiê, Deise Queiroz da Silva apresenta o artigo “A discricionariedade da burocracia de rua: outra análise sobre o seu papel na implementação da política de saúde para a população negra em Salvador – BA”, em que levanta os fatores que convergiram para que a política de saúde para a população negra fosse implementada em Salvador entre 2005 e 2012. Para isso, utiliza categorias analíticas como o racismo institucional, a discricionariedade da *street-level bureaucracy*, a partir da formação de uma rede de pontos focais nos distritos e unidades de saúde do município, e as ações desenvolvidas pelo núcleo institucional para o desenvolvimento da política alocado dentro da Secretaria Municipal de Saúde. Como resultados mais relevantes, evidenciou a centralidade da categoria racismo institucional na implementação de uma política cujo objetivo buscava reduzir as iniquidades produzidas pelo racismo, além de apontar para a discricionariedade da burocracia como fator relevante para garantir a realização de ações que não seriam promovidas a partir de diretrizes legais devido ao seu baixo enraizamento e falta de recursos garantidos para a sua implementação.

Por fim, essa edição da revista apresenta a tradução do artigo de Graham Harman “The importance of Bruno Latour for Philosophy” (A importância de Bruno Latour para a Filosofia) realizada pelo cientista social Thiago Araújo Pinho. Neste trabalho, Harman propõe uma reflexão sobre as *irreduções*, livro que o próprio Latour considera como a chave do entendimento de sua filosofia, questionando a invisibilidade deste autor para a filosofia acadêmica, lacuna incompreensível haja vista sua condição de autor respeitável que considera a si mesmo como um evidente filósofo.

Boa leitura

Alvino O. Sanches Filho
Organizador desta edição.

CAPACIDADE DE ESTADO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS)

STATE CAPACITY OF BAHIAN COUNTIES IN THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL ASSISTANCE POLICY (PNAS)

Resumo

Com quais capacidades municípios contam para agir com seu poder infraestrutural na implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na Bahia? Esta é a pergunta de partida deste estudo que tem como objeto a implementação de uma política tardiamente regulamentada, se comparada às outras políticas sociais brasileiras, cujo objetivo é analisar a capacidade de Estado dos municípios baianos a partir de três dimensões – institucional, financeira e burocrática. Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória-descritiva que toma o conceito de capacidade de Estado utilizado por Mann (1986) como seu referencial teórico. Metodologicamente, sua operacionalização se deu a partir da análise de variáveis quantitativas, oriundas de dados secundários, através de técnicas de sumarização de estatística descritiva utilizando medidas de posição. Como resultado final, argumenta-se que, apesar das limitações impostas a PNAS, houve progressivamente certa potencialização da capacidade de Estado dos municípios na institucionalização da política.

Palavras-chave: Capacidade de Estado. Implementação. Assistência social.

Abstract

With what capacities do counties count on to act with their infrastructural power in the implementation of the National Social Assistance Policy (PNAS) in Bahia? This is the starting point for this study, whose object is the implementation of a late policy when compared to other Brazilian social policies – and aims to analyze the state capacity of Bahia counties from three dimensions: institutional, financial and bureaucratic. For that, an exploratory-descriptive research was carried out that takes the concept of state capacity used by Mann (1986) as its theoretical reference. Methodologically, its operationalization was based on the analysis of quantitative variables, derived from secondary data, using descriptive statistical summarization techniques using position measurements. As a result, it is argued that, despite the limitations imposed on the PNAS, there was, progressively, a certain potentialization of the state capacity of cities in the institutionalization of politics.

¹ Doutoranda pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (NPGA-UFBA). E-mail: sarafadigas@gmail.com.

Keywords: State capacity. Implementation. Social assistance.

INTRODUÇÃO

Entre as políticas sociais no Brasil, a política de assistência social foi a última a finalizar seu processo de institucionalização, não acompanhando o mesmo *timing* de consolidação das outras políticas sociais. Para alguns autores, a razão desse atraso poderia se explicar pela opção por parte dos governos de um modelo de financiamento filantrópico, além da adoção de políticas de restrição de gasto presentes na década de 1980. (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009)

Apesar da institucionalização tardia da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), seu gérmen inicial é contemporâneo ao de outras políticas sociais, já que na Constituição Federal de 1988 a assistência social foi elevada ao *status* de política pública integrante do Sistema de Seguridade Social brasileiro, junto à saúde e a previdência. Dessa forma, na Constituição a política de assistência social aparece como uma política não contributiva, destinada para aqueles que não conseguem suprir suas necessidades materiais, sociais e culturais pela renda do trabalho, ou por condição geracional – durante a infância ou a velhice –, ou ainda por necessidades físicas e/ou mentais. (MOTA, 2010)

Antes disso, as três primeiras grandes iniciativas no campo da assistência social no Brasil surgiram a partir da década de 1930. A primeira delas ocorreu em 1938 no governo de Getúlio Vargas, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que se tornou no governo Itamar Franco o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). A segunda iniciativa foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. Somente em 1977 houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), ligado a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), assumindo as funções da antiga LBA. (PEREIRA, 2007)

O reconhecimento da assistência social como política pública efetivamente veio apenas em 1988 através de uma compreensão de que as ações ligadas à assistência social deveriam ser de responsabilidade direta do Estado, não apenas com ações residuais, mas de modo mais efetivo e sistemático. Contudo, levou ainda mais cinco anos para que houvesse a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742, em 1993, detalhando objetivos e diretrizes, e definindo as regras para a gestão da política.

A despeito da carta magna ser um marco na regulação da assistência social no Brasil do ponto de vista da definição de diretrizes de descentralização e participação, os avanços significativos na expansão da cobertura dos serviços apenas se concretizaram a partir do início do presente século. Desse modo,

mais dez anos se passaram até que o último e decisivo marco para a assistência social ocorresse em 2003 durante a IV Conferência de Assistência Social com a deliberação da implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O sistema seria elaborado de modo espelhado ao Sistema Único de Saúde (SUS) incorporando as diretrizes de participação e descentralização, além de deter fundo próprio de financiamento. A partir dos anos 2000 o sentido de governança da política é modificado ao possibilitar a formação de novas arenas e atores na formulação e implementação da política, além da criação de um sistema de proteção de caráter público e universal. (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009)

Tal sistema pretende ser um modelo de gestão participativa, articulando esforços e recursos nos três níveis de governo. A regulação do sistema veio a se efetivar em 2004, quando o CNAS aprovou a PNAS, coincidindo com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) – consolidada em 2005 por meio da Norma Operacional Básica do Suas (NOB/SUAS), a qual define as competências de cada ente federado e seus eixos de implementação e consolidação.

A partir de então foi possível observar a expansão da cobertura e dos benefícios do sistema, bem como o alargamento do escopo da proteção social no Brasil com os programas de transferência de renda. Ressalta-se, portanto, que as mudanças no campo da assistência social ocorreram a partir de uma ruptura paradigmática e conceitual, não apenas quanto à política, mas também de uma concepção maior acerca do papel do Estado na proteção social. (RIZZOTI, 2010)

A partir da NOB/SUAS de 2005 a Política Nacional de Assistência Social subdividiu-se em dois eixos: Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A PSB é destinada à população em situação de vulnerabilidade social em decorrência da pobreza ou da privação e/ou fragilidade dos vínculos afetivos, relacionais e de pertencimento social, enquanto que a PSE tem por objetivo atender a famílias e indivíduos que estejam em situação de risco pessoal e social devido ao abandono, maus tratos, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, trabalho infantil, entre outras. (BRASIL, 2005)

O marco jurídico-institucional da política garantiu um sistema descentralizado, participativo e com coresponsabilidade de financiamento e gestão nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. A despeito das atribuições de cada ente federado, grosso modo, é possível afirmar que cabe à esfera federal formular e financiar a maior parte da política, enquanto é papel dos estados e municípios implementar e cofinanciar a política.

Assim, no que diz respeito à implementação da política, os municípios ficaram responsáveis por executar os projetos de enfrentamento à pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil, atender às ações

assistenciais de caráter de emergência, cofinanciar o aprimoramento da gestão, os serviços, os programas e os projetos de assistência social em âmbito local. Aos governos estaduais cabem prestar apoio técnico e financeiro aos municípios e ofertar serviços de proteção especial, cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede social de serviços desconcentrada no âmbito do respectivo estado.

Sobre a PNAS é possível destacar diferentes visões no que diz respeito a institucionalização da política. Autores como Monnerat e Souza (2011) apontam limitações evidenciadas pela dificuldade que alguns municípios têm enfrentado até mesmo para aqueles que tiveram experiências exitosas na implantação de outras políticas sociais na criação dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas). Segundo os mesmos, isto resulta de uma tradição de frágil institucionalização da política juntamente à interveniência do clientelismo político persistente em nível local.

Por outro lado, outras pesquisas indicam progressos quanto ao SUAS e a implementação da PNAS no que diz respeito ao incremento da política e na redução da disparidade entre os municípios. (CAVALCANTE; RIBEIRO, 2012) Os autores indicam que a partir da criação do MDS o governo avançou no que diz respeito a institucionalização da assistência social ao promover a regulação estatal, a organização dos serviços com base em níveis de proteção, promover a intersectorialidade e distribuir as responsabilidades entre as esferas de governo. Já o trabalho de Andrade e Zimmermann (2011) sela uma visão nem tanto ao mar, nem tanto à terra. Para esses autores, houve inovações institucionais do SUAS com a operacionalização da PNAS como, por exemplo: a descentralização político-administrativa, a territorialização, a criação de um sistema de informações e a matricialidade sociofamiliar, muito embora tal operacionalização tenha sido acompanhada de tensões na mediação da prática da política.

Com quais capacidades os municípios baianos contam para agir com seu poder infraestrutural na implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)? Esta é a pergunta de partida que este estudo busca dar conta, cujo objetivo geral consiste em analisar a capacidade de Estado destes municípios a partir de três dimensões – institucional, financeira e burocrática. Embora haja estudos que explorem a implementação da PNAS no país, cabe ressaltar a importância desta pesquisa por realizar um recorte no estado da Bahia, sendo o único ou um dos poucos que realiza tal recorte.

Temporalmente a pesquisa circunscreve-se durante os sete primeiros anos de implementação da política a partir de sua regulamentação com a NOB/SUAS de

2005. Por se tratar de um objeto ainda pouco explorado na literatura, metodologicamente caracteriza-se por um estudo exploratório e descritivo, operacionalizando sua análise a partir de variáveis quantitativas, oriundas de dados secundários, através de técnicas de sumarização de estatística descritiva utilizando medidas de posição.

A pesquisa ora apresentada traz os resultados de um mapeamento de indicadores de capacidade estatal destas três dimensões – infraestrutural, financeira e burocrática – de municípios baianos na implementação da PNAS, mais especificamente, o eixo da PSB num período que cobre os anos iniciais da institucionalização da política, a partir de 2005, até o ano de 2012. A noção de capacidade aqui é compreendida a partir da dimensão do poder infraestrutural do conceito de capacidade de Estado de Mann (1986). De forma sintética, esse conceito pode ser apresentado como a capacidade que o governo tem de adentrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões políticas.

Este estudo apresenta indicadores que buscam compreender as capacidades dos municípios baianos do ponto de vista da sua infraestrutura da política, da conformação de suas burocracias envolvidas no processo de implementação e dos recursos financeiros, tomando como fonte principal dois bancos de dados, além de um índice produzido pelo MDS, o IDCRAS.²

O primeiro banco, a Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios (Munic) 2005/2009 produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) oferece dados do suplemento especial da função assistência social dos municípios.³ Trata-se de um banco de dados que agrega formulários de coleta autodeclarado pelos municípios e então repassado ao IBGE. A segunda base de dados foi produzido pelo MDS através do DATA Social, o Data SUAS, com informações referentes às unidades básicas que ofertam os serviços da PSB, os CRAS entre os anos de 2007 e 2012.

Este artigo encontra-se subdividido em quatro partes. A primeira, esta introdução, tem por objetivo sumarizar o histórico da construção da política de assistência social no Brasil, bem como apresentar o modo em que a política se organiza atualmente. Na segunda seção será discutido o conceito de Capacidade de Estado, referencial teórico da pesquisa, refletindo sobre sua pertinência

² A partir do monitoramento dos CRAS feito pelo MDS, foi elaborado um índice com o objetivo de avaliar as características de funcionamento dos CRAS, os indicadores de desenvolvimento do CRAS (IDCRAS), constituído com quatro dimensões: recursos humanos, estrutura física, atividades realizadas e horário de funcionamento.

³ Embora haja uma série temporal da MUNIC para o ano de 2013, a incorporação do tipo de informação que essa base de dados disponibiliza não agrega tanto para a análise, visto que a política não tende a regredir, tende a estabilizar.

em estudos de análise de políticas públicas. Na seção três, que tem por objetivo operacionalizar a teoria, são apresentados os dados da PNAS referentes às dimensões infraestrutural (institucional), financeira e burocrática nos municípios baianos. Por fim, a última seção tece as considerações finais desse trabalho. É possível ponderar logo de início que esta pesquisa realizou um esforço em mapear a implementação da política de assistência social durante os primeiros anos de implantação do SUAS nos municípios do estado da Bahia apontando resultados que indicam uma política que apesar das limitações, passou por um processo contínuo de capacidade de Estado dos municípios baianos.

O CONCEITO DE CAPACIDADE DE ESTADO NOS ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de capacidade de Estado desenvolvido por Mann (1986) foi utilizado em diferentes abordagens por autores como Skocpol (1979), Skocpol e Finegold (1982), Geddes (1994 apud SOUZA, 2010), entre outros autores. Capacidade de Estado é um conceito que busca compreender a relação de autonomia do Estado frente a sociedade através de duas dimensões analíticas – poder despótico e poder infraestrutural.

O poder despótico corresponde ao: “[...] espectro das ações que a elite estatal está capacitada a empreender sem a negociação de rotina, institucionalizada, com os grupos da sociedade civil”. (MANN, 1986, apud DINIZ, 2001, p. 19). Já o poder infraestrutural consiste na capacidade em que o Estado tem de adentrar na sociedade e implementar logisticamente decisões políticas. A medida em que o Estado amplia seu poder “infraestrutural”, ele consegue maximizar sua capacidade “despótica”, se relacionando com a sociedade por meio da combinação entre essas duas dimensões de poder, resguardando sua centralidade e territorialidade. (MARTINS, 2008)

Como aponta Souza (2010), o estudo de Theda Skocpol e Kenneth Finegold (1982) é um exemplo de estudo de caso aplicado sobre o poder “infraestrutural” do Estado que analisa duas políticas norte-americanas do New Deal – a política industrial e a agrícola. Para os autores, a justificativa do sucesso ou insucesso da implementação destas políticas referentes a atividade econômica está assentada na organização administrativa do governo, uma vez que “[...] decisões tomadas pelos governantes nem sempre podem ser cumpridas e nem sempre os governos têm, ou podem mobilizar rapidamente, conhecimento, instituições e organizações capazes de implementar políticas por eles formuladas”. (SOUZA, 2010, p. 3)

Assim, podemos analisar a capacidade do Estado a partir da existência ou inexistência de alguns fatores: políticos, institucionais administrativos e técnicos. Para checar a presença ou não desses fatores, variáveis de diferentes naturezas podem ser analisadas, entre elas: recursos financeiros, infraestrutura, informacional, desenho das políticas e suas regras, tamanho e qualidade da burocracia, maioria em bancada legislativa, conciliação da política pública com interesses privados, políticas prévias, informações sobre políticas semelhantes (*policy learning*) e alcance territorial.

Podem também ser incorporadas a análise da capacidade de Estado variáveis mais qualitativas, como autonomia política, legitimidade e coerência interna. (SOUZA, 2010) Cingolani (2013) realiza uma revisão de literatura mais atual sobre o conceito e aponta que o fato do conceito ser aparentemente de fácil compreensão pelo senso comum passa a impressão de que pode ser apropriado sem grandes dificuldades em pesquisas, por essa razão, as dificuldades em mensurá-lo representam o desafio mais importante para as pesquisas que pretendem utilizá-lo.

Partindo do suposto de que o Estado necessita agir com seu poder infraestrutural para então adentrar na sociedade, importa empreender ações que visem a esses objetivos. Tais ações podem ser identificadas em investimentos focalizados: a) em sua infraestrutura, tanto no que diz respeito a sua regulamentação quanto a sua efetivação; b) em sua burocracia, no que versa aos investimentos em gestão e profissionalização e, por fim c) dotar o aparelho do Estado com investimentos em recursos financeiros para a implementação de suas políticas.

Logo, quando tratamos aqui do conceito de capacidade de Estado, estamos nos referindo à dimensão do poder infraestrutural do Estado. A seção seguinte analisa as capacidades de Estado dos governos municipais no estado da Bahia quanto à implementação da Política de Assistência Social do ponto de vista de três dimensões: capacidade institucional; capacidade burocrática e capacidade financeira. Contudo, diferentemente dos trabalhos citados os quais se referem ao governo federal, o enfoque deste trabalho recai sob a capacidade dos governos municipais.

CAPACIDADES INFRAESTRUTURAL, FINANCEIRA E BUROCRÁTICA DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

Esta terceira seção operacionaliza os conceitos apresentados na seção anterior. Para tanto, discute os resultados da pesquisa articulando as dimensões do conceito de Capacidade de Estado – dimensão infraestrutural (institucional), financeira e burocrática – com dados da assistência social nos municípios da Bahia disponíveis em duas bases de dados: a Munic e o Data SOCIAL – Data SUAS.

Do ponto de vista da dimensão infra-estrutural (institucional) é possível afirmar um processo de consolidação da assistência social no Estado, embora os dados apresentem ainda um número aquém de CRAS efetivamente implementados. Na dimensão financeira, os resultados apontaram para um investimento tímido na área, porém que vem sendo incrementando, com destaque para o governo federal. Por fim, da perspectiva da capacidade burocrática os dados indicaram que há uma fragilidade nos vínculos, sobretudo para aqueles burocratas de linha, implementadores da política no nível de rua, enquanto que aqueles burocratas alocados diretamente nas secretarias apresentaram melhoras em sua capacitação profissional.

CAPACIDADE INFRAESTRUTURAL (INSTITUCIONAL)

O primeiro eixo analisado dá conta da regulamentação, institucionalização e da situação estrutural da PNAS nos municípios baianos. As variáveis selecionadas tratam do estágio de institucionalização da política de assistência social a partir da presença ou não de regras que garantam sua efetivação, conforme proposto pela NOB/SUAS, bem como da existência das instituições que permitam a estruturação da política para que a mesma chegue até o beneficiário.

Os primeiros dados analisados tratam dos indicadores da regulamentação da assistência social nos anos de 2005 e 2009, quais sejam: a) Se a Lei Orgânica do município trata da assistência social; b) existência de definição legal de percentual do orçamento do município para a assistência social; c) regulamentação do Conselho Municipal; d) regulamentação do Fundo Municipal; e) regulamentação da Política Municipal; f) dos projetos, programas e ações.

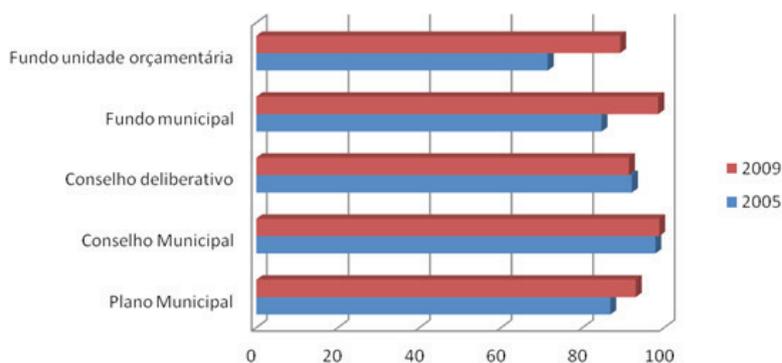
O cenário indicado mostra uma política que em alguns aspectos já se encontrava, desde 2005, consolidada do ponto de vista de sua regulamentação – uma vez que quase a totalidade dos municípios, afirmavam que a função assistência social já se encontrava presente na Lei Orgânica do município, além de já contarem com conselhos e fundos regulamentados.

Apesar do aspecto da produção legislativa ser importante para a análise da institucionalização de uma política, pouco adiantará se o que está presente na lei não se tornar efetivo. Por isso, além das variáveis de regulação, coube também identificar variáveis que dessem conta de ilustrar o que de fato foi implantado a partir da lei. Sobre a existência dos Fundos e Conselhos municipais, os resultados são idênticos aos de sua regulamentação, tanto para os anos de 2005 como para 2009, conforme constam no Gráfico 1.

Destacamos ainda a presença de Plano Municipal – em 2005, cerca de 87% dos municípios declararam ter o plano, enquanto em 2009 esse número alcança 93% dos municípios, além das variáveis ligadas ao fundo de assistência social. É possível destacar ainda que há conselhos e planos sem haver fundo, indicando que a dotação orçamentária, ou melhor, a falta desta dotação, constrange a implementação da política.

Quanto a natureza do conselho, as informações indicam um recuo no número de municípios que afirmaram ter conselho deliberativo entre os anos de 2005 e 2009. Apesar desse recuo, há que se considerar não raramente encontramos certas imprecisões nos dados da Munic, o que pode talvez ser explicado devido a forma de coleta desses dados através do autopreenchimento das prefeituras. Caso confirmado este dado na realidade, este pode ser um alerta para a necessidade de uma análise mais detalhada, visto que podemos considerar esta variável como uma *proxy* de participação, prerrogativa básica da PNAS.

Gráfico 1 – Porcentagem da distribuição das variáveis institucionais da assistência social nos municípios da Bahia em 2005 e 2009



Fonte: adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005, 2009).

Um termômetro valioso para observar de que maneira o SUAS tem se capilarizado no estado da Bahia é a variável que traz a informação sobre a evolução da implantação dos CRAS nos municípios. Estes aparelhos são encarregados de garantir o direito sócio-assistencial de acesso aos serviços da PSB, concretizados

em espaços físicos localizados estrategicamente em áreas de maior pobreza para atender a indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social. Apesar de sua matricialidade familiar – e por isso uma designação comum é o termo “Casas da Família” – os CRAS atendem também grupos e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Funcionam como a unidade efetivadora de inserção dos indivíduos assistidos ao SUAS, bem como, garantem o acesso às demais políticas públicas, agindo como “porta de entrada” de uma série de serviços.

O principal programa oferecido pelo CRAS é o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) (Decreto Federal nº 5.085/04). O programa agrega um conjunto de ações de acolhida, informação e orientação sobre assistência social, além de conduzir a inserção em serviços da assistência social, tais como serviços sócio-educativos e de convivência, encaminhamento para outras políticas, a promoção de acesso à renda e, sobretudo, acompanhamento sócio-familiar. Todas essas atividades são executadas por um grupo multidisciplinar denominado “equipe de referência do CRAS” composta por psicólogos, assistentes sociais, atendentes administrativos e profissionais de outras áreas. Os objetivos visados por este programa são de prevenção e enfrentamento em situações de vulnerabilidade e risco social, fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários e promoção de aquisições sociais e materiais às famílias, ressaltando o protagonismo e autonomia das famílias e comunidades.

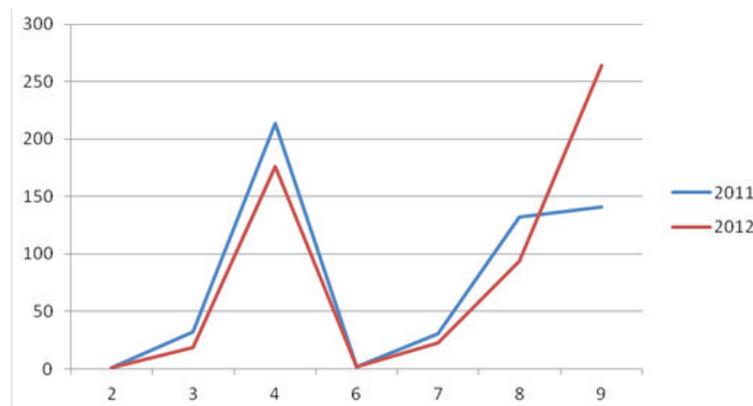
Cabe aos municípios identificar os territórios de vulnerabilidade para a implantação do CRAS cujos critérios são definidos pela NOB/SUAS, apontando para questões relacionadas a precariedade de infraestrutura, presença de crianças, adolescentes, idosos e pessoas com deficiência em famílias com renda de até meio salário mínimo ou ainda, famílias em situação de trabalho infantil ou com presença de crianças e adolescentes em idade escolar fora da escola, além de outras questões.

Na Bahia, houve uma crescente evolução na implantação dos CRAS nos municípios baianos entre os anos de 2007 e 2012, com uma média de 40 novas unidades abertas a cada ano. Em 2007 havia 339 unidades, enquanto que em 2012 esse número subiu para 579, representando um aumento de 240 novos centros implantados durante o período analisado no gráfico, o que significa que já neste ano havia alguns municípios que contavam com mais de um CRAS.

Levar em conta as observações produzidas a partir do IDCRAS – que leva em conta as variáveis de recursos humanos, estrutura física, atividades realizadas e horário de funcionamento – é de fundamental importância para a análise da implementação da política de assistência social, pois oferece um retrato mais próximo da situação do SUAS nos municípios. Em 2013, o IDCRAS médio para

os municípios baianos foi de 0,68, juntamente com os municípios do estado de Goiás, posicionando-os na 8ª colocação entre os melhores estados brasileiros. O Gráfico 2 mostra a distribuição do valor do IDCRAS sintético de todos os CRAS dos municípios baianos entre os anos de 2011 e 2012, apontando um crescimento significativo dos municípios que alcançaram a nota máxima na escala do índice (9), passando de 141 em 2011 para 264 em apenas um ano. Cabe ressaltar também que ainda no ano de 2012 nem todos os municípios baianos contavam com a presença de um CRAS.

Gráfico 2 – Distribuição de CRAS por índice do IDCRAS em municípios da Bahia (2011 e 2012)



Fonte: adaptado de Brasil ([201-]).

Para as variáveis institucionais pode-se inferir que há um processo que vem se consolidando. Entretanto, quando conjugamos os dados das variáveis reguladoras e institucionais com o número de centros de referências efetivamente implementados percebemos que ainda há um descompasso na implementação da política, condição que adverte para a necessidade de um aprofundamento da análise.

CAPACIDADE FINANCEIRA

A arrecadação, distribuição e aplicação dos recursos necessários para a execução da PNAS é realizado de forma descentralizada, com recursos oriundos dos orçamentos da união PNAS, dos estados e municípios. Assim, estados e municípios também alocam em seus orçamentos recursos através de Fundos Estaduais e Municipais de Assistência Social. O cofinanciamento com base na divisão de competências por cada ente federado é definido seguindo critérios da política como porte, complexidade dos serviços e diversidades regionais.

No âmbito federal, o financiamento dos programas geridos pelo Ministério provém de recursos orçamentários próprios ou do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).⁴ O cofinanciamento da PNAS com recursos federais do fundo garante grande parte dos recursos de programas de PSB, PSE e dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de combate ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes e de economia solidária em desenvolvimento. O cofinanciamento pelo FNAS segue uma distinção básica entre as políticas de caráter continuado, realizando transferências regulares e automáticas e outra para as políticas de caráter especial, com recursos que chegam através de convênios e contratos de repasse. Desse modo os programas oferecidos pelos CRAS, por serem de PSB, tem o repasse dos recursos disponibilizados fundo a fundo.

O FNAS tem na figura do MDS seu gestor, realizando suas atividades sob orientação, acompanhamento e fiscalização do CNAS. O procedimento para os fundos estaduais e municipais é similar. Estes são geridos pelos órgãos responsáveis pela assistência social nessas esferas de governo, também sob orientação e fiscalização dos respectivos conselhos estaduais e municipais de assistência social, a fim de que se cumpra a diretriz constitucional da participação, uma das demandas dos sistemas democráticos consolidados, que supõe o controle social de políticos e burocratas.

O Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) é a instância estadual responsável por arcar com as despesas da PNAS neste nível de governo e repassar valores para os municípios. Este é um dos fundos que garantem recursos para o provimento da política nos estados sendo diretamente gerido pela secretaria estadual de assistência social. Além de ter recursos próprios provenientes da receita dos estados, recebe recursos vindos do FNAS – dividindo esses repasses com os fundos municipais de assistência social. Os programas contemplados com recursos desses fundos são aqueles que prestam serviços continuados, portanto, os CRAS contam com os recursos desse fundo para o provimento de seus programas e serviços.

Em nível local, os municípios devem se ocupar desde a regulamentação da política através da inclusão do tema na LOAS, até a implantação dos aparelhos centrais da PNAS – os CRAS. De acordo com a prescrição da NOB/SUAS 2005, para que um município possa habilitar-se em qualquer um dos níveis de

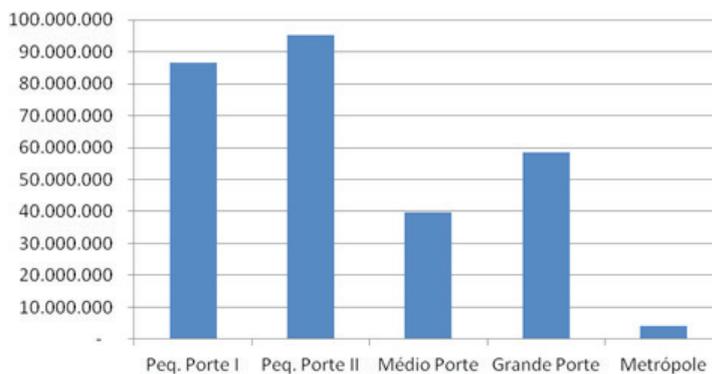
⁴ As receitas do FNAS são provenientes de recursos da União, eventuais doações de pessoas jurídicas ou pessoas físicas, contribuição social dos empregadores, recursos vindos de concursos, sorteios e loterias, no âmbito do Governo Federal, receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo, receitas da alienação de bens móveis da União, bem como de transferências de outros fundos.

gestão do SUAS é necessária a criação, além de Conselho e Plano municipal, do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Assim como no caso do FEAS, os recursos do FMAS tem origem do FNAS, através de transferências constitucionais, sem interferência do governo estadual, além de recursos próprios investidos pelos municípios. Como não há um piso básico pré-definido, os municípios tem independência para decidir quanto de investimento próprio será destinado ao seu fundo.

Nosso segundo eixo de análise – capacidade financeira – leva em conta os gastos com assistência social. Para ter uma visão destes gastos por cada ente – união, estados e municípios – usaremos indicadores que contenham valores investidos por cada uma dessas esferas, para tanto utilizaremos nos Gráficos 03 e 04 da classificação dos portes dos municípios na habilitação do SUAS, que dizem respeito a exigência mínima da quantidade de CRAS por município por quantidade de habitante. Nos municípios de pequeno porte I e pequeno porte II, exige-se apenas a existência de um CRAS em funcionamento, para os de médio porte III, os de grande porte IV e para as metrópoles VIII. Na Bahia há uma maior concentração dos municípios de pequeno porte (I e II), somando pouco mais de 90%. O médio porte registra 6,5% e grande porte, 3,6% dos municípios, por fim, apenas Salvador atende ao porte de metrópole.

No Gráfico 3, a variável analisada remete aos gastos municipais com a função assistência social no ano de 2005, primeiro ano de política institucionalizada. Trata-se, portanto, do valor total previsto dos recursos próprios do município para esta área. Como é possível observar para este ano, os recursos municipais estavam mais concentrados nos municípios de pequeno porte II (quase R\$ 100 milhões), apesar de a maior concentração de municípios na Bahia pertencer ao pequeno porte I (248 municípios nestes e 126 naqueles). Analisando ainda esta variável a partir de sua média, ou seja, dividindo o gasto total do porte pela quantidade de municípios que a ele pertence, observamos que as prefeituras de porte médio são as que relativamente investem menos na área. Estas, comparadas às prefeituras de pequeno porte II, por exemplo, tem um gasto médio de cerca de 2 milhões a menos.

Gráfico 3 – Valor previsto dos recursos próprios do município destinados à Assistência Social nos municípios da Bahia por porte do CRAS em reais (2005)



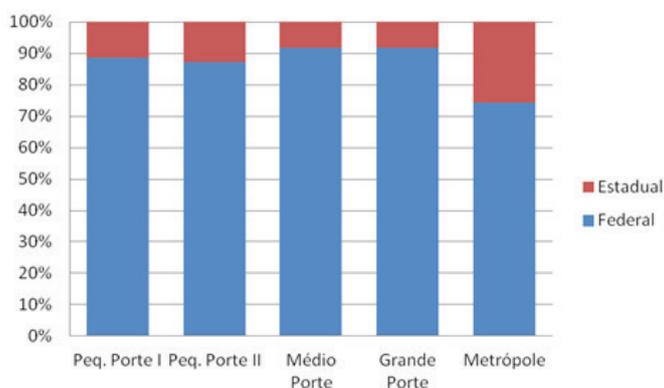
Fonte: adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005).

O Gráfico 4 apresenta o cofinanciamento da política entre as esferas federal e estadual. O cofinanciamento estadual tem como critério diagnósticos socioterritoriais, levando em conta duas dimensões: a) o porte populacional do município para o CRAS que definirá a porcentagem de recursos que receberá e b) o índice de vulnerabilidade municipal composto, que definirá a hierarquização dos municípios para o cofinanciamento.⁵

A diferença no valor médio de investimento dos recursos entre os dois níveis de governo é significativa. O montante de recursos investidos pela união é muito superior se comparado ao investido pelo governo estadual. Com exceção do município de porte de metrópole, que apresenta um pouco mais de 20% dos recursos investidos naquele município advindos do governo estadual, a variação entre os outros grupos de municípios é muito pequena. Podemos inferir que os recursos de cofinanciamento são majoritariamente destinados pela união e o governo estadual investe mais no município que tem o porte de metrópole (Salvador), e em seguida, nos municípios de pequeno porte II *vis-à-vis* aos municípios agregados em outros portes.

⁵ A elaboração do índice de vulnerabilidade municipal composto leva em conta quatro indicadores: a) a taxa de vulnerabilidade social do município; b) taxa de mortalidade; c) taxa de natalidade e d) receita corrente líquida *per capita*.

Gráfico 4 – Proporção do valor médio de cofinanciamento federal e estadual nos municípios da Bahia por porte do CRAS em 2009

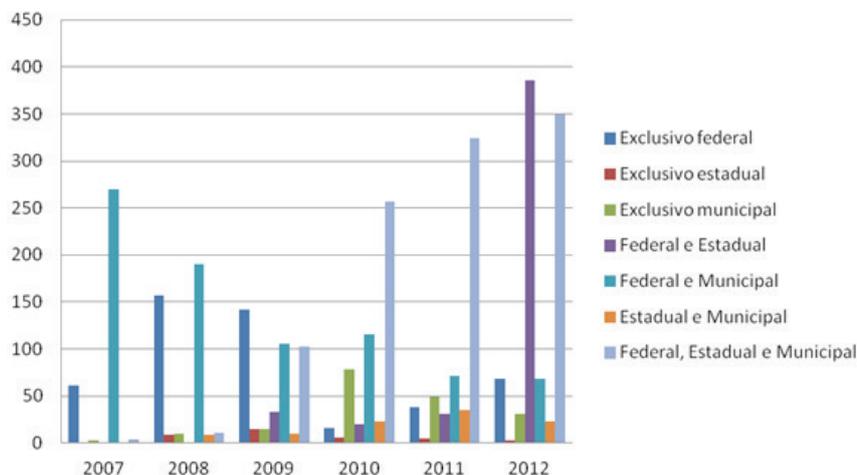


Fonte: adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística (2009).

O Gráfico 5 exibe a origem do financiamento dos CRAS por ente federado nos municípios baianos ao longo do período entre 2007 e 2012. No primeiro ano a política foi primordialmente financiada pela União e pelos municípios, para em seguida, ser de responsabilidade da União, exclusivamente. Com o passar dos anos esse quadro foi aos poucos sendo revertido, quando a partir de 2009 passou a vingar mais vigorosamente um financiamento dos três níveis federados, conforme é previsto no texto da política.

O elevado número de CRAS financiado pelos três níveis de governo sinaliza o processo de institucionalização da política, vez que o governo federal efetivamente induz os outros dois níveis de governo a se responsabilizarem financeiramente. O que converge com resultados apontados por Cavalcante e Ribeiro (2012) que sugerem que ocorreu uma indução à cooperação fundamentada em uma estrutura de incentivos e constrangimentos, ao passo que fomentou a participação dos governos subnacionais através de processo de negociação e adesão voluntária. Quanto ao financiamento exclusivo de um nível de governo, o governo federal é o que mais se destaca, com exceção do ano de 2011, em que o peso exclusivo recaiu para os municípios, já o governo estadual apresenta um tímido financiamento exclusivo do que se comparado às outras duas esferas.

Gráfico 5 – Quantidade de CRAS por fonte de financiamento nos municípios da Bahia entre os anos de 2007 e 2012



Fonte: adaptado de Brasil ([201-]).

CAPACIDADE BUROCRÁTICA

A terceira dimensão tenta dar conta do tamanho e da profissionalização da burocracia, agente importante nos processos de implementação de políticas públicas. De acordo com Sátyro, Cunha e Campos (2016) por ser a política de assistência realizada através da oferta de serviços nos municípios há uma grande dependência desta da burocracia implementadora. Interessa também saber critérios de recrutamento dessa burocracia, se atendeu ao mérito e competitividade ou se atende a critérios outros, não prioritários no desenho da política.⁶

Ainda conforme Sátyro, Cunha e Campos (2016), a maioria dos estudos sobre burocracia no Brasil tendem a focar o nível federal de gestão, porém, o processo de descentralização pelo qual o país passou a partir da Constituição de 1988 requer a necessidade de estudos que enfoquem o nível municipal de governo, posto que pouco se sabe sobre a configuração dessas burocracias e menos ainda sobre sua capacidade de ação.

O Gráfico 6 estabelece uma relação entre a quantidade de funcionários ocupados na assistência social dos municípios e o tipo de vínculo empregatício

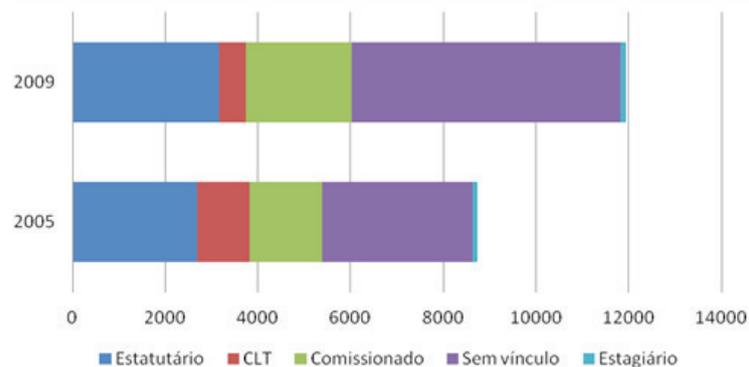
⁶ Quanto a este último aspecto, se a burocracia é formada por critérios políticos, a investigação através dos dados quantitativos pode não dar resultados seguros. Contudo, é possível utilizar os dados de cargos comissionados como uma *proxy* de critério político. Lembrando que para essa *proxy* ser mais válida é preciso levar em conta também o grau de instrução dos membros da burocracia, visto que cargos comissionados muitas vezes são justificados por competência técnica. Tem-se clareza da necessidade de uma discussão mais substantiva sobre os dados presentes neste gráfico.

nos anos de 2005 e 2009. É notável o crescimento da burocracia para todas as categorias de vínculo empregatício, com exceção apenas do vínculo de celetista que decresce 469 cargos em 2009 em relação a 2005, e dos estagiários, que apesar de não decrescer, apresenta um crescimento tímido. Contudo, o grande destaque é para os funcionários sem vínculo empregatício, que crescem 44% no ano de 2009 com relação ao ano de 2005, o que equivale a 2.557 cargos criados, ao passo que os funcionários estatutários cresceram apenas 15% nestes anos.

Apesar do crescimento do tamanho de sua burocracia, o tipo de vínculo empregatício priorizado não é o estatutário, mas aqueles de caráter mais instável. Quanto aos cargos comissionados, indicados em nota como *proxy* de critérios políticos na formação da burocracia, estes registram um crescimento de 31,5%. Conforme alertado também em nota, para que essa evidência ganhe maior consistência é necessário que se observe não só o vínculo empregatício, mas também o grau de instrução dessa burocracia.

Deve ser levado em conta se esse acréscimo abrupto do total de pessoal ocupado na assistência social pode não ser motivado exclusivamente por critérios universalistas, mas antes por uma prática clientelista de oferta de cargo público como moeda de troca política. Para que seja possível investigar isso, é necessário observar não apenas o tamanho da burocracia, mas também a qualidade.

Gráfico 6 – Pessoal ocupado na burocracia da assistência social dos municípios por vínculo empregatício na Bahia em 2005 e 2009



Fonte: adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005, 2009).

Salta aos olhos o fato de que a burocracia implementadora da política no estado é predominantemente formada por nível médio de escolaridade, e que de uma forma geral não houve avanço entre 2005 e 2009 para todos os tipos de vínculo empregatício. Se somados, portanto, as burocracias especializadas – com nível superior e pós-graduação – representam uma minoria do quadro

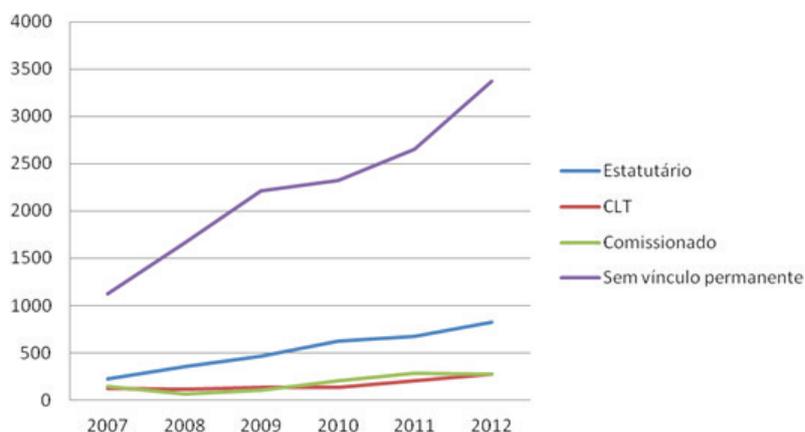
técnico. Analisando o grau de instrução dos funcionários comissionados, observamos, tanto em 2005 quanto em 2009, ser este o vínculo empregatício que abriga maior concentração de funcionários nos dois níveis de instrução mais elevados – graduação e pós-graduação. Contrariando, portanto, uma expectativa de que cargos comissionados não seguiriam critérios meritocráticos ou técnicos em seu preenchimento.

Os dados mostram que houve uma maior profissionalização da burocracia, vez que para todos os tipos de vínculo, o número de funcionários apenas com formação em ensino fundamental diminuiu, ao passo que funcionários com nível superior e pós-graduações tiveram um incremento, como por exemplo os funcionários estatutários que em 2005 registravam 9,7% de funcionários com ensino superior e passaram a 13,5% em 2009.

Podemos caminhar mais à ponta do processo e analisar a equipe técnica de referência empregada nos CRAS. Segundo dados do Data SUAS, em seis anos de política – entre 2007 e 2012 – a Bahia teve um incremento de 66% de funcionários trabalhando na linha de frente da PSB, com uma média anual de crescimento de 520 contratados por ano durante esse período. O Gráfico 7 mostra dados referentes ao tipo de vínculo que esses funcionários estabelecem com as secretarias de assistência municipal. Fica visível que o vínculo predominante para esses trabalhadores – sem vínculo permanente – é o mais precário entre todos os possíveis, além de vir crescendo de maneira desproporcional ao longo desses seis anos, sobretudo se comparado aos outros tipos de vínculo.

Essas informações sugerem controle sobre a contratação da burocracia municipal por parte do órgão gestor do município indicando ausência de contratos mais estáveis para os trabalhadores, condição que constrange imprimir um sentido de continuidade à implementação da política. Apesar de tímido, cabe ressaltar o quantitativo dos funcionários estatutários, que aparece como o segundo predominante, ainda que muito abaixo do primeiro, ultrapassando cargos comissionados e vínculos de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Gráfico 7 – Funcionários empregados nos CRAS nos municípios da Bahia por vínculo empregatício entre 2007 e 2012



Fonte: adaptado de Brasil ([201-]).

Por fim, ainda sobre o eixo capacidade da burocracia, examinaremos variáveis que tratam do órgão político responsável pela gestão da assistência social no município. Em 2009, quando perguntados, através do questionário da MUNIC, se o gestor da política era a primeira dama, 97 municípios, ou seja, cerca de 23% dos municípios baianos, responderam afirmativamente.⁷ A Tabela 1 mostra a distribuição do grau de instrução do responsável pelo órgão gestor nos anos de 2005 e 2009 nos municípios baianos. Assim como a situação dos ocupados na burocracia assistencial nos mostrou um panorama de maior profissionalização com o crescente número das faixas mais instruídas, o mesmo podemos dizer para o caso do gestor assistencial. Aqui, tal como lá, as faixas menos instruídas – de fundamental incompleto a médio completo – apresentam queda entre os anos de 2005 e 2009 e, a partir do superior incompleto, os números começam a subir. É expressivo ainda o percentual de gestores que possuem pós-graduação em 2009 (cerca de 17%).

Tabela 1 – Total e frequência dos gestores da assistência social por grau de instrução nos municípios da Bahia em 2005/09

Grau de instrução	2005		2009	
	Total	Freq.	Total	Freq.
Fundamental incompleto	11	3%	3	1%
Fundamental completo	13	3%	6	1%

⁷ O chamado primeiro-damismo na assistência social é um fenômeno recorrente na história da assistência social brasileira. Está, em geral, muito ligado a uma noção assistencialista da proteção social e atribuída a uma visão pouco institucionalizada da política.

Médio incompleto	15	4%	12	3%
Médio completo	159	38%	101	24%
Superior incompleto	80	19%	82	20%
Superior completo	105	25%	142	34%
Pós-Graduação	34	8%	70	17%
Não aplicável	–	–	1	0%
Total	417	100.00	417	100.00

Fonte: adaptado de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho realizou um esforço em mapear indicadores de implementação da política de assistência social durante os primeiros anos de implantação do SUAS, abrangendo o universo dos municípios do estado da Bahia. Para tanto, se empenhou em responder com quais recursos os municípios contam para a implementação da política de assistência social e como essa política tem sido implementada. Os dados foram coletados no sentido de abranger três dimensões da capacidade de Estado – infraestrutural, financeira e burocrática. Do ponto de vista da institucionalização da PNAS, o que este trabalho demonstrou foi o fortalecimento da estrutura que garante sua efetivação, na medida em que é possível perceber um movimento crescente da regulamentação e formação de conselhos, fundos e planos municipais, bem como, da implantação dos CRAS.

Do ponto de vista da capacidade financeira, apesar da assistência social contar ainda com um investimento tímido, os dados demonstraram um incremento por parte dos entes federados nos aportes dessa política. Contudo, o governo federal ainda se encontra em posição de destaque, seja como principal financiador, ou como um ente com poderes de indução para que os níveis subnacionais ampliem os gastos com essa área. Além disso, o fato de grande parte dos recursos ter origem federal indica que há pouca mediação regional e a política se apresenta de forma pulverizada e residual nos municípios, indicando uma possível sensibilidade aos ciclos eleitorais.

Quanto à capacidade burocrática, evidencia-se a fragilidade dos tipos de vínculos nessa área, sobretudo nos burocratas de linha, que se encontram nos CRAS implementando diretamente a política. Contudo, no que diz respeito à burocracia ligada às secretarias de assistência social, entre os anos de 2005 e 2009, chama atenção melhorias de sua capacitação, mesmo para aqueles que detêm cargos comissionados.

Em que pese as limitações de dados da MUNIC como a incerteza da fidedignidade devido ao autopreenchimento pelos órgãos municipais, bem como,

limitações do próprio tempo de maturação da política que ainda é muito recente, dificultando a possibilidade de realizar inferências mais abrangentes, é possível afirmar que há evidências que apontam para uma institucionalização da política de assistência social nos municípios baianos. Desse modo, os dados do Data SUAS complementaram a análise, por oferecerem uma sequência constante de seis anos de implementação da política no que se refere aos CRAS. Esses últimos apontaram, entre outros elementos, a expansão dos CRAS nos municípios baianos e uma melhora no IDCRAS. Assim, ainda que se faça todas as necessárias ressalvas acerca das limitações que a política encontra, é possível apontar que houve de modo progressivo certa potencialização da capacidade do Estado dos municípios baianos em implementar a PNAS.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, F. F.; ZIMMERMANN, C. R. A institucionalização da assistência social: a implantação do SUAS no norte do estado de Minas Gerais. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, Maringá, v. 33, n. 2, p. 129-137, jul./dez. 2011. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/12407/pdf_1. Acesso em: 08 de jul. 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Data Social*. [201-]. Disponível em: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/layout/teste/miv_novo.php. Acesso em: 21 ago. 2018.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Norma Operacional Básica NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, DF, 2005.
- CAVALCANTE, P.; RIBEIRO, B. B. O Sistema único de assistência social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros. *Revista Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1459-1477, nov./dez. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7131/5677>. Acesso em: 8 jul. 2013.
- CINGOLANI, L. *The state of State capacity: a review of concepts, evidence and measures*. [S. l.: s. n.], 2013. (UNU-MERIT Working Paper Series). Disponível em: [file:///C:/Users/edufbaa.Edufba-PC/Downloads/wp2013-053%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/edufbaa.Edufba-PC/Downloads/wp2013-053%20(1).pdf). Acesso em: 21 ago. 2018.
- DINIZ, E. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 15, p. 13-22, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10368.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2018.
- GEDDES, B. *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=&UF=29&x=69&y=7>. Acesso em: 21 ago, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br/index.php?periodo=&UF=29&x=69&y=7>. Acesso em: 21 ago, 2018.

MANN, M. The autonomous power of the states: its origins, mechanisms and results. In: HALL, J. A. *States in history*. New York: Blackwell Pub, 1986.

MARTINS, H. Formação e fragmentação do estado nacional brasileiro no período imperial: a criação da província do Paraná. *Acta Scientiarum. Human and Social Sciences*, Maringá, v. 30, n. 1, p. 9-16, 2008. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/viewFile/2977/3303>. Acesso em: 8 jul. 2013.

MONERATT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a05.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2013.

MOTA, A. E. S. da. *O mito da assistência social: ensaios sobre estado, política e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Cristiane. *Assistência social em territórios estigmatizados: um estudo da atuação da Fundação Leão XIII em Vila Ipiranga, Niterói*. 2007. 86 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

RIZZOTI, M. L. A. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. *Argumentum*, Vitória, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/951/681>. Acesso em: 8 jul. 2013.

SÁTYRO, N. G. D.; CUNHA, E. S. M.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. *Opinião Pública*, Campinas, v. 22, n. 2, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222286>. Acesso em: 5 set. 2017.

SKOCPOL, T. *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. New York: Cambridge University Press, 1979.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early New Deal. *Political Science Quarterly*, [S. l.], v. 97, n. 2, p. 255-278, Summer 1982.

SOUZA, C. Modernização e capacidade do Estado. [S.l.: s.n.], 2010. Relatório de pesquisa do Projeto PIS/BNDES. Mimeografado.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B. de; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 731-741, maio/jun. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/09.pdf>. Acesso em: 8 jul. 2013.

Isadora Martins Montiel¹
Alessandra Troian²
Raquel Breitenbach³

CONDICIONALIDADES E EFETIVIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DE 2000 A 2014

CONDITIONALITIES AND EFFECTIVENESS OF THE FAMILY
ALLOWANCE PROGRAM: ANALYSIS OF 2000 TO 2014

Resumo

Nas últimas décadas o debate acerca da pobreza vem ganhando destaque no cenário global. No Brasil, a pobreza sempre foi um fator de relevância, já que ela atinge parte significativa da população. O presente estudo objetiva analisar a efetividade do Programa Bolsa Família (PBF) através do acompanhamento dos dados das condicionalidades nas áreas da educação e da saúde no período de 2005 a 2014. Metodologicamente a pesquisa classifica-se como qualitativa, a partir do método dedutivo. Realizou-se a análise de dados secundários do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS); do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS); e de relatórios do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – Brasil (PNUD-BR). Os resultados indicam que o Programa Bolsa Família melhorou as condições de vida de seus beneficiários através do auxílio financeiro e, principalmente, pelo acesso à educação e a saúde, aumentando os níveis de frequência escolar e acompanhamentos médicos básicos. A melhora nas condições de vida também fica evidente nos resultados do Índice de Desenvolvimento Humano do período.

Palavras-chave: Transferência de renda. Condicionalidades. Miséria. Desenvolvimento. Programa Bolsa Família.

Abstract

In the last decades the debate about poverty has been gaining prominence in the global scenario. In Brazil, poverty has always been a factor of relevance, since it affects part of the population. The present study aims to analyze the effectiveness of the Bolsa Família

¹ Bacharel em Ciências Econômicas, Universidade Federal do Pampa, Sant'Ana do Livramento. *E-mail:* isadora.montiel@hotmail.com.

² Doutora em Desenvolvimento Rural, professora adjunta na Universidade Federal do Pampa, *Campus* Santana do Livramento. *E-mail:* alessandratroian@unipampa.edu.br.

³ Doutora em Extensão Rural, professora adjunta no Instituto Federal do Rio Grande do Sul, *Campus* Sertão. *E-mail:* raquel.breitenbach@sertao.ifrs.edu.br

Program (PBF) through the monitoring of conditionalities data in the areas of education and health in the period from 2005 to 2014. Methodologically the research is classified as qualitative, using the deductive method. The analysis of secondary data of the Department of Informatics of the Unified Health System (DATASUS) was carried out; of the Ministry of Social and Agrarian Development (MDS); and reports of the United Nations Development Program - Brazil (UNDP-BRAZIL). The results indicate that the Bolsa Família Program has improved the living conditions of its beneficiaries through financial assistance and, mainly, access to education and health, increasing levels of school attendance and basic medical accompaniments. The improvement in living conditions is also evident in the results of the Human Development Index of the period.

Keywords: Income transfer. Conditionalities. Misery. Development. Family Allowance Program.

INTRODUÇÃO

O debate acerca dos problemas de distribuição de renda e pobreza iniciou em meados dos anos 1970, quando se constatou que, apesar da economia apresentar crescimento econômico, o aumento da produção não era absorvido pela sociedade em geral, tanto em países desenvolvidos como para países em desenvolvimento. (ROCHA, 2003) No entanto, para se conceber políticas públicas voltadas para a redução da pobreza, é necessário compreender que este é um fenômeno complexo, com inúmeras abordagens, podendo ser analisada exclusivamente pelo viés da renda ou considerando aspectos sociais. (CRESPO; GUROVITZ, 2002)

No sentido do combate à pobreza e a desigualdade social, no final da década de 1980 o Brasil realizou algumas conquistas. Destaca-se a Constituição Federal de 1988 que assegurou que o Estado deveria garantir educação e saúde aos seus cidadãos; bem como o fim do regime militar que perdurou durante duas décadas e o retorno das eleições diretas, garantindo ao povo o poder de escolher a autoridade máxima no país. (MARANGONI, 2012; SOARES; SÁTYRO, 2009)

Apesar destas conquistas, a pobreza e a desigualdade social se acentuaram na década seguinte. Parte disto pode ser explicado pela estratégia de adotar políticas neoliberais no Brasil. A partir do Consenso de Washington foi orientado que a América Latina realizasse o processo de abertura comercial e financeira, através das privatizações de estatais e desregulamentação do mercado financeiro, como também reformas trabalhistas e previdenciárias. (CASTRO, 2005; SOUZA, 2008)

Para combater a pobreza e a desigualdade social, o Brasil começou a investir em políticas de transferência de renda condicionada. As transferências de renda são programas onde o governo auxilia os indivíduos com benefícios financeiros, em troca do cumprimento de determinadas contrapartidas. Na dé-

cada de 1990, apenas um programa com essas características foi implementado em âmbito federal, o Programa da Erradicação do Trabalho Infantil, que tinha como objetivo tirar do trabalho mais de um milhão de crianças e adolescentes. (GIAMBIAGI, 2005; SILVA, 2005) No entanto, na década de 2000 as políticas de transferência de renda condicionada começaram a destacar-se no país. No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso foram implementados programas de transferência de renda voltados para a educação e saúde, o Bolsa-Escola e Bolsa Alimentação, respectivamente. Em 2003 foi implementado o Programa Fome Zero, objetivando oferecer segurança alimentar aos brasileiros. Um dos seus principais instrumentos é o Programa Bolsa Família (PBF), o qual busca atender as famílias brasileiras que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza.

A partir do histórico de pobreza e desigualdade de renda enfrentada pelo Brasil e tendo em vista a inserção do PBF, o presente artigo tem como objetivo analisar a efetividade do programa a partir do cumprimento das condicionalidades do PBF nas áreas da educação e da saúde no período de 2005 a 2014. Para tanto, a metodologia classifica-se como qualitativa, a partir da análise de dados do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATA-SUS); do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); e de dados secundários de relatórios do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento – Brasil (PNUD-BRASIL).

A POBREZA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Entre as diversas formas de abordagem da pobreza, destacam-se a pobreza absoluta e a pobreza relativa. A pobreza absoluta está ligada ao fator de sobrevivência física, caracterizada pela falta daquilo que um indivíduo necessita para ter uma vida saudável. (ROCHA, 2003) Já a pobreza relativa relaciona-se com a desigualdade na distribuição de renda, são as pessoas que estiverem em uma classe social mais baixa do que aquela que predomina na esfera social da qual fazem parte. (CRESPO; GUROVITZ, 2002; ROCHA, 2003)

Outra abordagem em relação à pobreza é a da insuficiência de renda. Tal perspectiva considera pobre o indivíduo que não possui os recursos mínimos necessários para conseguir sobreviver. Para tanto, deve-se determinar um valor monetário que consiga atender em média as necessidades desses indivíduos e serão considerados pobres todos aqueles que possuírem renda menor ao valor pré-estabelecido. (LEÃO, 2004; ROCHA, 2003) O Banco Mundial criou em 1985 um parâmetro de pobreza que considera como pobres todos os que recebem de US\$ 1 a US\$ 2 dólares por dia relacionando com a paridade do

poder de compra, também em dólares. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010; NERI; MELO; MONTE, 2012)

Em contraponto a teoria da insuficiência de renda, há a abordagem “Seniana” da privação de capacidades. Esta vai à contramão das visões tradicionais, destacando que há outras variáveis que influenciam nesse fenômeno. Nesse caso, uma análise pela perspectiva só da renda será incompleta e inadequada. (SEN, 2000) Os pressupostos desta abordagem baseiam-se na importância de fatores intrínsecos. Por exemplo, um indivíduo pode não ter acesso a saneamento básico ou ter uma baixa expectativa de vida, apesar de ter uma renda acima da linha da pobreza. Portanto, a renda não é o único fator que influencia na expansão das capacidades. Por outro lado, pode haver local onde os indivíduos têm baixa renda, mas as condições de vida são melhores do que outro em que as pessoas têm a mesma renda, mas enfrentam outras privações. (SEN, 2000)

Nesse contexto de discussão e conceituação sobre pobreza, têm destaque as consequentes ações de políticas públicas de transferência de renda na redução da pobreza. Tais políticas buscam a transferência de recursos financeiros por parte do governo com destino as famílias consideradas pobres e em estado de carência. (JESUS; SILVA; BOAVENTURA, 2012; SILVA, 2005) Já os programas de transferência de renda condicionada procuram garantir a inclusão dos mais pobres na sociedade por meio de suas condicionalidades. (CUNHA, 2012)

As condicionalidades desse tipo de programa buscam assegurar que as ações do governo, na tentativa de reduzir a pobreza, tenham resultados positivos no desenvolvimento, além de somente o repasse da renda pelo governo. Uma das condicionalidades geralmente encontradas nesse tipo de programa está relacionada à educação. Ou seja, as famílias beneficiárias devem garantir que as crianças tenham determinada frequência escolar. Combinando renda e educação os programas buscam, no longo prazo, quebrar o ciclo de pobreza que passa de pai para filho. (MONTEIRO; FERREIRA; TEIXEIRA, 2009)

Durante a década de 1990 o Brasil sofria com a instabilidade da economia, graças às crises econômicas e financeiras que já advinham da década passada e, também, da implementação das medidas estabelecidas pelo Consenso de Washington, gerando efeitos negativos à população, especialmente nas camadas mais pobres. Como alternativa de superação dessa situação, o governo brasileiro passou a criar os primeiros programas de transferência de renda condicionada (SOUZA, 2008), os quais são demonstrados no Quadro 1.

O PBF foi criado em 2003 e unificou os programas de transferência de renda que já haviam sido implantados pelo governo Fernando Henrique Cardoso (FHC): Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimenta-

ção. (TAVARES et al., 2009) É um programa de transferência de renda condicionada que busca beneficiar as famílias que estão em vulnerabilidade econômica. No período de sua criação, eram beneficiários do programa as famílias que tivessem renda familiar *per capita* inferior ou igual a R\$ 50/mês. Já em 2014, depois de um reajuste do governo, o valor passou a ser concedido a famílias com renda *per capita* de até R\$ 77/mês. Os beneficiários recebem um valor fixo, visto que estão na faixa de pobreza extrema estabelecida pelo programa. (FERRER, 2015; SOUZA; OSORIO; SOARES, 2011)

Quadro 1 – Programas de transferência de renda condicionada no Brasil

Programas	Ano de criação/ governo	Objetivo
Erradicação do Trabalho Infantil	1996 - Fernando Henrique Cardoso (FHC)	Retirar mais de um milhão de crianças e adolescentes do trabalho infantil, através da doação de bolsas de estudos. (GIAMBIAGI, 2005; SOARES; SÁTYRO, 2009)
Bolsa-Escola	1990 - FHC	Diminuir a pobreza no curto prazo; com aumento da escolaridade; reduzir a pobreza ao longo do tempo; reduzir o trabalho infantil e atuar como uma rede de proteção aos beneficiários. (FERRO; KASSOUF, 2005; VALENTE, 2003)
Bolsa Alimentação	2001 - FHC	Gerido pelo Ministério da Saúde buscava proporcionar e melhorar o acesso à saúde e nutrição as famílias vulneráveis socioeconomicamente com crianças de até seis anos, mulheres grávidas e amamentando. (BATISTA, 2007)
Auxílio Gás	2001 - FHC	Gerido pelo Ministério de Minas e Energia, transferia bimestralmente R\$ 15 para compra de um botijão de gás. Sem condicionalidade. Beneficiários: famílias inscritas no Cadastro Único, com renda <i>per capita</i> de meio salário mínimo por mês. (ROCHA, 2013)
Fome Zero	2003 - Luís Inácio Lula da Silva	Atua na esfera Federal, Estadual e Municipal. Política social de combate à fome no curto prazo, um grupo de políticas públicas de combate à fome e desnutrição no país, como o Programa Bolsa Família. (SOUZA; RAMALHO; FORTALEZA, 2003)

Fonte: elaborado pelas autoras.

O benefício variável é outro tipo de auxílio concedido pelo PBF. A princípio, esse benefício era concedido a famílias que tivessem acima da linha de pobreza extrema e renda *per capita* de até R\$ 100/mês, com crianças e adolescentes de 0 a 14 anos, podendo ser beneficiadas até três crianças e adolescentes por família. Com reajustes no ano de 2014, poderiam receber esse benefício às famílias com renda mensal individual de até R\$ 154,00. (FERRER, 2015; SOARES, SÁTYRO, 2009)

Em 2003, no primeiro ano de atuação PBF, o valor do benefício fixo era de R\$ 50 para as famílias consideradas de extrema pobreza pelo programa. Já os benefícios variáveis eram no valor de R\$ 15, podendo chegar até R\$ 45 por família. Para receber o benefício variável, as famílias deveriam ter na sua composição familiar crianças de 0 a 14 anos, gestantes e nutrizes. (BATISTA, 2007)

Em 2014, o valor do benefício fixo era de R\$ 77 para as famílias na faixa de extrema pobreza. Já o benefício variável para crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, para as gestantes e para nutrizes era R\$ 35, sendo possível beneficiar até cinco indivíduos por família. Havia também o benefício variável para famílias com adolescentes de 16 a 17 anos, que podia beneficiar até dois indivíduos por família e tinha valor de R\$ 42. No ano de 2013 foi criado o benefício para superação da extrema pobreza que auxiliava as famílias que, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do PBF, continuassem com renda per capita inferior a R\$ 77. (FERRER, 2015)

Como o PBF é um programa de transferência de renda condicionada, é necessário que as famílias cumpram com compromissos, inclusive todas as crianças e adolescentes com idade entre 0 a 15 anos que não recebem o benefício variável. As condicionalidades são:

- Saúde: 1 – Manter a vacinação em dia e realizar o acompanhamento nutricional das crianças de 0 a 7 anos; 2 – Gestantes realizarem o Pré-natal; 3 – As gestantes e nutrizes devem participar das atividades educativas desenvolvidas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e alimentação saudável (BRASIL, 2016a);
- Educação: 1 – Matrícula e frequência escolar acima de 85% para crianças e adolescentes de 0 a 15 anos. (BRASIL, 2016a)

O objetivo principal das condicionalidades é proporcionar a formação de capital humano no longo prazo, para ser possível a redução da pobreza. (BATISTA, 2007; SOUZA; OSORIO; SOARES, 2011) As consequências do descumprimento das mesmas estão divididas em quatro fases: 1ª) Advertência à família beneficiária, mas sem lhe suspender o benefício; 2ª) Bloqueio do benefício por um mês, recebendo-o no próximo mês juntamente com a nova parcela do auxílio; 3ª) Suspensão pelo período de dois meses, sem poder cobrar o auxílio bloqueado no próximo pagamento; 4ª) Cancelamento, em que a família é excluída do programa Bolsa Família. (BRASIL, 2016b)

A partir do resgate das políticas públicas de transferência de renda desenvolvidas no Brasil e da descrição do PBF, a seguir apresentam-se os resultados obtidos na pesquisa realizada.

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DO CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES AO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO

O presente estudo fez uma análise focada nas condicionalidades do PBF, que estão ligadas as condições de saúde e educação dos beneficiários. Acerca da saúde, as informações agregadas são divididas em seis categorias, conforme Quadro 2.

Quadro 2 – Categorização das famílias beneficiadas pelo PBF

Categoria das famílias do PBF	Descrição
a) Com perfil de saúde	Famílias beneficiárias do PBF que possuem entre os seus membros crianças menores de 7 anos e/ou mulheres em idade fértil (10 a 49 anos) entre as quais devem ser identificadas as gestantes.
b) Totalmente acompanhadas	Famílias inseridas no Bolsa Família são acompanhadas totalmente pela Secretaria Municipal de Saúde, com avaliação antropométrica, monitoramento da carteira de vacinação das crianças, realização do pré-natal pelas gestantes beneficiárias.
c) Parcialmente acompanhadas	Casos em que o agente de saúde não consegue fazer o acompanhamento de toda a família, mas somente de alguns integrantes dela.
d) Não visitadas	Consiste naquelas famílias que não comparecem nas Unidades de Saúde para fazerem o acompanhamento e que não recebem a visita de servidores da saúde em suas casas para convocarem as mesmas a comparecerem a Unidade de Saúde do município.
e) Não localizadas	Famílias não localizadas pela Secretaria Municipal de Saúde quando vai fazer a visita, tendo como base o endereço no qual estavam cadastradas no sistema.
f) Localizadas e não acompanhadas	Famílias que o agente fez a visita no endereço certo, mas não havia pessoas em casa.

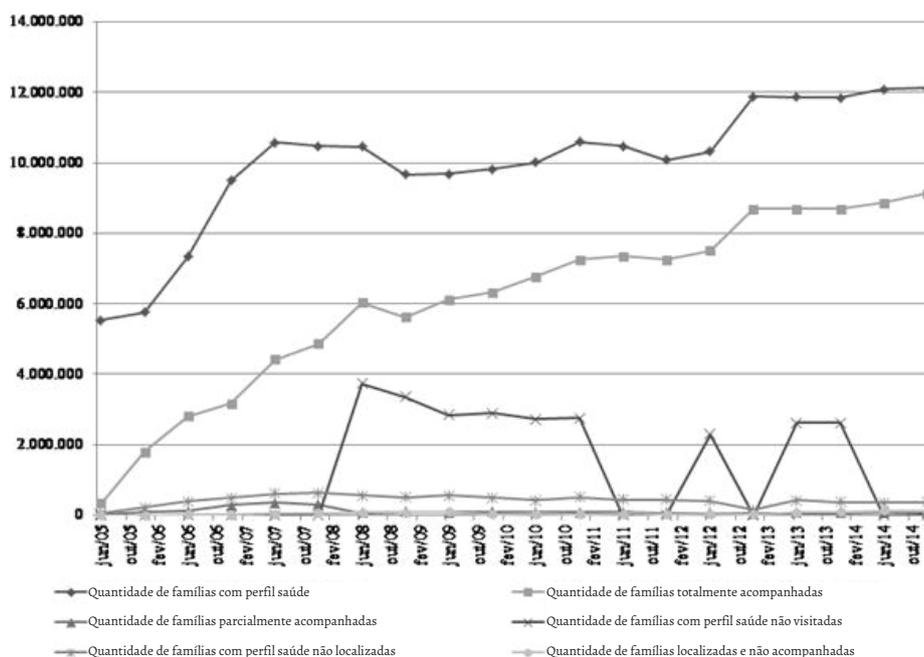
Fonte: adaptado de DATASUS (2016).

Nesta seção são analisadas essas categorias considerando o período de 2005 a 2014, conforme é possível visualizar no Gráfico 1. Constata-se que das famílias com perfil saúde do PBF ocorreu crescimento constante no número de famílias nos anos iniciais, estabilizando-se a partir de 2007, voltando a crescer a partir de 2012, chegando a cerca de 12 milhões de famílias com perfil saúde, o que prosseguiu até o fim do período analisado. A quantidade de famílias totalmente acompanhadas cresceu, com pequenas oscilações ao longo do período. A principal oscilação com redução de famílias concentra-se na segunda vigência de 2008, estabilizando-se a partir de 2012. (DATASUS, 2016)

Tratando-se das melhorias na área da saúde, as famílias beneficiárias do PBF mantêm o cartão de vacinação em dia e as gestantes realizam o pré-natal adequadamente, bem como as famílias apresentam melhoria na alimentação e acessam medicamentos, resultado do incremento da renda. (SILVA; DALY, 2009) A combinação do benefício financeiro com o acesso a saúde proporciona melhores condições de vida a essa população, embora ainda tem muito a ser feito em relação à saúde, especialmente aumentando a capacidade das Unidades de Saúde dos municípios para que possam suprir a demanda dos referidos beneficiários. (CARVALHO, ALMEIDA, JAIME, 2014)

Em 2007, na 1ª vigência do ano, o número de famílias parcialmente acompanhadas continuou aumentando, alcançado o número mais alto em todo o período da análise, o que começou a diminuir a partir da 2ª vigência do mesmo ano. Posteriormente, em 2008, houve queda no número de famílias parcialmente acompanhadas, voltando para um nível de cerca de 100 mil famílias na 2ª vigência. A partir de 2010 até a 1ª vigência de 2012, mantiveram-se números estáveis, acima de 50 mil, mudando somente na 2ª vigência de 2012, em que o número de famílias parcialmente atendidas baixou para cerca de 40 mil. A partir daí, os números se estabilizaram em torno de pouco mais de 50 mil famílias, mantendo-se assim até o fim do período analisado. No início do PBF havia maior acompanhamento parcial das famílias com perfil saúde, visto que o número de famílias beneficiárias era menor. (DATASUS, 2016) Com o decorrer dos anos do programa, o número de famílias parcialmente acompanhadas caiu circunstancialmente.

Gráfico 1 – Análise comparativa de famílias com perfil saúde inseridas no PBF no período de 2005 a 2014, incluindo famílias totalmente acompanhadas, famílias parcialmente acompanhadas e famílias não visitadas



Fonte: adaptado de DATASUS (2016).

A análise também se concentrou na quantidade de famílias com perfil saúde não visitadas. Em comparação com o número de famílias com perfil saúde, até o ano de 2007, havia um alto nível de famílias não visitadas. A partir de 2008 esse número começou a cair ano a ano, estabilizando em torno de 2,5 milhões de famílias até o final do período analisado. Isto pode ser justificado pela falta de profissionais que pudessem exercer a função de comunicação a essas famílias, bem como o despreparo dos servidores que já trabalhavam no acompanhamento das condicionalidades. (CARVALHO; ALMEIDA; JAIME, 2014)

Acerca das famílias com perfil saúde não localizadas, considerando a Figura 1, nos primeiros anos o número de famílias dessa categoria vai crescendo, chegando em 2007 no pico. A partir de 2008 o número de famílias começa a reduzir, atingindo na 1ª vigência de 2010 pouco mais de 400 mil famílias. De 2011 até a 1ª vigência de 2012 ocorreu estabilidade nos números de famílias não localizadas, ficando em torno de 400 mil famílias. Já na 2ª vigência de 2012 houve redução do número de famílias não localizadas.

A quantidade de famílias localizadas e não acompanhadas do PBF, apresentaram números muito próximos a zero no primeiro ano analisado, com cres-

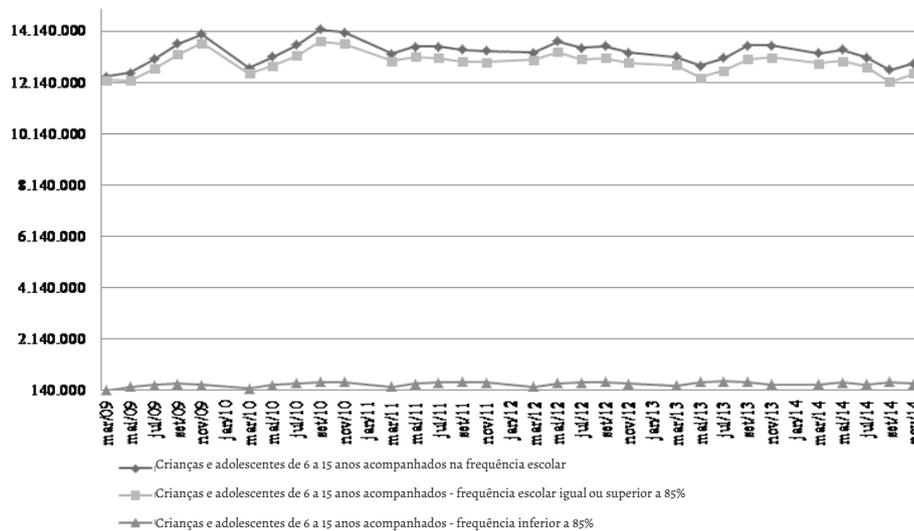
cimento constante ao longo do período e picos maiores na 1ª vigência de 2009 e a partir de 2013 até o fim do período. Destarte, houve aumento das famílias acompanhadas em relação aos anos iniciais do programa. Isso se refere à baixa infraestrutura e a falta de servidores para executarem o acompanhamento das famílias nos primeiros anos de implementação do PBF. (BATISTA, 2007) Por outro lado, a evolução do Programa com o tempo, aumentou o acesso das famílias às Unidades de Saúde dos municípios, pela preocupação em manter o recebimento do benefício e, conseqüentemente, fazendo com que essas famílias tivessem uma maior preocupação com a saúde.

Destaca-se que as condicionalidades relacionadas a saúde dizem respeito ao acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos de idade, realização de pré-natal e puerpério para gestantes e participação em atividades educativas sobre aleitamento e alimentação saudável. (SENA; BRANDÃO; DALY, 2016) Nesse sentido, o cumprimento das condicionadas relacionadas a saúde mostram-se satisfatórias e demonstram um amplo envolvimento dos gestores, equipes e profissionais de saúde da atenção básica. Ademais, cumprir tais condicionalidades implica reconhecer a importância da agenda, o compromisso e oportunidade no exercício da equidade, na garantia do acesso aos serviços básicos de saúde e, conseqüentemente, na redução das vulnerabilidades. (CAMPELO; NERI, 2013)

Tratando-se das condicionalidades da educação, o acompanhamento é feito pelo Ministério da Educação (MEC), por intermédio do sistema presença, que busca aperfeiçoar o acompanhamento desta condicionalidade, para tentar erradicar a evasão escolar. Com as informações repassadas pelo Ministério da Educação do quantitativo de beneficiários por cidades, os municípios podem realizar o acompanhamento das matrículas e frequência escolar e registrar os dados no sistema presença. O acompanhamento desta condicionalidade é realizado em cinco vigências anuais, por bimestres, excluindo os meses de janeiro e dezembro, pois são períodos de férias escolares. (BATISTA, 2007; BRASIL, 2016b)

Os dados das condicionalidades da educação, disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, estão disponíveis a partir do ano de 2009. O acompanhamento das famílias beneficiárias no ano de 2009, como é observado na Figura 2, mostra que o cumprimento da frequência escolar por parte das famílias beneficiárias é quase total.

Gráfico 2 – Comparativo da frequência escolar das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos das famílias pertencentes ao PBF, no período de 2009 à 2014, contemplando frequência escolar, frequência escolar igual e superior a 85% e frequência escolar inferior a 85% – em termos absolutos



Fonte: adaptado de Brasil (2016a).

Houve oscilações no número de crianças que não atingiram a frequência escolar estipulada pelo PBF ao longo do período analisado. Tal oscilação, porém, deixa evidente que em todo período analisado o máximo de beneficiados que não atingiram a frequência escolar foi de 3,6%. Ou seja, em todo período analisado mais de 96% das famílias cumprem com a condicionalidade. No entanto, a faixa etária requerida pela condicionalidade educacional do PBF tem sido criticada porque as matrículas no ensino fundamental são elevadas, atingindo cerca de 94% das crianças na faixa etária correspondente e 92% das crianças no quintil mais pobre. (SCHWARTZMAN, 2005; SOUZA, 2006)

Os efeitos das condicionalidades extrapolam a questão educacional, uma vez que o tempo que as crianças e adolescentes passam na escola é importante para além de garantir a transferência da renda do PBF, já que os alunos também recebem alimentação no ambiente escolar. (ALBUQUERQUE NETO et al., 2015)

O PBF alcançou êxito no período analisado ao manter as crianças na escola, auxiliando a redução das desigualdades educacionais entre a população brasileira. (CRAVEIRO; XIMENES, 2013) Portanto, a condicionalidade da educação supostamente tem contribuído para redução da pobreza no longo prazo, já que tem proporcionado que crianças e adolescentes que antes não estudavam ou não permaneciam na escola – por diversas razões, por exemplo, falta de

incentivo da família, necessidade de trabalhar em horário escolar, entre outros – estejam condicionados a estudar para receber os recursos do programa.

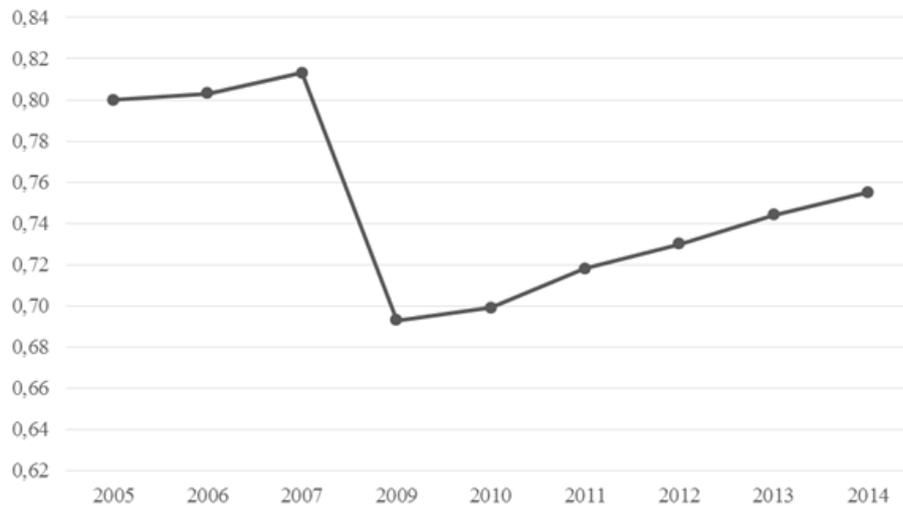
Além de buscar a quebra do ciclo de pobreza que passa de pai para filho, as condicionalidades da educação também propiciam redução do trabalho infantil, visto que as crianças e adolescentes deixam de trabalhar para frequentarem a escola e continuarem recebendo o auxílio monetário do programa. (FAHEL; FRANÇA; MORAES, 2011) Além de proporcionar o aumento da escolaridade dos beneficiários do programa, também garantem a inclusão social destas famílias. Porém, para quebrar o ciclo geracional de pobreza, é preciso considerar, além da frequência escolar dos beneficiários, a qualidade do ensino ofertado pelo Estado. Se tal fator não tiver atenção, as condicionalidades da educação não terão os efeitos desejados. (PIRES, 2013)

As condicionalidades em educação do PBF devem ser pensadas numa perspectiva ampliada. Não deve se restringir aos seus efeitos práticos em termos de frequência escolar ou ganhos de escolaridade, mas, também, aos seus efeitos simbólicos, notadamente, o fortalecimento dos sentimentos de pertencimento e reconhecimento sociais por parte das entrevistadas gerados pelo cumprimento das condicionalidades em educação. (PIRES, 2013)

O acesso à educação e a saúde são fundamentais para a formação das capacidades humanas e a possibilidade de acesso às oportunidades. Assim, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) torna-se uma forma eficaz para identificar o grau de bem-estar de uma população. O IDH combina indicadores econômicos e sociais, apoiando-se na perspectiva que o crescimento econômico deve melhorar a saúde e a educação das pessoas, bem como seus salários. (SAMUELSON; NORDHAUS, 2004) Neste trabalho, para analisar o impacto do PBF no país, utilizou-se o indicador econômico – IDH – do Brasil no período de 2005 a 2014.

O indicador busca medir o desenvolvimento humano dos países, considerando aspectos como a saúde e educação no seu cálculo. Visando verificar as melhorias nas condições de vida da população brasileira, a Figura 3 apresenta os resultados do IDH do Brasil no período de 2005 a 2014.

Gráfico 3 – Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil de 2005 a 2014



Fonte: adaptado de Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2016).

O IDH se eleva de 2005 até 2007 ficando acima de 0,8 índice que representa os países com desenvolvimento humano elevado. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2016) No ano de 2009 o IDH brasileiro passa para 0,69. O que é explicado pela mudança de metodologia, o que o tornou um indicador mais criterioso. As reduções foram constatadas no Brasil, assim como em outros países. No entanto, a partir de 2009, mesmo com a nova metodologia, o IDH brasileiro continua crescendo.

Embora não se possa afirmar com certeza, pode-se supor que esse crescimento contínuo do IDH tem influência da expansão do PBF, já que este aumentou as condições de saúde e educação, bem como a renda *per capita* da população.

O PBF tem impacto positivo tanto no IDH quanto no Produto Interno Bruto (PIB) do país, visto que o mesmo é uma política de Estado que tem conseguido melhorar as condições de vida da população brasileira, principalmente na Região Nordeste do país. (PADRONES et al., 2015) Diretamente o PBF afeta o IDH através da renda, já indiretamente e ao longo do tempo, o impacto deve ser percebido nas demais variáveis.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PBF é o principal programa social brasileiro de redução da pobreza e das desigualdades a partir da transferência de recursos monetários para as famílias em estado de extrema pobreza. (ESTRELLA; RIBEIRO, 2008) A gestão e o acompanhamento das condicionalidades do PBF envolvem um complexo mecanismo institucional que demanda a articulação dos três entes federativos

(união, estados e municípios) e diferentes setores (saúde, educação e assistência social), mobilizando diversos atores sociais. (SENNA; BRANDÃO; DALT, 2016)

Foi possível verificar que as condicionalidades do PBF têm sido cumpridas, tanto na área da saúde quanto na área da educação. Na área da saúde houveram alguns entraves, sobretudo nos anos iniciais, para o atendimento às famílias beneficiárias, tais como falta de profissionais e infraestrutura para atender crianças e gestantes.

Já com relação à educação, os resultados da condicionalidade extrapolam a frequência escolar. Acredita-se na efetividade da condicionalidade no momento que ações de educação se concretizam com políticas de desenvolvimento e são mensuradas a médio e longo prazo.

Por outro lado, apesar do programa ser efetivo com relação as condicionalidade ligadas a saúde e a educação, é necessário uma reavaliação dos mecanismos de controle. Deve-se ir além da frequência escolar, analisando os conteúdos e conhecimentos adquiridos. Também na saúde, é preciso avançar no número de atendidos e melhorar a infraestrutura e o capital humano dos postos de saúde onde estão sendo atendidos os beneficiários do PBF.

Por fim, apesar das críticas e das necessárias e urgentes mudanças no PBF, destaca-se a relevância que o programa possui para o desenvolvimento, sobretudo para a melhoria da qualidade e da esperança de vida da população beneficiária. O Programa Bolsa Família atua na redução da pobreza e miséria, garantindo renda e circulação de mercadorias nas regiões mais carentes do país.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE NETO, L. C. de et al. Programa Nacional de Alimentação Escolar como Incentivo Educacional na cidade de Aracati (CE). In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 21., 2015, Curitiba. Anais [...] Curitiba: CORECONPR, 2015.

BATISTA, E. M. da S. *Programa Bolsa Família: condicionalidades, focalização e valor do benefício*. 2007. 67 f. Monografia (Especialização em Orçamento Público) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Condicionalidades*. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Condicionalidades*. 2016a. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-doprograma/condicionalidades>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. *Sistema Data Social*. 2016b. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/pesquisa.php?valor=data%20social>. Acesso em: 13 jul. 2016.

- CAMPELLO, T.; NERI, M. C.(org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013.
- CARVALHO, A. T. de; ALMEIDA, E. R. de; JAIME, P. C. Condicionalidades em saúde do programa Bolsa Família – Brasil: uma análise a partir de profissionais da saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 23, n. 4, p.1370-1382, 2014.
- CASTRO, L. B. de. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90 (1990-1994). In: GIAMBIAGI, F. et al. (org.) *Economia brasileira contemporânea: 1945-2010*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p.131-164.
- CRAVEIRO, C. B. A.; XIMENES, D. de A. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C.(org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 23-24.
- CRESPO, A. P. A., GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE-eletrônica*, São Paulo, v. 1, n. 1, p.2-12, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2016
- CUNHA, L. A. da. Renda mínima, consumo e cidadania: o caso do programa bolsa família em Areia Branca-RN. *Revistainter-legere*, Natal, n. 11, p. 90-110, 2012.
- DATASUS. *Portal do Bolsa Família*. 2016. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp>. Acesso em: 05 jul. 2016.
- ESTRELLA, J., RIBEIRO, L. M. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 625-641, maio/jun. 2008.
- FAHEL, M. C. X.; FRANÇA, B. C.; MORAES, T. O efeito da condicionalidade educação do Bolsa Família em Minas Gerais: uma avaliação por meio da PAD/MG. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, Brasília, DF, n. 2, p. 4-25, jul./dez. 2011.
- FERRER, F. P. *Bolsa Família e desigualdade de gênero: uma análise sob a perspectiva da abordagem das capacitações*. 2015. 69 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Avaliação do impacto dos programas bolsa-escola sobre o trabalho infantil no Brasil. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 3 p. 417-444, dez. 2005.
- GIAMBIAGI, F. Estabilização, reformas e desequilíbrios macroeconômicos: os anos FHC (1995-2002). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A.; CASTRO, L. B.; HERMANN, J. (org.) *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2004*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 166-195.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Objetivos de desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.redeblh.fiocruz.br/media/relnacodm.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2016.

JESUS, F. F. de; SILVA, M. da C.; BOAVENTURA, V. C. *Políticas públicas e programas de transferência de renda: o impacto do benefício de prestação continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF) na vida dos idosos residentes nas cidades de Cachoeira e São Félix-BA*. Cruz das Almas: Editora UFRB, 2012.

LEÃO, R. S. *Caracterização da pobreza na região centro-sul do Rio Grande do Sul, no período de 1991 a 2000, sob o enfoque das capacitações*. 2004. 186 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

MARANGONI, G. Anos 1980, década perdida ou ganha? *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília, DF, ano 9, edição 72, p. 56-65, 2012.

MONTEIRO, D. A. A., FERREIRA, M. A. M., TEIXEIRA, K. M. A. Determinantes da gestão do Programa Bolsa Família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. *Saúde Sociedade*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 214-226, 2009.

NERI, M. C.; MELO, L. C. C.; MONTE, S. dos R. S. *Superação da pobreza e a nova classe média do campo*. Brasília, DF: FGV, 2012.

PADRONES, K. et al., Análise da distribuição do Bolsa Família: um programa de governo ou de estado? *Revista Mineira de Contabilidade*, Belo Horizonte, v. 16, n. 3, p.61-71, 2015.

PAES-SOUZA, R., RAMALHO, W. M., FORTALEZA, B. M. Pobreza e desnutrição: uma análise do Programa Fome Zero sob uma perspectiva epidemiológica. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p.21-30, jan./jun. 2003.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatórios de desenvolvimento humano*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/dam/brazil/docs/RelatoriosDesenvolvimento/undp-br-2016-human-development-report-2017.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

ROCHA, S. M. R. da. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

ROCHA, S. *Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SAMUELSON, P. A.; NORDHAUS, W. D. *Economia*. 3. ed. Rio de Janeiro: McGraw-Hill, 2004.

SCHWARTZMAN, S. *Education-oriented social programs in Brazil: the impact of Bolsa Escola*. [S.l.: s.n.], 2005.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia de Bolso, 2000.

- SENNA, M. de C. M.; BRANDÃO, A. A.; DALT, S. da. Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 125, p. 148-166, jan./abr. 2016.
- SILVA, C. A. da; DALT, S. da. O Programa Bolsa Família: impactos provocados pelo cumprimento de condicionalidades de saúde e provável articulação com o Programa Saúde da Família. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SOCIOLOGIA, 14., 2009, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2009. Paginação irregular.
- SILVA, M. O. da S. e. Os programas de transferência de renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 9, n. 1, p. 251-278, jul./dez. 2005.
- SOARES, S.; SÁTYRO, N. O *Programa Bolsa Família*: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília, DF: IPEA, 2009. (Texto para Discussão, 1424).
- SOUZA, A. P. *Fighting long-run poverty in Brazil: are conditional cash transfer programs making a difference?*. [S.l.: s.n.], 2006.
- SOUZA, N. R. *Economia brasileira contemporânea: de Getúlio a Lula*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- SOUZA, P. H. G. F. de; OSORIO, R. G. SOARES, S. S. D. *Uma metodologia para simular o Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: IPEA, 2011. (Texto para Discussão, 1654).
- SOUZA, R. P.; RAMALHO, W. M.; FORTALEZA, B.M. Pobreza e desnutrição: uma análise do Programa Fome Zero sob uma perspectiva epidemiológica. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 21-30, 2003.
- TAVARES, P. A. et al. Uma avaliação do Programa Bolsa Família: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 1, p. 25-58, abr. 2009.
- VALENTE, A. L. O Programa Nacional de Bolsa Escola e as ações afirmativas no campo educacional. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 165-182, set./dez. 2003.

ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES JUDICIAIS: ATENÇÃO PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO ESTADO DA BAHIA

BETWEEN PUBLIC POLICIES AND JUDICIAL ACTIONS: ATTENTION TO MEN
AUTHORS OF VIOLENCE AGAINST WOMEN IN THE STATE OF BAHIA

Resumo

Desde o advento da Lei Maria da Penha, os debates sobre serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência contra mulheres têm se intensificado no Brasil. Ainda em número bastante reduzido, tais serviços encontram uma série de dificuldades para se firmar enquanto política nacional específica de enfrentamento à violência contra a mulher, seja pela inexistência de recursos contínuos, seja pelas controvérsias acerca dos desenhos metodológicos que assumem. Neste trabalho, buscamos mapear ações desenvolvidas no interior do estado da Bahia, bem como as repercussões que têm provocado entre os/as gestores/as de políticas públicas. Para tanto, valemo-nos de dados produzidos a partir de entrevistas semiestruturadas e semidiretivas aplicadas com representantes de instituições públicas voltadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher, instaladas em 19 municípios do estado. As entrevistas foram realizadas nos últimos meses de 2015, por ocasião da elaboração do Planejamento Integral Básico (PIB), desenvolvido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres do Estado da Bahia, cuja finalidade era sistematizar as ações do Estado para o Pacto de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, do qual participamos na condição de pesquisadores. Os resultados apontam para o desenvolvimento de tímidas ações ligadas ao Tribunal de Justiça e alguns atendimentos no âmbito de serviços especializados para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar, em total afronta às diretrizes gerais fixadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Palavras-chave: Violência contra a mulher. Lei Maria da Penha. Políticas públicas. Ações judiciais. Homens autores de violência.

¹ Mestre e doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo (PPGNEIM/UFBA). *E-mail:* Eduardo.carvalho87@yahoo.com.br.

² Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora adjunta do curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo (PPGNEIM) da Universidade Federal da Bahia (UFBA). *E-mail:* marciatavares1@gmail.com.

Abstract

Since the advent of the Maria da Penha Law, debates on accountability and education services for men who have perpetrated violence against women have intensified in Brazil. Even in a very small number, these services face a number of difficulties in establishing themselves as a specific national policy to deal with violence against women, either because of the lack of continuous resources or because of the controversies about the methodological designs they assume. In this work, we seek to map actions developed within the State of Bahia, as well as the repercussions that have provoked among the managers of public policies. To do so, we use data produced from semi-structured and semi-directional interviews with representatives of public institutions aimed at confronting domestic and family violence against women, located in 19 (nineteen) municipalities of the State. The interviews were conducted in the last months of 2015, during the elaboration of Basic Integral Planning - GDP, developed by the Secretariat of Policies for Women of the State of Bahia, whose purpose was to systematize State actions for the Pact to Combat Violence against the Woman, of which we participate in the condition of researchers. The results point to the development of timid actions related to the Court of Justice and some services in specialized services for women in situations of domestic and family violence, in total confronts with the general guidelines set by the Secretariat for Women's Policies of the Presidency of the Republic.

Keywords: Violence against women. Maria da Penha Law. Public policy. Judicial actions. Men authors of violence.

INTRODUÇÃO

Após forte pressão dos movimentos feministas e de mulheres, bem como em atendimento à determinação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), o Estado brasileiro promulgou a Lei nº 11.340, em 7 de agosto de 2006, garantindo um tratamento diferenciado para os crimes que configuram violência doméstica e familiar contra a mulher e descortinando a leniência estatal em relação a tal fenômeno ao promover o recrudescimento da punição de seus autores, consubstanciado, sobretudo, na proibição de penas exclusivamente pecuniárias e demais institutos despenalizadores previstos na Lei nº 9.099/95.

Ademais, a Lei Maria da Penha, como ficou amplamente reconhecida, prevê, em seu artigo 35, a implementação de uma rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher composta, dentre outros serviços, por centros de atendimento integral e multidisciplinar e casas-abrigos para as mulheres e seus respectivos dependentes; delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legais especializados; programas e campanhas de enfrentamento à violência doméstica e familiar; e “centros de educação e reabilitação para os agressores”.

No entanto, não obstante a Lei Maria da Penha reconhecer estratégias de enfrentamento à violência doméstica e familiar que rompem com certos

pares dicotômicos como vitimização/culpabilização ou mesmo proteção/punição, remetendo-se ao caráter relacional do conceito de gênero, os serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência esbarram em uma série de entraves quando se pensa na sua efetiva implementação. Isso porque, nos dizeres de Diniz (2006, p. 40), o tema do atendimento a esses sujeitos tem se configurado como uma “agenda oculta” dos movimentos feministas e de mulheres, por existir “um pressuposto, mais ou menos implícito, de que atender os agressores seja uma substituição para a penalização da violência, um reforço para a impunidade, uma relativização de que a violência contra a mulher é um crime”.

No presente trabalho, nossa preocupação se volta a pensar a implementação dos serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência no estado da Bahia, buscando mapear as ações desenvolvidas e analisar as repercussões que têm provocado entre os (as) gestores (as) de políticas públicas. Para tanto, tomamos por base dados produzidos a partir de entrevistas semiestruturadas e semidiretivas realizadas com representantes de mecanismos públicos voltados ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher implantados em 19 municípios do estado, espalhados nos mais distintos territórios de identidade. As entrevistas foram realizadas nos últimos meses de 2015, sendo uma em cada município, por ocasião da elaboração do Planejamento Integral Básico (PIB) do Estado para o Pacto pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.³

Na Bahia, tal documento foi elaborado pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM), da Universidade Federal da Bahia (UFBA), a partir de convênio firmado com a Secretária Estadual de Políticas para as Mulheres. Uma equipe de pesquisadores foi montada, sendo atribuída para cada um a responsabilidade sobre os dados de um território de identidade. Todos deveriam aplicar o mesmo roteiro, que continha três questões sobre atendimento a homens autores de violência, buscando identificar a existência de ações, a metodologia empregada e a fonte de financiamento.

Os autores deste artigo estiveram envolvidos no referido trabalho na condição de pesquisadores, o que garantiu acesso às respostas dadas pelos/as gestores/as para tais questionamentos. As falas foram então transcritas e interpretadas a luz da análise de conteúdo categorial (BARDIN, 1977), entendida

³ O PIB consiste em um diagnóstico que deve incluir um estudo sobre o processo das conferências municipais, regionais e estaduais e políticas para as mulheres, bem como uma avaliação sobre as políticas públicas de enfrentamento à violência e uma proposta de planejamento e orçamento em conformidade com o Plano Plurianual do Estado. Assim, o PIB se converte em um elemento indispensável para a implementação do Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ao permitir uma visão ampliada das prioridades regionais e nacionais, tendo como uma de suas principais finalidades a sistematização e planejamento das ações a serem desenvolvidas pelo Estado.

como um conjunto de técnicas de análise das comunicações que possibilitam a inferência de conhecimentos a partir de procedimentos sistemáticos e descritivos dos conteúdos das mensagens.

OS SERVIÇOS DE RESPONSABILIZAÇÃO E EDUCAÇÃO PARA HOMENS AUTORES DE VIOLÊNCIA

Em nossa sociedade, os homens experimentam processos de socialização e sociabilidade notadamente influenciados por uma lógica machista, sexista e misógina, o que tem perpetuado episódios de violência doméstica e familiar contra as mulheres, ao instituir padrões estereotipados de masculinidades marcados por características como agressividade, honra e virilidade.

Neste sentido, os estudos feministas e de gênero adquirem fundamental relevância para o estudo do tema aqui abordado. Pois, seguindo a linha argumentativa de Joan Scott, gênero pode ser entendido como uma categoria analítica que reconhece as diferenças existentes entre homens e mulheres como socialmente construídas e fundadas a partir de relações de poder, contrapondo-se ao determinismo biológico outrora utilizado para justificá-las. Assim, o uso do conceito de gênero entre feministas norte-americanas, já na década de 1980, indicava, também, uma preocupação com o fato dos estudos feministas estarem centrados nas mulheres de forma estreita e isolada, de modo que se utilizam do termo “gênero” para introduzir uma noção relacional, defendendo que homens e mulheres são definidos em termos recíprocos e nenhuma compreensão pode existir a partir de estudo inteiramente separado. (SCOTT, 1995)

Ademais, ao propor seu projeto de transformação social, os feminismos também possibilitam o desenvolvimento dos estudos sobre homens e masculinidades que, nos últimos anos, mobiliza um número significativo de pesquisadores/as. Desses estudos, destaco o conceito de masculinidade hegemônica defendido por Connell e Messerschmidt (2013), os quais, inspirados pela concepção gramsciniana de “hegemonia”, propõem pensá-la como um padrão de práticas que possibilitou a continuidade da dominação dos homens sobre as mulheres. Segundo eles, a masculinidade hegemônica distingue-se das demais, ditas subordinadas, para assumir um caráter normativo, incorporando a forma mais honrada de se reconhecer um homem. Assim, “ela exige que todos os outros homens se posicionem em relação a ela e legitima ideologicamente a subordinação global das mulheres aos homens”. (CONNELL; MESSERSCHMIDT, 2013, p. 245)

Essa dominação se expressa, inclusive, na violência masculina contra as mulheres que, desde os idos de 1970, tem sido uma das mais importantes bandeiras

ras de luta dos movimentos feministas e de mulheres no Brasil. Sob o argumento que “o pessoal é político” as ativistas levam ao espaço político de discussão, questões anteriormente tratadas como específicas do privado, rompendo com a dicotomia público/privado do pensamento liberal. (COSTA, 2005) Deste modo, denunciam todas as formas de opressão e submissão experimentadas pelas mulheres no ambiente doméstico, refutando a noção de uma violação individual para inaugurar a tese de que os problemas vivenciados individualmente no cotidiano feminino alicerçavam-se em estruturas e discursos sociais, reivindicando respostas coletivas a partir da formulação e implementação de políticas públicas efetivas. É dizer, os movimentos feministas e de mulheres passam a exercer uma forte pressão para que o Estado incorpore a agenda feminista de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher na política e no Direito.

Os resultados dessas investidas são evidentes. A título meramente ilustrativo, poderíamos apontar a Lei Maria da Penha e toda a rede de proteção e assistência à mulher já enunciada na introdução deste trabalho. Porém, aqui nos interessa a discussão acerca dos serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência.

Conforme Toneli e colaboradores (2010), a iniciativa de prestar atendimento para homens autores de violência tem como fundamento a ideia de que o sujeito pode reconhecer e responsabilizar-se pelos atos agressivos em que incidem ao assumir um compromisso com as formas hegemônicas de masculinidades, de modo que possam buscar alternativas existências não violentas e, via de consequência, promover o engajamento de homens pela equidade de gênero e ações para o fim da violência masculina em desfavor das mulheres.

Ainda segundo os mesmos autores, as iniciativas pioneiras foram desenvolvidas em países como Estados Unidos da América e Canadá, já nos anos de 1980, para em seguida serem replicadas em outros países. Sobre essas primeiras iniciativas, revelam:

Esses primeiros programas realizados se dedicavam majoritariamente ao controle da ira, usando técnicas cognitivas. Com o passar dos anos, percebeu-se que apenas o controle da ira era insuficiente, muitas vezes tendo efeitos contrários como o aumento da violência exercida e dominação masculina sob a mulher a partir dos novos conhecimentos adquiridos. Neste sentido, cada vez mais se recomenda os programas que trabalham questões de gênero em ambos os sujeitos, de modo mais subjetivo e buscam romper com ideologias tradicionais que justificam a violência exercida contra a mulher. (TONELI et al., 2010, p. 17-18)

Vale lembrar que a violência contra a mulher é um fenômeno específico em virtude da sua legitimidade ou, ao menos, tolerância social. Nossa cultura

sexista e misógina reforça relações sociais desiguais que sustentam uma ideologia da supremacia e controle do homem sob a mulher, destacando características naturais para autorizá-los a punir aquilo que lhes parece desvio ou má conduta. Deste modo, não é raro encontrar homens justificando a violência que praticam contra suas companheiras a partir do uso de álcool e outras substâncias psicoativas, traição e ciúmes, impulsos incontroláveis ou, até mesmo, como autodefesa, alegando ser a violência que praticam resposta a um comportamento provocativo da própria mulher (OLIVEIRA, 2012), de maneira tal que a reflexão acerca das masculinidades – e dos padrões estereotipados de gênero de um modo geral – pode em muito contribuir para a redução dos casos de violência doméstica e familiar e, quiçá, para a concretização de uma sociedade mais justa e igualitária.

UM BREVE DIAGNÓSTICO DA REALIDADE BRASILEIRA

No Brasil, os programas e experiências de intervenção junto a homens autores de violência doméstica e familiar contra as mulheres datam do final da década de 1990, cabendo o pioneirismo ao Instituto Noos de Pesquisas Sistêmicas e Desenvolvimento de Redes Sociais, com sede na cidade do Rio de Janeiro, responsável pela elaboração de uma metodologia específica de grupos reflexivos de gênero e sua execução desde 1999. Segundo os seus idealizadores, a metodologia foi pensada a partir da realização de grupos de gênero com homens dos mais variados contextos – faixa etária, raça/etnia, religião, classe social etc. –, tendo como principal finalidade possibilitar a continência de estados afetivos e “a promoção de diálogos, tanto internos quanto externos, favorecendo a compreensão de como as situações de violência são construídas nas relações interpessoais e reforçadas no cotidiano pela cultura em que vivemos”. (ACOSTA; ANDRADE FILHO; BRONZ, 2004, p. 15)

Com isso, o trabalho pretendia, dentre outras questões, desnaturalizar a conduta violenta e transformar os padrões da masculinidade hegemônica; promover a responsabilização de homens autores de violência intrafamiliar e de gênero; atuar no âmbito da prevenção; contribuir para a construção de uma rede de atenção para homens autores de violência de gênero e, concomitantemente, reforçar as redes de atenção para as mulheres; e avaliar o impacto da violência intrafamiliar e de gênero, a fim de favorecer a elaboração e implementação de políticas públicas. (ACOSTA; ANDRADE FILHO; BRONZ, 2004)

Nos anos seguintes, outras poucas iniciativas são conhecidas, a exemplo do programa municipal da Prefeitura de Blumenau (Santa Catarina) e o Programa Andros do Instituto Albam, localizado em Belo Horizonte (Minas Gerais),

desenvolvido em parceria com o Poder Judiciário e a Secretaria de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. (BEIRAS, 2014) Contudo, é a partir de 2006, com a promulgação da Lei Maria da Penha, que esses programas são ampliados. Conforme redação de seu artigo 35, inciso V, a lei estabelece a criação dos referidos serviços e, ainda, em seu artigo 45, assegura que, “nos casos de violência doméstica contra a mulher, o juiz poderá determinar o comparecimento obrigatório do agressor a programas de recuperação e reeducação”, garantindo, assim, que essas iniciativas sejam vislumbradas.

Em esforço recente, Adriano Beiras (2014) buscou mapear os serviços e programas desenvolvidos em território nacional. O pesquisador conseguiu analisar 19 em um universo de 25 programas desse tipo localizados em todo o território nacional, já que alguns se encontravam inativos temporariamente ou permanentemente. Os serviços são, em sua maioria, vinculados a órgãos governamentais e estão concentrados prioritariamente no eixo sul-sudeste e centro-oeste do país. Na região norte, apenas um serviço foi mapeado (no estado do Acre), enquanto no nordeste nenhum foi localizado. Os resultados apresentados na pesquisa de Beiras (2014) apontam ainda para outras questões de suma importância no que diz respeito à implementação desses serviços no Brasil, dentre as quais duas merecem destaque.

Primeiramente, não se tem construído um desenho metodológico próprio para se pensar esse tipo de intervenção no Brasil. As metodologias empregadas são variadas, mas, em geral, desenvolvem-se a partir de encontros semanais e em formato de dinâmicas e exposições grupais explicativas, bem como conversas reflexivas tomando por base alguns disparadores como textos de jornais, piadas, vídeos etc. As discussões são travadas sobre temas variados, mas com forte apelo às questões de gênero, construção das masculinidades e violência contra a mulher. (BEIRAS, 2014) Ou seja, não se tem clareza nem uniformização dos métodos empregados.

A outra grande questão, decerto, diz respeito à dificuldade de recursos contínuos para a construção e manutenção das iniciativas, agravada pela falta de uma política nacional específica relacionada ao trabalho com homens autores de violência, fazendo com que muitas iniciativas sejam pontuais e localizadas.

Apesar de haver uma política nacional de enfrentamento à violência contra mulheres [...] esta apenas menciona a necessidade do trabalho com os homens considerados agressores e também ainda é muito recente, considerando que data de 2011. Seria possível afirmar que há a falta de um aprofundamento e criação de diretrizes específicas a estes serviços com homens, sempre em consonância com os demais serviços indicados na política nacional já citada. (BEIRAS, 2014, p. 60)

Com essas questões em aberto, a ampla implementação dos serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência doméstica e familiar contra as mulheres está longe de ser um consenso no Brasil, o que, como visto, não tem impedido a execução de algumas experiências. Nossa preocupação, então, concentra-se, a partir deste momento, no contexto local, buscando mapear as ações desenvolvidas no interior do Estado da Bahia e as repercussões que têm provocado entre os/as gestores/as de políticas públicas.

AS AÇÕES DESENVOLVIDAS NO INTERIOR DA BAHIA

Lançado em 2007, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher consiste em um acordo federativo firmado pelo Governo Federal e pelos governos dos estados e municípios do país, visando o planejamento de ações que consolidem a Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher por intermédio da implementação de políticas públicas. Com isso, busca-se promover a prevenção e garantir assistência e acesso aos direitos das mulheres em situação de violência. (BRASIL, 2011a)

Em 2011, portanto, quatro anos após a implementação do referido pacto, verificou-se a necessidade de manutenção, ampliação e fortalecimento das propostas consubstanciadas no documento, articulando-as em cinco eixos fundamentais: garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; ampliação e fortalecimento da rede de serviços para mulheres em situação de violência; garantia da segurança cidadã e acesso à justiça; garantia dos direitos sexuais e reprodutivos, enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e garantia da autonomia das mulheres em situação de violência e ampliação de seus direitos. (BRASIL, 2011a)

Como uma das estratégias de monitoramento e avaliação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, compete aos estados desenvolver o Planejamento Integral Básico (PIB), no qual se promova um diagnóstico sobre o processo das conferências e políticas para as mulheres, bem como uma proposta de planejamento e orçamento para a implementação do Pacto de acordo com o Plano Plurianual dos Estados.

Na Bahia, cujo território encontra-se dividido em 417 municípios, 116 assinaram o Pacto pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher. Para a construção do PIB, mais de uma dezena de pesquisadores (as) foram contratados (as) no intuito de percorrer todos os municípios pactuantes para realizar entrevistas semiestruturadas e semidiretivas com os (as) gestores (as) responsáveis pela execução das políticas públicas para as mulheres e pelos mecanismos de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Neste trabalho, contudo, conseguimos alcançar apenas os dados produzidos a partir das entrevistas realizadas em 19 municípios, das quais estivemos diretamente envolvidos em quatro (Feira de Santana, Valença, Taperoá e Lauro de Freitas). A instituição responsável pela execução do planejamento cedeu ainda acesso às transcrições de entrevistas desenvolvidas por outros/as colegas nos seguintes municípios: Camaçari, Cruz das Almas, Governador Mangabeiras, Itabuna, Itaguaçu, Irecê, Juazeiro, Maragogipe, Salvador, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Santo Amaro, Saubara, Simões Filho, e Souto Soares.

Cumpramos destacar que, não obstante a implementação dos serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência não constar explicitamente entre os objetivos do pacto, conseguimos incluir questões sobre o tema no roteiro de entrevista empregado na pesquisa, que davam conta basicamente da existência de programas/ações, aspectos metodológicos e fontes financiadoras. Ademais, parte significativa desses municípios dispõem de apenas um mecanismo de execução de políticas públicas para as mulheres ou de enfrentamento à violência doméstica e familiar, de modo que utilizaremos códigos para a identificação das falas de nossos (as) interlocutores (as), sem proceder com a associação ao município em que trabalham, como estratégia para garantir o anonimato.

Ressaltamos ainda que essas falas estão permeadas de nuances e ambiguidades, sobretudo pela vinculação institucional desses sujeitos, que faz com que ora se preocupem em reproduzir um discurso oficial, ora evidenciem suas percepções mais íntimas. Logo, não podemos promover leituras homogeneizadoras das instituições que representam, pois embora possuam um objetivo em comum – o enfrentamento à violência contra a mulher – atuam a partir de dinâmicas e desafios específicos.

Os dados produzidos corroboram e atualizam as informações encontradas na pesquisa de Beiras (2014), no sentido de que não há em todo o território estadual nenhum serviço ou programa específico para homens autores de violência doméstica e familiar contra a mulher. No entanto, em alguns municípios, ações pontuais são desenvolvidas com os homens, geralmente palestras e rodas de conversas com homens produzidas por Organizações Não Governamentais (ONG) que atuam nas questões dos direitos humanos e/ou profissionais que integram a própria rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar.

Teve palestras voltadas para homens, que agora mesmo nos 16 dias de ativismo tem sempre a campanha do laço branco, que é a campanha do homem que diz não à violência contra a mulher. A gente sempre teve esse movimento. (E01)

Uma vez nós fizemos até uma palestra com as mulheres e compareceram até muitos homens, sei que no fim surgiu aquela discussão. Surgiu uma discussão terrível, nessa coisa que nós fizemos lá, porque teve alguns homens, a palestra saiu em defesa da mulher e foi uma confusão. No fim, eu tive até que intervir nas discussões, mas foi bom. (E02)

Em dois municípios pesquisados, as entrevistadas relataram que essas ações estão sendo encabeçadas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), enquanto outros dois, que dispõem de Varas Especializadas em Violência Doméstica e Familiar, o Poder Judiciário tem desenvolvido ações a partir de suas equipes multidisciplinares em um caso e em parceria com grupos universitários em outro. Neste sentido:

Então, eu já participei de algumas formações para homens aqui no CREAS, aqui embaixo. Palestras e tal. Mas, hoje em dia a gente não pode está mais participado. A nossa equipe, por norma técnica, não pode ter contato com agressor. Então, isso provavelmente vai ficar a cargo do CREAS. (E03)

[A] gerente de proteção social especial e que gerencia o CREAS, ela disse que o CREAS está aí para ofertar esse serviço, mas a CEAPA, que é a instituição que encaminha para a ressocialização não encaminha mais homens. (E04)

Na vara de violência doméstica e familiar, com esse novo juiz, ele montou, ele implantou lá na vara um centro de atendimento psicossocial ao agressor. Então, esse agressor ele vai para a vara, lá tem uma sala específica e ele recebe algumas orientações, algumas informações acerca da violência contra a mulher, como isso acontece. (E05)

Percebe-se, portanto, que as investidas na atenção a homens autores de violência contra a mulher percebidas no estado da Bahia ainda são bastantes tímidas e consistem, basicamente, em ações pontuais, sem solução de continuidade, desenvolvidas por ONGs ou representantes de movimentos sociais. Ou seja, não há no estado uma política pública efetiva de atendimento a esses sujeitos, uma vez que as políticas públicas se caracterizam por serem ações perenes, com regulamentação do estado, quer seja na esfera municipal, estadual ou federal, proposta com a finalidade de atingir um bem coletivo.

Nos dizeres de Eduardo Appio (2006, p. 136), as políticas públicas devem ser entendidas como “instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidades aos cidadãos”, garantindo-lhes as condições materiais de uma existência digna. Ademais, via de regra, é o Poder Executivo, por meio do planejamento de suas estratégias de atuação, o responsável pela elaboração das políticas públicas, ainda que se verifique, nos últimos anos, uma tendência em buscar apoio nas atividades dos chamados “conselhos de gestão”, que contam com a participação maciça de diversos segmentos sociais, como associações, movimentos sociais, ONGs etc., contribuindo de maneira significativa para o

exame das prioridades do Estado na defesa dos direitos e garantias fundamentais dos (as) cidadãos (as).

Se não há uma política pública de atendimento a homens autores de violência contra a mulher consolidada no estado da Bahia, igualmente não há consenso na necessidade de desenvolvimento de ações nesse sentido. A fala de algumas de nossas interlocutoras evidencia a resistência a esse tipo de abordagem, destacando preocupações relevantes que, no fundo, dialogam sobre disputa de recursos públicos e questões metodológicas, como a formação dos profissionais envolvidos:

Eu não conheço esse atendimento ainda, mas eu não sou muito favorável a esse atendimento, mesmo porque esses profissionais que tem lá, um psicólogo homem e uma assistente social, não é pelo fato de ser homem ou mulher, mas é pelo fato deles não terem recebido uma formação específica para trabalhar com essas questões de gênero e também da violência contra a mulher. (E05)

Já é tão difícil trabalhar só com a problematização da mulher com essa equipe mínima. Essa mesma equipe não pode atender o homem, de forma alguma. [...] já é difícil dizer a realidade com dados quantitativos de violência doméstica, dizer o que é que a gente precisa, imagina a gente dizer que precisa de..., entendeu? (E06)

Por outro lado, outros (as) gestores (as) demonstraram uma forte tendência ao reconhecimento da necessidade da criação desses serviços ou, ao menos, do acirramento do debate a fim de refletir sobre a adoção de estratégias, por vezes associando sua fala a uma demanda das próprias mulheres em situação de violência:

[...] a gente sabe e a gente tem um projeto onde que a gente tem que investir principalmente no treinamento com os homens policiais, um treinamento com os homens nas ruas. Então, isso é uma coisa que a gente está fazendo, mas por enquanto só em sala de espera quando há presença deles. (E07)

Porque, na verdade, as mulheres que estão em situação de violência doméstica, a gente está quantificando também que muitas delas querem que os agressores se tratem, porque na verdade elas não querem separação e nem a gente está aqui para separar ninguém. A gente não orienta separação. A gente orienta o fortalecimento da mulher para ela enfrentar a situação que ela está vivendo. Mas, se ela decidir se separar, é uma questão pessoal dela. E já existe esse entendimento do município que a gente precisa fazer um trabalho para que a gente possa fazer um acompanhamento a esses agressores, para que eles se reestruem, repense. Porque, na verdade, a mulher não quer deixar o marido. Ela gosta do marido. Ela quer ficar com o marido, ela não quer a situação que o marido se coloca de viver com ela. (E01)

A última fala deixa patente, inclusive, a dificuldade de romper com uma lógica privatista/familista que, ao negar o caráter público da violência contra a mulher, limitando-se a entender este como um fenômeno privado, pode, em muitos casos, impedir a ruptura com o ciclo da violência e reforçar a impuni-

dade dos seus autores. Carmen Hein Campos (2015), ao pensar os principais obstáculos para a implementação da Lei Maria da Penha, destaca a resistência de operadores/as do direito em entender a proposta da nova lei e romper com tal lógica familista, o que, ante o exposto, poderíamos estender também para algumas gestoras de mecanismos de enfrentamento à violência contra a mulher.

Em situações extremas, a dificuldade de ruptura com a lógica familista aliada ao reconhecimento da necessidade e à ausência de um serviço/programa específico de atendimento a homens autores de violência tem feito com que as ações sejam desenvolvidas nos próprios mecanismos de atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Abaixo, colocamos a fala da coordenadora de um Núcleo de Atendimento à Mulher (NAM) após ser questionada sobre a ocorrência de algum acompanhamento prestado a homem autor de violência pelo serviço em que atua:

Já, a advogada já. Nós fazemos visita, nós convidamos às vezes para vir aqui, para conversar não só com a advogada, com a assistente social. Às vezes com a psicóloga também. Eles frequentam muitas vezes a psicóloga, porque no momento que acontece alguma coisa, essa violência, não defendendo essa hora o homem porque não existe defesa, mas tem coisas e tem casos que às vezes depois que ele conversa com a psicóloga, assistente social, a gente sente que há uma questão de mudança, né? É tanto que às vezes eles voltam, se unem de novo, que eu não sei se é certo, se é errado. (E02)

Ressalte-se que, conforme as normativas nacionais, os serviços especializados de atendimento à mulher são “aqueles que atendem exclusivamente a mulheres e que possuem *expertise* no tema da violência contra a mulher”. (BRASIL, 2011b) Mesmo alegando o conhecimento da normativa, em outro município, a gestora revela o atendimento a homens no interior de um Núcleo de Atendimento à Mulher:

[...] a regra que a gente tem, do ministério, quando a gente implantou o NAM, é que ele era atendimento especializado e voltado só para a mulher. Mas, eu digo assim, o nosso objetivo não é o de destruir famílias. [...] Então, a gente precisa ouvir as duas partes. Então, a gente passa às vezes para um divórcio, um acordo. Aí a advogada convida os dois, ouve um, ouve o outro, e faz um acordo. Os dois assinam, levam no fórum, homologa. Entendeu? Que é a conciliação. É conciliado onde os dois querem a separação. [...] a gente percebeu essa demanda. Porque você ir com um divórcio para o fórum, para a justiça, para esperar aquela demora toda, de repente o homem vai matar a mulher. Então, o que é que a gente pode fazer? Botar os dois sentados, porque às vezes é a forma de diálogo. Porque a gente já teve família que o homem hoje, graças a Deus, 6-5 anos é um homem maravilhoso. Segundo ela, que deixou de agredir, que foi um momento relapso da vida que ele agrediu ela. Aí a gente chamou ele, convidou e hoje ele reconstruiu a família dele, construiu outra visão. (E08)

Até mesmo as diretrizes gerais dos serviços de responsabilização e educação do homem autor de violência apontam que, “sob nenhuma hipótese, o equipamento poderá funcionar nos serviços especializados de atendimento à mulher” (BRASIL, 2011b), em flagrante preocupação com a não descaracterização desses espaços que, ao serem frequentados pelos algozes, pode afastar as mulheres em situação de violência ou mesmo revitimizá-las.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, em nossa sociedade, experimentamos processos de socialização e sociabilidade que valorizam os constructos simbolicamente associados ao masculino e desdenha, recrimina ou simplesmente diminui aquilo que se associa ao feminino, seja ele exercido por mulheres ou homens, de modo a influenciar a construção de um padrão cultural que perpetua a violência de gênero e, mais especificamente, a violência contra a mulher. Deste modo, consideramos que é necessário apostar numa resignificação simbólica do masculino em nossa sociedade, inclusive como estratégia de enfrentamento ao fenômeno da violência doméstica e familiar.

Os serviços de responsabilização e educação para homens autores de violência, ao apostar em atividades capazes de promover nesses sujeitos a reflexão sobre os padrões estereotipados de masculinidade e alternativas não violentas para a resolução dos seus conflitos interpessoais, podem cumprir um papel deveras interessante. Neste sentido, alguns estudos apontam para baixos índices de reincidência no comportamento violento entre homens que participaram integralmente dos programas, além de outros impactos positivos,⁴ sinalizando para o potencial transformador dessas intervenções.

Contudo, para que esses serviços alcancem as finalidades a que se destinam e se consolidem enquanto política pública de enfrentamento à violência contra a mulher, um longo caminho ainda parece ter que ser percorrido. Pois, é preciso investir, sobretudo, em reflexões críticas sobre o desenho metodológico a ser empregado e na consolidação de uma política que lhe assegure recursos contínuos.

Quando pensamos o contexto baiano, percebemos nitidamente como essas lacunas têm promovido a adoção de estratégias muitas vezes equivocadas, em total afronta ao que já se convencionou política e teoricamente sobre o assunto, e que, ainda que bem-intencionadas, podem provocar um efeito contrário ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher e o descré-

⁴ Ver, por exemplo, Andrade e Barbosa (2008) e Teixeira e Maia (2011).

dito do serviços de responsabilização e educação como um mecanismo viável e necessário para se pensar a responsabilização dos homens autores de violência.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, F.; ANDRADE FILHO, A.; BRONZ, A. *Conversas homem a homem: grupo reflexivo de gênero*. Rio de Janeiro: Instituto NOOS, 2004. (Homens e violência do gênero, 3).

ANDRADE, L. F.; BARBOSA, S. F. A Lei Maria da Penha e a implementação do grupo de reflexão para homens autores de violência contra mulheres em São Paulo. In: FAZENDO GÊNERO: CORPO, VIOLÊNCIA E PODER, 8., 2008, Florianópolis. *Anais eletrônicos [...]* Florianópolis: UFSC, 2008. Disponível em: http://www.fazendogenero.ufsc.br/8/sts/ST42/Andrade-Barbosa_42.pdf. Acesso em: 15 abr. 2016.

APPIO, E. F. *O controle judicial das políticas públicas no Brasil*. 2006. 473 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 1977.

BEIRAS, A. *Relatório mapeamento de serviços de atenção grupal a homens autores de violência contra mulheres no contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Instituto NOOS, 2014.

BRASIL. Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 set. 1995. BRASIL. Lei n. 11.340. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, DF, 08 ago. 2006.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. *Pacto nacional pelo enfrentamento à violência contra a mulher*. Brasília, DF, 2011a.

BRASIL. Secretaria Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. *Rede de enfrentamento à violência contra as mulheres*. Brasília, DF, 2011b. (Coleção Enfrentamento à violência contra as mulheres).

CAMPOS, C. H. de. A CPMI da violência contra a mulher e a implementação da Lei Maria da Penha. *Revista Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 519-351, maio/ago. 2015.

CONNELL, R. W.; MESSERSCHMIDT, J. W. Masculinidade hegemônica: repensando o conceito. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 241-282, jan./abr. 2013.

COSTA, A. A. A. O movimento feminista no Brasil: dinâmicas de uma intervenção política. *Gênero*, Niterói, v. 5, n. 2, p. 1-20, 2005.

DINIZ, S. G. Violência contra a mulher: estratégias e respostas do movimento feminista no Brasil (1980-2005). In: DINIZ, C. S. G.; SILVEIRA, L. P. da; MIRIM, L. A. L. (Org.). *Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra as mulheres no Brasil (1980-2005): alcances e limites*. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006. p. 78-139.

OLIVEIRA, Anderson Eduardo Carvalho de. *Atendimento a homens autores de violência contra a mulher: lacunas, desafios e perspectivas*. 2012. 122 f. Dissertação (Mestrado

em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, jul./dez. 1995.

TEIXEIRA, M. S.; MAIA, M. *Avaliação do projeto paz em casa, paz no mundo a partir dos seus beneficiários*. Rio de Janeiro: NOOS, 2011. Disponível em: <http://www.noos.org.br/userfiles/avalia%C3%A7%C3%A3o%2odo%2oprojeto%2opaz%2oem%2ocasa.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2016.

TONELLI, M. J. F. et al. (org.). *Atendimento a homens autores de violência contra as mulheres: experiências latino americanas*. Florianópolis: UFSC/CFH/NUPPE, 2010.

O PROJETO PROTEÇÃO DE JOVENS EM TERRITÓRIO VULNERÁVEL: UMA ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS NORMATIVOS E SEUS EFEITOS LOCAIS

Resumo

O presente artigo se insere no campo de estudos sobre políticas públicas de segurança, circunscrevendo este tema mais amplo ao problema público da “juventude violenta” enquanto objeto de um tipo particular de intervenção: os projetos de prevenção da violência e criminalidade destinados aos jovens das periferias urbanas brasileiras. Seu objetivo principal é identificar e apresentar, a partir do exame de documentos oficiais, os principais pressupostos normativos presentes na formulação do projeto Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) ação integrante do extinto Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), para, em seguida, analisar alguns efeitos decorrentes da implementação desses pressupostos em um contexto local. A análise desses efeitos foi empiricamente restrita a execução do protejo no bairro de Itinga, em Lauro de Freitas (Bahia), entre os anos de 2009 e 2011. Trata-se, portanto, de uma análise *ex post facto*. Na primeira parte do artigo, apresento sucintamente o projeto enquanto uma ação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, enfatizando o entrelaçamento singular entre política de segurança e política social. Em seguida, após delinear os traços gerais do paradigma da “segurança cidadã”, descrevo e analiso situações ocorridas durante a realização do referido projeto, nas quais a atualização local deste paradigma gerou efeitos diversos daqueles esperados, sobretudo no que diz respeito ao propósito de efetivação do ideal político-jurídico de igualdade cristalizado na noção de cidadania.

Palavras-chave: Política pública. Prevenção. Violência. Juventude. Pronasci.

Abstract

This article is part of the field of studies on public security policies, circumscribing this broader theme to the public problem of “violent youth” as the object of a particular type of intervention: the violence and crime prevention projects aimed at young people from the peripheries of urban areas. Its main objective is to identify and present, from the

¹ Doutorando em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ), mestre em Antropologia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e bacharel em Ciências Sociais (UFBA). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código de Financiamento 001. E-mail: rlosada@gmail.com.

examination of official documents, the main normative assumptions present in the formulation of the project Proteção dos Jovens em Território Vulnerável – Protejo (an integral part of the extinct Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci), in order to analyze some effects arising from the implementation of these assumptions in a local context. The analysis of these effects was empirically restricted to the execution of Protejo in the district of Itinga, in Lauro de Freitas (Bahia), between the years of 2009 and 2011. This is, therefore, an *ex post facto* analysis. In the first part of the article, I briefly present the project as an action of the Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, emphasizing the unique interweaving between security policy and social policy. Then, after outlining the general features of the “citizen security” paradigm, I describe and analyze situations that occurred during the execution of the project, in which the local updating of this paradigm generated effects different from those expected, especially with regard to the purpose of effective of the political-legal ideal of equality crystallized in the notion of citizenship.

Keywords: Policy. Prevention. Violence. Youth. Pronasci.

INTRODUÇÃO

O presente artigo se insere no campo de estudos sobre políticas públicas de segurança, circunscrevendo este tema mais amplo ao problema público da “juventude violenta” enquanto objeto de um tipo particular de intervenção: os projetos de prevenção da violência e criminalidade destinados aos jovens das periferias urbanas brasileiras. Seu objetivo principal é identificar e apresentar, a partir do exame de documentos oficiais, os principais pressupostos normativos presentes na formulação do projeto Proteção dos Jovens em Território Vulnerável (Protejo) ação integrante do extinto Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci),² para, em seguida, analisar alguns efeitos decorrentes da implementação desses pressupostos em um contexto local. Enquanto “um caso particular do possível” (BACHELARD, 1995, p. 55), a análise desses efeitos será empiricamente restrita a execução do protejo no bairro de Itinga, em Lauro de Freitas (Bahia), entre os anos de 2009 e 2011. Trata-se, portanto, de uma análise *ex post facto*.

No que diz respeito às representações normativas difundidas pelo protejo, o foco deste artigo incidirá, principalmente, sobre as categorias mobilizadas para delimitar seu público-alvo e qualificar as relações entre juventude e violência, em particular aquelas que remetem, direta ou indiretamente, ao ideal político-jurídico de igualdade. Ao relaciona-las à recente difusão do paradigma da “segurança cidadã”, busca-se salientar a prevalência de uma perspectiva institucional-legal na formulação de políticas públicas de segurança direcionadas

² No estado da Bahia, o Pronasci foi, em um primeiro momento, implantado em cinco bairros de municípios da região metropolitana de Salvador: Tancredo Neves e São Cristóvão em Salvador; Itinga em Lauro de Freitas; PHOC I, II e III em Camaçari; e Ponto de Parada em Simões Filho.

aos jovens, a partir da qual o problema da violência nas periferias urbanas tem sido enquadrado como um dos aspectos do debate sobre a expansão da cidadania. Esse diagnóstico tem sido corroborado por distintos autores, cujos estudos identificaram nessa prevalência um traço comum compartilhado por diversas políticas públicas de juventude (CASTRO; AQUINO; ANDRADE, 2009; PAPA; FREITAS, 2011; FREITAS; PAPA, 2003;), aspecto sintetizado por Glória Diógenes e Leonardo Sá (2011, p. 141):

Ao assumir-se uma posição normativa do que seria emancipatório para juventude, da construção verticalizada de instâncias consideradas legítimas de participação e do exercício da cidadania, distanciou-se, mais ainda, de suas aspirações e demandas. Esse é um dos principais pontos destacados por Carrano no seminário de 2010: 'O campo da juventude foi construído, em grande medida, de cima para baixo'. (DIÓGENES; SÁ, 2011, p. 141)

No que concerne ao escopo deste artigo, cabe destacar que, não obstante a emergência da questão juvenil como tópico específico da agenda pública possa ser remontada a década de 1950 (BANGO, 2003, p. 40), seus contornos mais atuais começaram a ser delineados durante a transição democrática, quando os temas do desemprego e da violência nesse segmento populacional entraram no rol de preocupações tanto de intuições sociais quanto de gestores públicos, ambos interpretados a partir dos registros da exclusão social e da pobreza. (NOVAES, 2011; PAULA, 2015) Apesar do tema da criminalidade atravessar permanente o debate sobre políticas públicas de juventude (SPOSITO; CARRANO, 2003, p. 30), nota-se, nesse período, uma maior ênfase dada ao desemprego juvenil e, conseqüentemente, às propostas de capacitação para o trabalho. (NOVAES, 2009, 2011) Já o problema da violência, compreendido enquanto um dos efeitos dos processos de desfiliação social, foi incorporado ao debate de forma subordinada ao do desemprego. Por conseguinte, a integração social via mercado de trabalho constituiu, juntamente com a reinserção escolar, a principal estratégia para promover a prevenção de delitos e da mortalidade decorrente da criminalidade. (ZALUAR, 1994) Nas palavras de Novaes (2009, p. 16), “[...] reinserção escolar e capacitação para o trabalho eram vistos como antídotos à violência e fragmentação social, e não como direitos dos jovens.”

Duas importantes inflexões ocorridas na virada do século ajudaram a redesenhar os contornos iniciais das políticas públicas de juventude. Uma delas foi a incorporação e difusão da linguagem dos direitos cristalizada na expressão “jovens como sujeitos de direitos”, fortalecendo o processo iniciado na década anterior de construção da juventude como ator social e diversificando

as demandas a partir de recortes transversais - étnico/raciais, de gênero, meio ambiente, culturais, regionais, entre outros. Ou seja, a leitura da questão juvenil a partir do registro da cidadania possibilitou inscrever problemas, demandas e anseios vividos pelos jovens no campo dos direitos, ampliando a agenda, os planos de ação e os embates no espaço público, ao mesmo tempo que reafirmou a autonomia e a autodeterminação dos jovens no próprio momento do ciclo de vida. Protagonismo e participação tornaram-se, desde então, motes recorrentes nas diretrizes das mais diversas ações, projetos e políticas que têm nos jovens seu público-alvo, ainda que consensos, teóricos e práticos, sobre os seus conteúdos, definições e objetivos sejam precários, quando existentes. (MARTINS, 2017) Ademais, diagnósticos específicos acerca da condição juvenil, a exemplo daqueles conduzidos sob tutela da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)³ sobre o tema da “Juventude Violenta”,⁴ apontaram para a necessidade de políticas públicas voltadas, num primeiro momento, para jovens de 15 a 24 anos, posteriormente, ampliado pelo Estatuto da Juventude até os 29 anos. Sobre o tópico da violência, Waiselfisz constatou que entre 1979 e 1996 houve aumento de 135% dos óbitos por violência na faixa etária de 15 a 24 anos, proporção significativamente maior do que a registrada na população em geral (de 97%). Somente no ano de 1996, 35% das mortes de jovens foram decorrentes de homicídios e outras violências, enquanto no restante da população, a proporção era de 6,4%. (WASELFISZ, 1998b, p. 37)

É interessante notar que, inicialmente, nesse processo de reconfiguração das políticas públicas de juventude, a violência e a segurança tiveram pouca visibilidade no debate público, talvez “[n]ão de forma intencional, tentou-se ‘des-olhar’ para o epicentro das vivências juvenis concretas na tentativa de construir agendas positivas e apontar e oportunizar esferas outras de sociabilidade e de experimentação”. (DIÓGENES; SÁ, 2011, p. 140) O fato é que esses temas só ganharam centralidade a partir da 1ª Conferência Nacional de Juventude e da publicação das diretrizes e princípios da Política Nacional de Juventude, em particular, na câmara temática “Vida segura: valorização da diversidade e dos direitos humanos”:

³ Além do estudo inaugural de Waiselfisz (1998a) em Brasília, foram realizadas pesquisas semelhantes em três capitais – Fortaleza (BARREIRA, 1999), Rio de Janeiro (MINAYO, 1999) e Curitiba (SALLAS, 1999) – que compõem a série de publicações “Juventude, violência e cidadania”.

⁴ Sobre a atuação da Unesco na construção da “juventude violenta” como problema político e social, Castro (2009, p. 39) salienta que as categorias juventude, violência e cidadania: “[...] servem como conectores entre pessoas e instituições, de maneira a definir as bases de constituição de um campo temático e fornecer as precondições para o surgimento de um programa social [...] O ‘campo temático’ é formado tanto pela preocupação de pensar sobre o jovem, a juventude e a violência quanto pela percepção destes fenômenos como objeto de intervenção governamental”.

[...] a discussão sobre a vida segura dos/das jovens e a valorização da diversidade encontraram muitas interfaces, posto que, no Brasil, é impossível falar sobre o primeiro tema, sem considerar que são justamente os grupos de jovens mais vulneráveis à violência e à violação do direito fundamental à vida que reivindicam a necessidade de reconhecimento de suas especificidades. (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006, p. 76)

Igualmente fundamental foi a segunda inflexão representada pela proposição do conceito de “desenvolvimento integral” (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006), segundo o qual os problemas da violência e criminalidade podem ser transpostos através de estratégias de intervenção constituídas sob a égide da participação e do acesso aos direitos sociais básicos. Sob essa perspectiva, os projetos de prevenção passaram a ser guiados pelo objetivo de promover a integração social via cidadania daqueles que constituem o seu público-alvo, a exemplo do Protejo. Para tanto, empregam distintas estratégias de “socialização para a cidadania” no intuito de propiciar o autodesenvolvimento dos jovens e novas formas de sociabilidade, através da internalização de normas e valores condizentes com o ordenamento social democrático. Evidenciando, assim, o papel das políticas públicas na articulação e normalização de comportamentos heterogêneos, constituindo moralidades mediante uma “ciudadanía normalizada; ciudadanía como categoría estable de derechos y obligaciones”. (REGUILLO, 2004, p. 50) Essas inflexões não deixaram, todavia, de apresentar seus próprios dilemas e paradoxos, formulados por Sposito (2003, p. 67) em termos de um “duplo deslizamento semântico” e prático:

Traçadas sobretudo a partir da associação jovens e problemas, as ações operam campos de significados que permitem duplo deslizamento semântico possível e, portanto, práticas políticas diversas: os problemas que atingem os jovens expõem uma série de necessidade e demandas não atendidas que resultariam no reconhecimento do campo de direitos e de formulação de políticas globais para a juventude ou, de forma mais recorrente, os problemas que atingem os jovens transformam-se nos problemas de juventude e, portanto, é o sujeito jovem que se transforma no problema para a sociedade.

Por conta disso, restringir o escopo de análise deste artigo, exclusivamente, à dimensão normativa equivaleria a eclipsar as disputas, conflitos e contradições em torno dos sentidos das representações normativas sobre a condição juvenil difundidas pelo Protejo, sob uma suposta homogeneidade linguística e um aparente horizonte comum de signos compartilhados, conferindo às políticas públicas uma unicidade e racionalidade que de fato não têm. Ademais, nesse enquadramento, as aspirações e demandas dos jovens, os significados

e sentidos conferidos às suas práticas e experiências, assim como, as dinâmicas sociais dos locais – incluindo, as dos mercados ilegais – no qual vivem seriam desconsideradas em favor de uma leitura contrafactual da situação juvenil. Daí a opção por articular a análise dos pressupostos normativos com a dos efeitos produzidos a partir da sua implementação local, o que constitui um ponto de vista privilegiado para o estudo das limitações, ambivalências e paradoxos presentes nos projetos de prevenção da violência e da criminalidade, tema que não passou despercebido pelos estudiosos do tema. (DIÓGENES; SÁ, 2011; SENTO-SÉ, 2003; SOARES, 2015)

Devo esclarecer que a escolha tanto do tema, quanto do local da pesquisa, não é fortuita, posto que ambos estão intimamente imbricados na minha trajetória profissional. De janeiro de 2009 até julho de 2014, ocupei o cargo de Cientista Social no Ministério da Justiça, lotado no Departamento de Políticas, Programas e Projetos da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Residente na cidade de Salvador fiz parte do Comitê de Articulação Local Bahia (CAL/BA), responsável, dentre outras atividades, por induzir, monitorar e avaliar a implementação do Pronasci. É, pois, na confluência circunstancial entre minha trajetória pessoal, uma política pública e sua implementação que situo o presente texto. Por conta disso, os dados apresentados são derivados da minha experiência profissional, seja através da observação direta dos fatos relatados ou indiretamente mediante a participação em reuniões, sobretudo as realizadas no âmbito do Gabinete de Gestão Integrada Municipal (GGIM)⁵ de Lauro de Freitas; seja mediante o acesso a documentos oficiais relativos ao Pronasci e sua implementação local.

A história recente de Lauro de Freitas é tributária dos processos de industrialização e urbanização da Região Metropolitana de Salvador (RMS) desencadeados na década de 1950, quando o estado da Bahia, após longo período de estagnação econômica, se reinseriu no projeto de desenvolvimento nacional através da implantação de atividades industriais de exploração e produção de petróleo e gás. A instalação desses empreendimentos foi acompanhada por amplas transformações socioeconômicas e espaciais na RMS. Dentre elas, destacam-se a ampliação do mercado de trabalho, sobretudo para ocupações de baixa remuneração, a intensificação do movimento de imigração, a valorização do solo urbano em Salvador e, conseqüentemente, a reconfiguração da distri-

⁵ O GGIM “[...] forma a estrutura gerencial local do Pronasci [...] enquanto principal ferramenta de gestão, garante sua viabilidade operacional, reunindo o conjunto de instituições que incide sobre a política de segurança no município, promovendo ações conjuntas e sistêmicas de prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade e aumentando a percepção de segurança por parte da população e a valorização dos servidores públicos que atuam na área de segurança em todas as esferas.” (BRASIL, [20--], p. 14)

buição espacial da população de baixa renda, empurrada para o centro geográfico da capital, as bordas da Baía de Todos os Santos e os municípios vizinhos. (BRITO, 2007; CARVALHO; PEREIRA, 2007) Embora o município não estivesse diretamente envolvido no processo de reestruturação da economia baiana, sofreu impactos indiretos na sua dinâmica sócio-espacial produzidos pelo reordenamento do uso do solo, intenso crescimento demográfico e demanda por moradia popular, tornando-se, em pouco tempo, uma importante área residencial para trabalhadores pobres e suas famílias, a maioria ex-moradores da capital. (DIAS, 2006)

Muitos mudaram para Lauro de Freitas em busca do “sonho da casa própria”, cada vez menos viável de ser realizado em Salvador. Para alguns, o sonho começou a ganhar contornos de realidade com um pequeno lote de terra numa área de topografia acidentada, inicialmente ocupada por chácaras e fazendas, próxima ao aeroporto, na divisa com o bairro de São Cristóvão (Salvador). Esses primeiros loteamentos foram o embrião do bairro de Itinga, que na reconfiguração das funções municipais da região metropolitana foi imbuído da provisão de moradias populares. Para se ter dimensão da importância estratégica de Lauro de Freitas e, particularmente, de Itinga para o desenvolvimento urbano da RMS no que se refere à oferta de habitações populares, no município, “entre 1975 e 1980, [foram implantados] 65% dos loteamentos populares instalados nas áreas de expansão urbana da capital”; sendo que no bairro “ocorreu o estabelecimento de 70% dos loteamentos populares de LF [Lauro de Freitas] na década de 1970”. (DIAS, 2004, p. 31)

À urbanização do município e do modo de vida de sua população sobreveio o incremento da violência letal. (CANO; SANTOS, 2007, p. 83) Lauro de Freitas aderiu ao Pronasci em razão do elevado número de homicídios e crimes violentos. De 2008 a 2012 foram registrados 838 homicídios, sendo 177 em 2012, ano em que Lauro de Freitas atingiu a taxa de 103,25 homicídios por 100 mil habitantes. (WAISELFISZ, 2014, p. 60) Em estudo mais recente sobre homicídios por arma de fogo nos municípios com mais de 10 mil habitantes, figurou na décima posição com uma taxa média (2012-2014) de 85,9 por 100 mil. (WAISELFISZ, 2016, p. 42) O padrão de vitimização é semelhante ao de outras regiões do país com elevados índices de criminalidade violenta: “população jovem entre 15 e 29 anos de idade (67,7%), do sexo masculino 94,2%, cor da pele parda (75,3%), 45,3% apenas alfabetizados. O instrumento utilizado nos homicídios é predominantemente (86,1%) arma de fogo”. (LAURO DE FREITAS, 2011, p. 7) Assim como na população, os homicídios e demais crimes estão desigualmente distribuídos no território, concentrando-se no bairro de Itinga:

A Área IV, composta pelo bairro de Itinga e da localidade de Capelão é também densamente povoada e abriga os loteamentos mais citados nas ocorrências policiais tais como o Parque São Paulo e os Jardins Santa Rita e Pouso Alegre. É a região mais populosa da cidade, provavelmente com mais da metade dos habitantes. Responde por 42,4% dos crimes de lesão corporal, 34,7% dos roubos a transeuntes, 38,5% das lesões envolvendo veículos, 45% das ameaças [...] Lidera na ocorrência de crimes letais. (LAURO DE FREITAS, 2011, p. 53)

O PROGRAMA E O PROJETO: PRONASCI E PROTEJO

Como disse anteriormente, trata-se de uma análise *ex post facto*, uma vez que o Pronasci⁶ terminou no ano de 2012. Lançado em agosto de 2007 pelo Governo Federal, através do Ministério da Justiça, esse programa tinha como meta principal reduzir o índice de homicídios no país⁷ mediante investimentos e ações direcionadas, inicialmente, às 11 regiões metropolitanas identificadas, à época, como as mais violentas. Com um orçamento aproximado de R\$ 6,7 bilhões, o programa foi estruturado em torno de 94 ações (projetos) distribuídas entre dois eixos, “Ações Estruturais” e “Programas Locais”. Sob o mote “um novo paradigma para a segurança pública” cristalizado na concepção de “segurança cidadã”, a estratégia alavancada pelo programa para alcançar sua ambiciosa meta tinha por base a articulação de ações de repressão qualificada com ações de prevenção à violência e criminalidade, que deveriam ser implementadas a partir de quatro focos prioritários.⁸ Na encruzilhada entre as políticas de segurança e as políticas sociais situava-se um desses focos, o etário, que elegeu “a população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos” como público-alvo preferencial. (BRASIL, 2008a) Entretanto, não se tratava de endereçar as ações do programa a qualquer indivíduo pertencente a essa faixa etária, havia também um “foco social”: a “intenção é atender o jovem que se encontra em situação infracional ou corre o risco de ser levado para o mundo do crime” e, mais precisamente, “adolescentes em conflito com a lei, jovens oriundos do serviço militar obrigató-

⁶ O Pronasci foi instituído através da Medida Provisória no 384/2007, posteriormente transformada na Lei nº 11.530/2007, cuja redação foi parcialmente alterada pela Lei nº 11.707/2008.

⁷ Mais precisamente, a meta era reduzir a taxa nacional de homicídios de 29 para 12 por 100 mil habitantes. (BRASIL, 2008b, p. 16)

⁸ De acordo com o artigo 4 da lei nº 11.707, que instituiu o Pronasci, seus focos prioritários eram: “I - foco etário: população juvenil de 15 (quinze) a 24 (vinte e quatro) anos; II - foco social: jovens e adolescentes egressos do sistema prisional ou em situação de moradores de rua, famílias expostas à violência urbana, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência; III - foco territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentem altos índices de homicídios e de crimes violentos; e IV - foco repressivo: combate ao crime organizado”. (BRASIL, 2008a)

rio, jovens presos ou egressos do sistema penitenciário e jovens em situação de descontrolo familiar grave”. (BRASIL, 2009, p. 2)

Ao recorte etário e social do Pronasci sobrepunha-se um terceiro foco, o territorial. Dentro da circunscrição espacial mais ampla mencionada no parágrafo anterior foram operadas outras delimitações. Nem todos os municípios integrantes das regiões metropolitanas selecionadas foram contemplados. Dos selecionados, cada um deles teve que indicar uma ou mais localidades conflagradas, ou seja, com elevados índices de criminalidade violenta, mormente periferias, favelas e bairros populares. Eram nesses “territórios de anomia social” que deveriam ser executadas, prioritariamente, as ações preventivas do eixo “Programas Locais”, destinadas “a retirar o jovem da rota criminal e inseri-lo nos programas governamentais já existentes, recuperando-os para a cidadania”. (BRASIL, 2008b, p. 4-5) Em articulação com as ações de repressão qualificada previstas no eixo “Ações Estruturais”, os projetos de prevenção constituíam a via preferencial para a construção dos “Territórios de Paz”. Certamente, um esforço para minorar o conteúdo estritamente repressivo da segurança pública, associando a redução da criminalidade e da violência ao investimento em políticas sociais focalizadas nos “jovens em situação de vulnerabilidade social” residentes nas periferias urbanas.

A Medida Provisória que instituiu o Pronasci é reveladora sobre os novos rumos que o Governo Federal desejava imprimir às políticas públicas de segurança. Em consonância com os ritos da práxis legislativa, a primeira parte do texto é composta por uma exposição de motivos que visa justificar o uso desse instrumento legislativo extraordinário. Surpreendentemente, e talvez com algum ineditismo, o primeiro motivo elencado é o reconhecimento da ineficácia da ação estatal no enfrentamento dos problemas de segurança pública, em particular, o acento dado, nas últimas décadas, às “políticas essencialmente repressivas”. Para superar essa situação desalentadora, o Ministério da Justiça envidou esforços para “elaborar um programa nacional apto a tratar do tema da segurança pública sob um viés social e humanista que, sem se olvidar dos aspectos repressivos, [...] prioriz[asse] os aspectos preventivos”. (BRASIL, 2007, p. 2) Surgia, assim, o Pronasci, programa do governo federal destinado “à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, articulando ações de segurança pública e políticas sociais”. (BRASIL, 2007, p. 2)

Ao final da exposição dos motivos, o deputado federal relator da Medida Provisória destaca dentre as ações “relevantes para o enfrentamento da problemática da segurança pública e da questão juvenil” (BRASIL, 2007, p. 2), a realização

do projeto Protejo nas localidades escolhidas como foco territorial das ações do Pronasci, cujos objetivos eram:

[...] identificar, acolher e acompanhar jovens entre 15 e 24 anos, em situação de risco, vulnerabilidade social ou exposição a violências, como egressos do sistema prisional, cumpridores de medidas socioeducativas, em situação de rua, ou moradores de aglomerados urbanos com altos índices de homicídios e crimes violentos, por meio de *um percurso sócio formativo, com vistas à reconfiguração de suas trajetórias de vida* [...]

O PROTEJO possui como objetivo a *formação cidadã dos jovens* e adolescentes a partir de práticas esportivas, culturais e educacionais, através da realização de *atividades de emancipação e socialização, as quais possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem* [...] *contempla conteúdos que buscam o desenvolvimento do jovem como um sujeito de direito*. (BRASIL, 2013, p. 13-14, grifo nosso)

O “jovem sujeito de direito” é, pois, o símbolo-chave da representação normativa sobre os atores sociais jovens que constituem o público-alvo do Protejo, a partir do qual se difundem estratégias de intervenção “atividades de emancipação e socialização” pautadas numa moralidade segundo a qual os processos de socialização e as formas de sociabilidade vivenciadas anteriormente por esses jovens carecem dos valores e das competências cognitivas, afetivas, de relações interpessoais e de inserção social necessários para sua participação na ordem social democrática enquanto concidadão. Essa “formação cidadã dos jovens” por meio de “um percurso sócio formativo” corresponde, também, a uma compreensão normativa e contrafactual acerca das relações entre juventude e violência, tendo em vista que o problema público da “juventude violenta” fica restrito ao âmbito institucional-legal, equacionando violência à falta de cidadania em detrimento dos contextos, práticas e sentidos conferidos por esses jovens a esse fenômeno. Daí o questionamento realizado por Diógenes e Sá (2011, p. 150): “Ora, se as práticas de violência se traduzem no marco das PPJ e no próprio Pronasci, como ações destituídas de nexos, como será possível decodificá-las, transmutá-las em outras linguagens – oral, artística, gestual?”. O protejo seria, portanto, o lócus produtor e difusor de modelos de comportamento e formas de sociabilidade mediante processos de socialização voltados para a internalização do controle social, como forma de ajustamento das condutas dos jovens de classes populares às normas e valores do ordenamento social estatal.

A proposta de “formação cidadã” dos jovens “em situação de risco, vulnerabilidade social ou exposição a violências” foi materializada no Protejo através de uma estratégia de intervenção estruturada em torno de dois eixos: o Percurso

Social Formativo (PSFO) e o Plano de Desenvolvimento Individual (PDI). O primeiro visava o “desenvolvimento do jovem como um sujeito de direito” por meio de sua participação em atividades diversas,⁹ num total de 600 horas/aulas distribuídas ao longo de 12 meses, ministradas por “oficineiros” e orientadas pelos seguintes temas transversais: segurança pública; cidadania; direitos humanos; cultura de paz; protagonismo juvenil. Essas atividades socioeducativas pretendiam, em última instância, promover o autodesenvolvimento dos jovens, isto é, forjar e internalizar qualidades comportamentais e psicológicas consideradas necessárias à inserção autônoma e ativa dos jovens na ordem social democrática, uma espécie de socialização para a cidadania. Além de constituir uma alternativa para o acesso a atividades culturais, esportivas e de lazer e um meio para aprimorar talentos e aprendizagens, o PSFO tencionava possibilitar encontros e relacionamentos sob valores e comportamentos democráticos, tendo em vista o “resgate da autoestima e a convivência pacífica”. (BRASIL, 2013, p. 14)

Já o PDI, realizado paralelamente às atividades sócio-educacionais, tinha por objetivo estimular o jovem, com apoio da equipe multidisciplinar, a elaborar projetos de vida, “fazendo com que este analise sua trajetória de vida, elabore suas expectativas e construa estratégias que o levem a alcançar seus objetivos”. (BRASIL, 2013, p. 15) A expectativa era que, ao final do projeto, os jovens estivessem aptos a exercer seu protagonismo “em ações que busquem sua emancipação e contribuam para a transformação do quadro social de vulnerabilidades e de criminalidade”. (BRASIL, 2013, p. 2) Apesar do Protejo ter constituído seu público alvo através do recorte populacional propiciado pela noção de “vulnerabilidade”, que situava a proposta de prevenção à violência e criminalidade para além das características individuais, alocando-a no plano das condições de vida e do acesso e garantia aos direitos básicos, sua estratégia de intervenção tendeu ao afastamento do campo político da ação coletiva em direção ao plano das ações individuais, transferindo para o próprio jovem a responsabilidade de superar as adversidades. Esta tensão, constitutiva do próprio projeto, tornava-se ainda mais evidente na atuação da equipe multidisciplinar, em especial, seu papel na mediação política.

Para acompanhar e avaliar a participação dos jovens, o Protejo previa a contratação de uma equipe multidisciplinar formada por assistente social, coordenador pedagógico, psicólogo e advogado. Dentre suas funções destacava-se

⁹ O PSFO incluía atividades de: qualificação profissional inicial, informática e tecnologia, formação cidadã e sócio-jurídica, resolução não-violenta de conflitos, ampliação do letramento, educação ambiental e sustentabilidade, prevenção à drogadição, introdução ao mundo do trabalho, reflexões sobre violências, sexualidade, autoestima, além de atividades culturais e esportivas.

a de identificar e atender as demandas (assistenciais, jurídicas, de saúde, etc.) dos jovens, encaminhando-as à rede de proteção social quando necessário. Em conformidade aos paradigmas da “proteção integral” (BRASIL, 1990) e do “desenvolvimento integral” (CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE, 2006), as demandas locais e situacionais dos jovens e de suas famílias deveriam ser traduzidas para a linguagem dos direitos e, assim, ascender ao mundo público das instituições que compõem a rede de proteção, pavimentando uma via de acesso à cidadania. Ademais, a equipe era também responsável por organizar o processo de seleção, coordenar a execução do PSFO, acompanhar suas atividades e acompanhar a implementação do PDI de cada jovem. Sua atuação expressava, pois, a tensão constitutiva da estratégia de intervenção do Protejo, cindida entre o atendimento socioeducativo, concebido em termos individuais, e a proposta de mediar e efetivar direitos dos grupos de jovens qualificados como “vulneráveis”, “em risco”.

Subjacente às ações de prevenção e, particularmente ao Protejo, repousava o componente abertamente normativo do Pronasci, a cidadania enquanto ideal político-jurídico de igualdade, figurada e veiculada, recorrentemente, através das noções de “jovem como sujeito de direitos” e de “protagonismo juvenil”. Sob essa perspectiva, a difusão e o incremento da violência entre os jovens, assim como os descaminhos que levariam ao “mundo do crime” seriam, sobretudo, fruto da negação ou da dificuldade de garantir seus direitos. Aqueles que não tivessem alçado à plenitude de sua cidadania estariam mais vulneráveis à “sedução do crime”. (KATZ, 1988) Por conseguinte, a expansão da cidadania entre os “jovens em situação de vulnerabilidade” seria o principal antídoto para a violência e o envolvimento na criminalidade. (GOMES et al., 2010, p. 16) Ao fim e ao cabo, o problema da “juventude violenta” seria, fundamentalmente, de ordem institucional-legal, cuja solução repousaria na incorporação dos jovens à cidadania mediante processos adequados de socialização promovidos por políticas sociais focalizadas, que suplantariam os déficits das instituições que, em tese, seriam responsáveis pela formação do cidadão, quais sejam, a família, a escola e o mercado de trabalho. No horizonte dessa singular sobreposição entre políticas de segurança e políticas sociais repousava, portanto, a pretensão de regular e mediar o acesso ao mundo público dos direitos e garantir a sua efetivação.

A GRAMÁTICA DA “NOVA” SEGURANÇA PÚBLICA E O PROTEJO: ALGUNS EFEITOS LOCAIS

Na literatura sobre o tema, o processo histórico que culminou na linguagem da “nova” segurança pública (SENTO-SÊ, 2011, p. 503) é marcado por uma

periodização de curta-duração relativamente consensual, estabelecida com base em paradigmas, suas sucessões e justaposições: de 1964 e ao longo da Ditadura Militar, foi o período da segurança nacional; da constituição de 1988 até a virada do século, predominou a segurança pública; e de 2000 até o presente, foi a vez da segurança cidadã. (FREIRE, 2009; MADEIRA; RODRIGUES, 2015; SOUZA, 2015) A cada um desses períodos correspondem temas, estratégias de intervenção e vocabulários específicos. Do “inimigo interno” e dos “interesses nacionais” à “multicausalidade da violência” e o “foco na prevenção”, passando pela “segurança pública enquanto dever do Estado e responsabilidade de todos”, a periodização proposta invoca, implicitamente, uma teleologia, que pode ser alocada na chave das leituras contrafactuais dos processos de modernização e de democratização do país, nesse caso, referidas às instituições que compõem o sistema de justiça penal. O curso histórico seguiria da repressão à prevenção, rumo a cidadania: inicialmente, durante a ditadura, o propósito da política de segurança pública era preservar a ordem social e política; em seguida, num primeiro salto evolutivo impulsionado pela redemocratização política do país, o foco deslocou-se para a integridade das pessoas e do patrimônio; mais recentemente, a possibilidade de extensão das práticas democráticas até os recônditos institucionais mais avessos e sua modernização burocrática, tornou a proteção e ampliação da cidadania o cerne da segurança pública.

O paradigma da “segurança cidadã” é uma criação latino-americana difundida por organismos internacionais ao longo da década de 1990, que começou a vingar no Brasil na virada do século, através de um acordo de cooperação técnica entre a Senasp e a Organização das Nações Unidas (ONU). (FREIRE, 2009, p. 53) Em conformidade com a concepção da natureza multicausal da violência, propõe como principal estratégia de intervenção implementar políticas setoriais integradas ao nível local, abarcando tanto as de cunho repressivo, quanto as preventivas. Seu objetivo: proteger a cidadania contra os fatores que ameaçam seu pleno exercício, em especial, aqueles que representam sua negação, a violência e a criminalidade. Indubitavelmente, o Pronasci é tributário da difusão desse paradigma, juntamente com outra de suas derivações nacionais, a “terceira via”. (SOARES, 2000, p. 114) Ambos correspondem a uma ampliação não apenas semântica das políticas públicas de segurança, mas também prática, por quanto passam a englobar ações de proteção social através dos projetos de prevenção da violência e criminalidade. Ao seu rol de responsabilidades é incluída, de forma inédita, a de mediar o acesso à cidadania de acordo com os recortes populacionais que constituem os públicos-alvo das ações preventivas, elemento-chave para a regulação da distribuição da legitimidade política, isto

é, para a definição de quem tem “direito a ter direitos”. Incumbência esta que, simultaneamente, nomeia e constitui o seu avesso, o lado de fora da vida social, o “mundo do crime” e seus “não cidadãos”.

A proposta da “segurança cidadã” fornece, portanto, uma nova forma de nomear e classificar fenômenos, eventos e pessoas, ou seja, uma nova grade de inteligibilidade. Menos evidente, à princípio, é sua dimensão instrumental, a capacidade de orientar cursos de ação mediante a difusão de compreensões prático-morais sobre determinados aspectos da vida social. Em razão dessa dupla inscrição, nos planos cognitivo e instrumental, o emprego da linguagem da “nova” segurança pública constitui um “modelo de e para” nos termos de Geertz (2008, p. 69-70). Para dar contornos mais realísticos ao argumento, remeto o leitor aos efeitos produzidos por essa gramática, em particular, aqueles engendrados pelo emprego de dois termos recorrentes no vocabulário dos projetos de prevenção: “jovem em situação de vulnerabilidade social” e “jovem como sujeito de direitos”. Quanto ao primeiro, deve-se destacar que a vulnerabilidade era um dos critérios centrais, juntamente com o etário e o espacial, para elaborar o recorte populacional que constituía o público-alvo das políticas sociais do Pronas-ci. A intenção daqueles que assim empregam o termo é remeter os problemas da violência e da criminalidade para além do plano individual, situando-os em relação às condições de vida e ao acesso a direitos básicos. Conseqüentemente, as respostas a esses problemas deveriam ser deslocadas da esfera repressiva para a preventiva, concedendo centralidade à expansão e consolidação da cidadania dos segmentos vulneráveis, daí o objetivo de constituir o “jovem como sujeito de direitos”. Isto, em tese.

Os efeitos decorrentes do emprego desses termos e dos pressupostos normativos a eles vinculados, todavia, foram, em muitas ocasiões, diversos daqueles previstos nos documentos oficiais. Para desenvolver esse tema apresentarei a seguir algumas situações ocorridas durante a implementação e funcionamento do Protejo no bairro de Itinga. Para tanto, serão utilizados dados derivados da minha experiência profissional, em particular de visitas ao projeto para elaboração de relatórios de acompanhamento – ocasiões nas quais conversava com os profissionais e com os próprios jovens, além de consultar relatórios elaborados pela coordenação do núcleo – e da participação em reuniões do GGIM de Lauro de Freitas, assim como de informações contidas em documentos oficiais.

Durante a vigência do Pronas-ci, as discussões relativas ao funcionamento do Protejo eram diversificadas envolvendo todo tipo de questão, desde a (in)definição sobre o local onde armazenar os lanches, até o uso do uniforme do projeto e as dificuldades da equipe multidisciplinar de encaminhar as de-

mandas dos jovens para atendimento na rede de proteção social. Não obstante diversas, tais questões, de uma forma ou de outra, remetiam, direta ou indiretamente, às características atribuídas ao seu público-alvo. Para dar contornos mais realísticos a essa constatação, reproduzirei a seguir trechos de um ofício intitulado “Situação Emergencial do Protejo Pronasci”, elaborado pelo então diretor do instituto responsável pela execução do projeto no estado da Bahia.

Cumpre-nos informar neste relatório algumas dificuldades enfrentadas na implementação do Projeto Protejo/PRONASCI nos territórios de paz [...] Um fato recente, ocorrido no território de Tancredo Neves nos últimos dias, envolvendo uma jovem de 17 anos [...] vítima de violência policial, por três vezes. Na primeira vez houve arrombamento da casa onde morava sozinha no bairro de Tancredo Neves por parte dos policiais Civis e da Rondesp, neste dia ela estava acompanhada pelo parceiro [...] Em seus relatos a vítima frisa que foi agredida brutalmente com socos, pontapés e com choques elétricos. Os policiais envolvidos nessas agressões pediram a quantia de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) para deixá-los vivos [...] Em meio ao espancamento, um policial encontrou nos pertences da jovem o cartão do PRONASCI com o seu nome e a camisa do projeto [...] Outro fato relevante que deve ser relato ao senhor é que os alunos do PROTEJO nos informam que estão sendo abordados pela polícia por estarem usando as camisas do referido projeto, pois os policiais os encaram como marginais ou suspeitos [...] os traficantes estão ameaçando os participantes do Protejo que já não se sentem seguros de circular com a camisa do projeto no bairro. (INSTITUTO ANÍSIO TEIXEIRA, 2009)

Os trechos acima permitem entrever as ambivalências e paradoxos, assim como, os limites inerentes aos discursos e práticas que constituem os jovens como criminosos potenciais, senão efetivos, a partir de referenciais cognitivos cristalizados nos enunciados que se sobrepõem a categoria etária (jovem): “em situação de risco”, “vulnerabilidade social”, “egressos do sistema prisional”, “cumpridores de medidas socioeducativas”. Por represar sentidos e constituir sujeitos tão diversos, todos inscritos sob os mesmos significantes, esses enunciados – (e não apenas eles, como será exemplificado no parágrafo seguinte – se tornaram objeto de múltiplos desentendimentos com efeitos práticos no cotidiano dos participantes do projeto. A polissemia dos termos encerra uma disputa de significados, cujo resultado pode ser tanto o acolhimento do jovem e proteção dos seus direitos, quanto a sua estigmatização e criminalização. De qualquer forma, é imprescindível reconhecer que, se esses enunciados estão sob constante disputa, é sobre eles também que se assenta a formulação das experiências vividas por inúmeros adolescentes e jovens das periferias urbanas brasileiras.

O exemplo do uniforme é, nesse sentido, revelador. Sua utilização foi concebida, dentre outros motivos, para funcionar como um critério de diferenciação positiva dos participantes do projeto, que permitiria distingui-los de outros jovens, especialmente, daqueles cujas trajetórias se inscrevessem na “vida do crime”, elevando, dessa forma, sua autoestima mediante um pretense processo de reconhecimento social no bairro. Vulneráveis mas uniformizados, esses jovens transitariam orgulhosos pelas ruas do bairro em direção ao projeto ostentando no próprio corpo a marca de uma distinção, a escolha de não terem caído nas “tentativas do mundo do crime”, desfazendo, assim, um destino tido por muitos como inexorável. Mesmo no caso dos jovens com envolvimento prévio em atividades ilícitas, o uso do uniforme funcionaria como uma espécie de “passaporte” para a livre circulação, indicando aos agentes estatais da segurança pública que eles estariam num momento de “reconfiguração de suas trajetórias de vida”, rumo à “reinserção nas comunidades em que vivem”. Inclusive, com esse intento, foram realizadas reuniões para sensibilizar e informar os policiais atuantes nos bairros sobre o Protejo e o modo como deveriam se relacionar com o seu público. Infelizmente, conforme expresso na citação acima, o uso do uniforme despertou diversas e inesperadas interpretações e reações por parte dos policiais, mas não apenas deles.

Para tornar a situação ainda mais complexa, a vinculação do projeto à um programa de segurança pública (o Pronasci) associada ao afã por “competir” com o tráfico pelos jovens gerou tensões, potencialmente conflitivas, com o seu “concorrente”. Antes do início do Protejo já se aventava, dentre os possíveis obstáculos ao seu funcionamento, a dificuldade que alguns participantes encontrariam para transitar pelo bairro até o local onde as atividades seriam realizadas, por conta das fronteiras materiais e/ou simbólicas que recortam os bairros em função do domínio territorial de diferentes quadrilhas de traficantes e das rivalidades e rixas entre grupos de jovens. Saber identificar essas fronteiras é imprescindível para orientar as rotinas e os deslocamentos dentro, mas também fora, dos bairros, sobretudo para os jovens, geralmente hábeis nesse quesito. Todavia, reconhecê-las não implica neutralização dos perigos potenciais do trânsito através delas. Para os jovens que participaram do projeto, o perigo tornou-se ainda maior, pois, devido à vinculação ao Pronasci recaía sobre eles, frequentemente, a suspeita de serem possíveis delatores. Além da previsão ter sido confirmada, lá estava novamente o uniforme – enquanto signo do “jovem de projeto” – compondo o enredo da “guerra de significados” (FELTRAN, 2011, p. 1), interferindo diretamente no cotidiano, inclusive na segurança, daqueles que o vestiam.

Ao fim e ao cabo, os uniformes seguiram como signos titubeantes, por vezes fornecendo uma identificação positiva aos jovens, noutras obstando sua circulação e, no limite tênue da legalidade e para além dele, tornando-os alvos preferenciais das ações discricionárias e repressivas dos policiais e das ameaças dos traficantes. A redenção dos jovens “em situação de risco” converteu-se em risco efetivo de vida – triste paradoxo. Dos contornos até aqui traçados desse retrato impressionista sobre algo tão singelo e, aparentemente, desprovido de maior relevância, como o uso de um uniforme, deve-se preservar a compreensão de que as categorias (enunciados) acionadas para delimitar e caracterizar o público-alvo do projeto vinculam um grupo de indivíduos a um conjunto de significados valorativos que reivindicam para si o estatuto de pura constatação. Enquanto um processo de sujeição, esse atrelamento é operado mediante a corporificação das categorias de identificação, expressa em uma estética segundo a qual a idade, a cor da pele, os modos de se vestir (incluindo, o uniforme) e falar, o local de moradia, o sexo, etc., inscrevem nos corpos valores externamente concebidos.

Acrescentarei um pequeno adendo ao assunto uniforme, afinal, seria um grande equívoco descrever esses jovens como personagens passivos das situações até aqui relatadas. As disputas de significado em torno dessa vestimenta não passaram ao largo daqueles que deveriam utilizá-la. Sem demora, foram criadas estratégias para lidar com os problemas cotidianos ocasionados pela associação ao projeto. A mais óbvia e, portanto, mais difundida, era vestir uma camisa qualquer e ocultar a do projeto, colocando-a numa mochila, ou sobrepondo uma por cima da outra, trocando-as na entrada e na saída do local das atividades. Outros, mais habilidosos na lábia, convenciam motoristas de ônibus a dar carona – sem pagar pela passagem – até o projeto com a ajuda imprescindível do uniforme, prova material de que estavam “falando a verdade”. Mais interessante ainda, os usos e abusos do uniforme não ficaram por aí. Ocasionalmente, utilizaram-no em tentativas, nem sempre com êxito, de acessar com mais facilidade ou celeridade os serviços públicos, principalmente a rede de atenção básica à saúde. Exemplos concretos dessa estratégia poderiam abundar por mais algumas folhas, mas, como disse, é apenas um adendo. Sublinho, apenas, que, as categorias mobilizadas para classificar os jovens do Protejo, não obstante tenham produzido, em diferentes situações, visões estereotipadas e acusatórias, foram também apropriadas por esses mesmos jovens como matrizes prático-discursivas influentes nas dinâmicas sociais locais, inclusive, com repercussões positivas.

Relatarei, brevemente, duas situações nas quais o perfil dos participantes do Protejo foi mobilizado em tentativas de intermediar o seu acesso ao espaço escolar, no primeiro caso, e ao mercado de trabalho, no segundo, produzindo, todavia, resultados diversos. Durante a fase de planejamento da execução do Protejo, uma das primeiras questões formuladas foi: onde, em qual espaço, nos bairros selecionados funcionariam as atividades do projeto? Algo que, aparentemente, seria de fácil resolução, para a administração pública pode resultar numa grande dor de cabeça. Alugar um imóvel que atendesse todas as características necessárias à realização das atividades previstas, preenchesse os requisitos burocráticos de regularização fundiária e imobiliária, cujo proprietário estivesse disposto à alugar dentro do limite de preço estabelecido pelo convênio, foi uma tarefa árdua e infrutífera. A solução encontrada foi utilizar as escolas estaduais localizadas nos bairros. Além de atender a demanda por espaço, essa opção, imaginaram os gestores, poderia ser de grande valia para a tentativa de reaproximar os jovens do ambiente escolar e, quem sabe, reintroduzi-los no sistema formal de ensino. Inclusive, alguns deles já haviam sido estudantes das escolas selecionadas para sediar o projeto.

Na maioria dos núcleos, o uso do espaço escolar pelo projeto e a convivência com diretores, professores e alunos transcorreu sem maiores problemas. Esse não foi o caso do núcleo de Itinga, onde inúmeros obstáculos foram criados pela diretora, francamente contrária à presença “daqueles” jovens dentro da escola. De acordo com ela, eles exerceriam uma influência negativa sobre os alunos, que poderia ser agravada caso algum deles decidisse retomar os estudos matriculando-se na escola. Além disso, considerava os jovens do projeto incapazes de se comportarem adequadamente e, pior, eram infratores, delinquentes, criminosos, ou quase isso. Alguns ela conhecia pessoalmente, antigos alunos, cujas trajetórias escolares conturbadas e o envolvimento com atos ilícitos (principalmente, o uso de drogas) eram exaustivamente rememorados para dar substância aos seus argumentos. Tinha, por isso, receio quanto à possível ameaça ao patrimônio que eles representavam. Mas, seu medo maior era que esses jovens trouxessem a violência para dentro da escola: rivalidades, rixas, acertos de contas, justicamentos, enfim, uma variedade de situações, todas elas plausíveis, que poderiam irromper no cotidiano escolar.

É nesse contexto que se insere o problema, mencionado anteriormente, envolvendo o local onde armazenar o lanche dos participantes do Protejo. Os alimentos que compunham o lanche precisavam ser comprados com antecedência e em relativa grande quantidade. Alguns, mais perecíveis, e as bebidas que deveriam ser consumidas geladas necessitavam ser acondicionados

no refrigerador. Como o convênio não previa a aquisição desse tipo de equipamento, foi solicitado à direção da escola a destinação de um espaço na cozinha para armazenar parte do lanche do projeto. Evidentemente que a solicitação foi negada. Os embates entre a direção da escola e a coordenação do projeto foram inúmeros, envolvendo, por exemplo, a utilização da sala de informática, a alocação de salas de aula, a distribuição de mesas e cadeiras em número suficiente, entre outros. Em todos eles a posição da direção prevaleceu. Os jovens do Protejo não puderam utilizar a sala de informática, as salas destinadas às atividades eram as menores, as mais precárias e afastadas, e raramente o número de mesas e cadeiras era suficiente.

Para encerrar a descrição das vicissitudes enfrentadas pelo Protejo durante o seu funcionamento, reportar-me-ei, novamente, ao núcleo de Itinga, para falar sobre uma tentativa de inserção dos jovens no mercado de trabalho através da realização de cursos de capacitação. Em muitos projetos de prevenção e, especificamente, no Protejo, o trabalho reveste-se de suma importância para a “socialização e emancipação” do jovem e sua “formação cidadã”, logo, elemento crucial ao seu “percurso social formativo”. Ademais, o trabalho, enquanto valor moral, é um importante elemento na constituição das fronteiras entre dois espaços sociais, a ordem legalmente instituída e o “mundo do crime”, subsumidos nas categorias de “trabalhador” e “bandido/ladrão/criminoso”. (ZALUAR, 1985) O trabalho, enquanto marcador social, seria, no contexto dos projetos de prevenção, uma via privilegiada de acesso à cidadania e, ao mesmo tempo, um indicador de sua consolidação. Por isso, dentre as atividades do Protejo, existiam duas voltadas especificamente para a inserção no mercado de trabalho, “Iniciação ao Mundo do Trabalho” (40 horas) e “Qualificação Profissional” (160 horas). Se produzissem os resultados esperados, a obtenção de um emprego, ambas as atividades seriam um primeiro passo para a construção de um projeto de vida afastado das tentações do crime e, após o encerramento do projeto, a condição para sua manutenção.

Com esse objetivo em vista, a coordenação do Protejo em conjunto com a Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas estabeleceu uma parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) para desenvolver a atividade “Qualificação Profissional”. As reuniões prévias ao acerto dos termos da parceria foram pautadas por uma série de intervenções dos profissionais da equipe multidisciplinar na tentativa de sensibilizar a diretoria da unidade sobre a importância de “oferecer uma chance” como um gesto de confiança e estímulo aos jovens que, até então, encontravam-se “à margem da sociedade”, sem acesso às oportunidades para construir uma vida digna. Curioso notar que o discurso de

convencimento elaborado pelos gestores municipais, embora tenha se pautado nas mesmas categorias mobilizadas pela equipe (“vulnerabilidade”, “risco” etc.), baseava-se num argumento distinto, que pode ser resumido da seguinte forma: é melhor oferecer uma oportunidade de qualificação aos jovens do projeto para viabilizar o seu acesso ao mercado de trabalho do que deixá-los se tornarem criminosos e, depois, arcar com as consequências. Enquanto para os profissionais do projeto o risco e a vulnerabilidade remetiam à violação de direitos básicos, para os gestores essas categorias indicavam a iminência de adesão à criminalidade. Não há como ponderar sobre qual argumento convenceu, ou se ambos convenceram os diretores da instituição, o fato é que o acordo firmado.

Segundo os termos pactuados, o Senai disponibilizaria vagas dos cursos de “Formação inicial e continuada” aos jovens do Protejo e a prefeitura arcaria com os custos de transporte entre o bairro e a instituição, também situada em Lauro de Freitas. Para realizar os cursos escolhidos, bastaria ao jovem realizar duas provas de admissão, ambas de conhecimento básico, português e matemática, e obter uma nota mínima de cinco pontos em cada uma. Mesmo critério de admissão utilizado para todos os demais candidatos. Primeiro resultado, dos 115 jovens, nenhum obteve as notas mínimas necessárias ao ingresso. Diante do baixo desempenho na prova, foi acordado que, excepcionalmente, o Senai estipularia uma nova nota de corte. Nessa nova oportunidade, para realizar os cursos, o candidato deveria obter na soma das notas das duas provas um resultado igual ou superior a cinco pontos e não tirar zero. No novo processo seletivo, três candidatos lograram êxito.

Os exemplos acima apontam para a coexistência e interação entre diferentes formas de categorizar as fronteiras entre “sociedade” e “crime”, as quais engendram, por sua vez, distintas estratégias de regulação do trânsito entre elas. Do ponto de vista institucional-normativo preconizado pelo Pronasci, a cidadania é, simultaneamente, o limiar que constitui a fronteira e o critério de regulação dos fluxos que a atravessam. “Sociedade” e “crime” constituem, sob essa perspectiva, espaços sociais apartados, não havendo, portanto, justaposição. O Protejo, nesse sentido, funciona a partir do pressuposto de que a participação nas suas atividades equivale ao abandono do “mundo do crime” e, consequentemente, a inserção social do jovem via cidadania. Numa linguagem figurativa, o Protejo funcionaria como um portal situado no limiar entre dois “mundos”, destinado a regular o trânsito entre eles. Por um lado, deveria obstar os jovens de cruzá-lo em direção ao “mundo do crime” e, por outro, deveria facilitar o trânsito no sentido inverso, permitindo aos que assim desejassem a reintegração à sociedade. Através de suas estratégias de intervenção, o Protejo auxiliaria

o jovem no seu trajeto, melhor dizendo, no seu “percurso social formativo” da criminalidade (ou da vulnerabilidade e do risco) à cidadania. Basta lembrar que um dos objetivos desse percurso é “o desenvolvimento do jovem como um sujeito de direitos”.

Retornando, a seguir, uma última vez ao ofício mencionado anteriormente, gostaria de explorar outro tema relativo ao funcionamento do Protejo, também motivo de recorrentes discussões. Pretendo, a partir daqui, focar alguns percalços presentes no encaminhamento das demandas dos jovens para atendimento nos serviços da rede de proteção social. Para compreender adequadamente esse ponto, relembro que o Protejo previa a contratação de uma equipe multidisciplinar responsável, dentre outras coisas, por identificar e encaminhar as demandas dos jovens e do seu grupo doméstico. Ambas atribuições revelam a influência direta do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), especificamente do paradigma da “proteção integral”, sobre a concepção e o formato do projeto. De forma sucinta, a nova paisagem institucional e normativa introduzida pelo ECA alterou significativamente as políticas públicas direcionadas ao seu público. Anteriormente, sob o paradigma da “situação irregular” do Código de Menores, crianças e adolescentes nessa condição figuravam como desviantes da ordem social normativa e, quase sempre, a saída era isolá-los, institucionalizando-os, para, posteriormente, reinseri-los ao convívio social. Já, a partir de 1990, com o ECA, eles passaram a ser compreendidos, através da noção de proteção integral, como sujeitos cujos direitos estão ameaçados ou violados, logo, indivíduos que deveriam ter, prioritariamente, esses direitos assegurados, restituídos, garantidos. Ademais, concomitantemente às mudanças no aparato jurídico-institucional e nas políticas públicas, ocorreram importantes embates na arena pública sobre as formas de nomeação das crianças e adolescentes que necessitam de proteção especial. Aspecto não menos relevante, uma vez que as categorias utilizadas para descrever o mundo oferecem importantes balizas para a disputa política. Rupturas semânticas foram, portanto, imprescindíveis. Como resultado, saíram de cena os “menores carentes, infratores ou delinquentes” e adentraram as crianças e adolescentes “em situação de risco, em vulnerabilidade social, autores de ato infracional ou em conflito com a lei”.

É, pois, sob os princípios da “condição da criança e do adolescente como sujeitos de direitos” e da “proteção integral e prioritária” (BRASIL, 1990) que devemos situar a mediação realizada pelo Protejo entre o cotidiano de privação de direitos dos jovens atendidos e as políticas públicas, processo político indispensável à efetivação da sua cidadania. Há, evidentemente, um descompasso entre o desenho normativo do Protejo (o “deve ser”) e o seu efetivo funcionamento. O relato abai-

xo servirá justamente para iluminar alguns aspectos desse contraste, fornecendo indícios iniciais para refletir sobre as singularidades e os limites da proposta de mediação política presente no projeto.

Cabe salientar que o Protejo pretende trabalhar com o resgate da cidadania de jovens que são vulneráveis nesses territórios, frequentemente, esses jovens estão em conflito com a lei e/ou em situação de rua. Reconhecemos que não é uma tarefa simples para os órgãos públicos atuarem com êxito [...] De mais imediato, sugerimos que um grupo de trabalho se debruce sobre a seguinte questão: como devem agir os Projetos PROTEJO e MULHERES DA PAZ no encaminhamento de casos concretos de violência? É importante observar que não basta construir uma instrução normativa baseada na legislação sobre a matéria. Só teremos uma resposta efetiva se esta rede de proteção (envolvendo a educação, a saúde, a segurança e o atendimento social) for capacitada, acompanhada e avaliada permanentemente [...] Existem muitos órgãos especializados, mas infelizmente, quando acionados têm dificuldades de promover um atendimento eficaz levando em consideração as particularidades de jovens expostos a situações de vulnerabilidade e conflito com a lei, público este alvo das ações do PROTEJO. (INSTITUTO ANÍSIO TEIXEIRA, 2009)

Em certa medida não há novidade nessas citações, pontos de estrangulamento na rede de proteção social são notícia recorrente nos jornais e noticiários televisivos. Muitas vezes não há vagas, não há recursos, não há serviços nem profissionais disponíveis na rede local de instituições sociais e públicas. Contudo, guiando-se pelo conteúdo do ofício e do relatório, percebe-se que esses obstáculos de acesso à rede enfrentados por toda a população que dela necessita, assume contornos específicos quando as instituições são instadas a lidar com “as particularidades de jovens expostos a situações de vulnerabilidade e conflito com a lei, público este alvo das ações do Protejo”. Um primeiro aspecto a aludir é a complexidade das demandas em alguns casos. A proteção integral pressupõe intervenção no contexto cotidiano, delimitada no desenho do projeto ao grupo doméstico do jovem. Esse escopo de atuação da equipe multidisciplinar tornou as demandas mais complexas e as multiplicou exponencialmente.

Não obstante os esforços, havia um descompasso significativo entre a identificação das demandas, seu encaminhamento e efetivo acolhimento pelas instituições públicas. Não se pode perder de vista que, mesmo com todo o empenho dos profissionais, os fluxos internos às dinâmicas de atendimento não comportavam a quantidade de encaminhamentos necessários para assegurar a proteção integral, sobretudo, considerando o elevado número de participantes do Protejo. Não havia tempo hábil, nem a quantidade de profissionais era

suficiente para a resolução técnica das demandas. Resultado: apesar do projeto prever uma porta de entrada para o atendimento das demandas, diante da complexidade e extensão de sua operacionalização prática, foi necessário estabelecer filtros para selecionar aquelas que apresentavam condições favoráveis para encaminhamento à rede de proteção, um limite claro à plena efetivação do estatuto político dos jovens enquanto cidadãos.

Ademais, ambos os termos, “jovem em situação de vulnerabilidade social” e “jovem como sujeito de direitos”, quando atualizados pelos projetos de prevenção produzem, ainda, outro efeito adverso, de extrema relevância para a distribuição da legitimidade política nas periferias, decorrente dos recortes populacionais empregados para delimitar seu público-alvo. Tais recortes são produzidos, fundamentalmente, pela classificação de determinada população a partir de critérios cristalizados em terminologias e categorias de nomeação. No caso em questão, essa engenharia estatal procede pela imbricação dos “focos” etário, social e territorial. Ao critério etário são sobrepostos enunciados qualificativos – “vulnerabilidade social”, “em situação infracional ou em conflito com a lei”, “cumpridores de medida socioeducativa”, etc. – com o propósito de estabelecer uma diferenciação interna aos próprios jovens em função do risco potencial que representam e, dessa forma, classificá-los e distribuí-los ao longo de um *continuum* assistencial-repressivo de práticas governamentais com suas distintas dosagens de proteção e controle social. (FELTRAN, 2014, p. 502-503) Dentro desse espectro, haveria aqueles mais aptos, mais qualificados, ou menos desqualificados, para serem incluídos nos projetos de prevenção na expectativa de retirá-los do (ou do caminho para o) “mundo do crime”. A própria narrativa institucional reconhece e constitui “um lado de dentro e um lado de fora da vida social” (FELTRAN, 2014, p. 501) – “[...] risco de ser levado para o mundo do crime”, “retirar o jovem da rota criminal [...] recuperando-os para a cidadania.” –, cujas fronteiras demarcam e regulam a distribuição da legitimidade política, em termos do “direito a ter direitos”, de forma francamente dissonante da universalidade pressuposta na noção de cidadania.

Resumidamente, a partir desses breves exemplos, temos o seguinte quadro. O “jovem vulnerável” que deveria ter seus direitos restituídos ou garantidos torna-se um criminoso ou delator em potencial aos olhos de policiais e traficantes, respectivamente, ampliando sua vulnerabilidade. Quando suas demandas são traduzidas para a linguagem dos direitos e conseguem ascender ao mundo público das instituições que compõem a rede de proteção social, florescem obstáculos atribuídos às “particularidades de jovens expostos a situações de vulnerabilidade e conflito com a lei” que transformam, na melhor das hipóte-

ses, o propósito de “proteção integral” em “proteção mínima”. (FELTRAN, 2011, p. 329) Ao mesmo tempo que incorporam a cidadania como mote para suas ações preventivas, esses projetos estabelecem critérios de seleção que dividem determinada população entre aqueles que merecem ter suas trajetórias inscritas no registro dos direitos e os que devem permanecer à sua margem. Paradoxalmente, a atualização da universalidade do “direito a ter direitos” através dos projetos de prevenção à violência e criminalidade não cessa de repor a própria clivagem que deseja eliminar, aquela entre o “mundo social” e seus “sujeitos de direitos” e o “mundo do crime” e seus “não cidadãos”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da proteção integral à proteção mínima, delinea-se no horizonte dos episódios descritos, a centralidade das categorias utilizadas para caracterizar e circunscrever o público-alvo do Protejo e os efeitos práticos produzidos pela sua enunciação em contextos de interação, quando distintos atores sociais travam disputas – explícitas ou latentes, silenciosas ou ruidosas – em torno dos seus múltiplos significados. Ao descrever os eventos a partir desse ponto de vista, espero que a dimensão eminentemente política dessas disputas tenha sido evidenciada, uma vez que elas circunscrevem dentro de uma população mais ampla aqueles que teriam o “direito a ter direitos”. As categorias, enquanto marcadores sociais, estabelecem, portanto, critérios de repartição da legitimidade política. Ademais, se são políticas, as disputas não se reduzem ao plano discursivo, pois produzem consequências práticas que interferem diretamente no cotidiano e na conformação das experiências dos jovens, aspecto fartamente ilustrado ao longo desta seção. Por conseguinte, além do plano relativo à produção de sentidos, é fundamental reservar atenção também para as relações estratégicas (de poder) estabelecidas entre os diferentes atores sociais. o foco passa a ser, então, os empecilhos práticos e políticos para a concretização dos direitos.

A articulação entre essas dimensões de análise constitui um ponto de vista privilegiado para o estudo das limitações, ambivalências e paradoxos presentes nos projetos de prevenção da violência e da criminalidade. Assunto que não passou despercebido pela academia. Luiz Eduardo Soares, por exemplo, após elencar “com máxima cautela” uma lista contendo 18 fatores (de risco) correlacionados ao fenômeno da violência nas “famílias de baixa renda”, remete-nos à “um ponto muito delicado, muito difícil”, que surge:

[...] quando circunscrevemos determinado grupo ou indivíduo como vulnerável, exposto ao risco do envolvimento com a violência e o crime, nossa intenção é protegê-lo, humanizá-lo, abrir-lhe alternativas, evitando

a criminalização repressiva que os estigmatiza, demoniza e condena ao círculo vicioso das profecias que se autocumprem. Nossa intenção é esta, mas, frequentemente, caminhamos sobre o fio da navalha, porque tangenciamos, nós mesmos e contra a vontade, a estigmatização e a criminalização (que funcionará comprovando a verdade que previra, ao provocar os efeitos que temia e enunciava). (SOARES, 2015, p. 209)

João Trajano Sento-Sé foi outro pesquisador que tratou dos mesmos paradoxos, debruçando-se sobre “as limitações e perversões dos discursos formulados, em geral, por pesquisadores e agentes públicos empenhados sinceramente na melhoria da qualidade de vida da juventude pobre”. (SENTO-SÉ, 2003, p. 3) Na sua interpretação:

[...] o discurso público sobre juventude e violência, em sua volição de competir por eles com as facções do tráfico, tem embutidos estigmas muito próximos. É como se o jovem fosse potencialmente membro de uma facção, ainda que isso jamais viesse a passar por sua cabeça. Virtualmente, um jovem de favela ou de comunidade é, foi ou será tragado pelo tráfico, a não ser que ajamos com rapidez e firmeza. Se é assim, a associação perversa juventude, pobreza, tráfico, presente no imaginário do agente policial que age discricionariamente, habita, também, o discurso politicamente comprometido com a inclusão dos jovens e a adoção de políticas distributivas. (SENTO-SÉ, 2003, p. 17)

Isso, evidentemente, não torna menos legítimas as tentativas de intervenção sobre os problemas que se pretende solucionar ou atenuar. Estou de pleno acordo com Sento-Sé (2003, p. 15) quando afirma que “[a]inda que assim seja, cabe problematizá-lo, se não para desqualificá-lo, para aprimorá-lo e torná-lo mais consequente, menos vulnerável a possíveis brechas que possam neutralizar seus aspectos positivos”. A minha aposta é que nesses paradoxos, limites e ambivalências repousam novas perspectivas para compreender tanto os projetos de prevenção, quanto os problemas que eles visam solucionar.

Este artigo, entretanto, não teve por objetivo responder à questão de “como solucionar os efeitos paradoxais e as ambivalências engendradas pelas formas de delimitar um público-alvo para os projetos de prevenção?”, nem de “como administrar o problema da criminalidade e violência entre os jovens nas periferias urbanas brasileiras?”. Não julgo essas perguntas irrelevantes, seja do ponto de vista acadêmico ou político, embora possam ser reformuladas em outros termos mais pertinentes. O ponto é que esses problemas, intimamente relacionados, não existem autonomamente, nem da mesma forma para os que neles estão implicados, ou nos diferentes contextos da vida social em que são formulados. Será que, por exemplo, ao utilizar em distintas ocasiões a expres-

são “sujeito de direitos” – ou “em situação de risco” ou “em situação de vulnerabilidade social” –, jovens, oficinheiros, profissionais da equipe multidisciplinar, gestores públicos e policiais têm a mesma compreensão sobre o seu significado? Será que esse significante sempre veicula o mesmo conteúdo de sentido, isto é, ele é unívoco? Perguntas análogas poderiam ser formuladas visando questionar se os efeitos sociais decorrentes do emprego desse termo são os mesmos para todos e se são vivenciados uniformemente.

Apesar do significante ser o mesmo, jovens, oficinheiros, profissionais da equipe multidisciplinar, gestores públicos e policiais não têm a mesma compreensão sobre o que (e quem) é um “sujeito de direitos”, os efeitos sociais produzidos por seu emprego variam de acordo com quem o enuncia, e, não menos importante, tanto os sentidos quanto os efeitos são vivenciados de forma diversa. Logo, o termo “sujeito de direitos” está em permanente disputa, nos planos dos significados, das experiências e das relações de poder. Consensos quanto aos seus sentidos e formas de emprego são precários, cambiantes, e por isso não devem ser tomados como pressupostos da análise. A análise das categorias aqui problematizadas requer, invariavelmente, observar os diferentes planos que contextualizam seus usos e multiplicam os sentidos das categorias acionadas.

REFERÊNCIAS

- BACHELARD, G. *O novo espírito científico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.
- BANGO, J. Políticas de juventude na América Latina: identificação de desafios. In: FREITAS, M. V. de; PAPA, F. de C. (org.). *Políticas Públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 33-55.
- BARREIRA, C. (coord.). *Ligado na galera: juventude, violência e cidadania na cidade de Fortaleza*. Brasília, DF: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, UNICEF, FNUAP, 1999.
- BRASIL. *Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990*. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069Compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008*. Altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci, 20 jun. 2008. Brasília, DF, 20 jun. 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm. Acesso em: 10 jan. 2016.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 384, de 20 de agosto de 2007*. Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, e dá outras providências. Brasília, DF, 21 ago. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/384.htm. Acesso em: 10 jan. de 2016.

- BRASIL. Ministério da Justiça. *Diretrizes nacionais Projetos Mulheres da Paz e Proteção de Jovens em Território Vulnerável – Protejo*. Brasília, DF, 2013.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Gabinete de gestão integrada municipal – GGIM*. Brasília, DF, [20--].
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Segurança com cidadania*. Brasília, DF, 2008b.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Um novo paradigma para segurança pública*. Brasília, DF, 2009.
- BRITO, C. Grande corporação e estruturação da região industrial e urbana nos arredores de Salvador. *GeoTextos*, Salvador, v. 3, n. 1-2, p. 89-116, 2007.
- CANO, I.; SANTOS, N. *Violência letal, renda e desigualdade no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2007.
- CARVALHO, I. M. M. de; PEREIRA, G. C. Dinâmica metropolitana e segregação socioespacial. *Caderno CRH*, Salvador, v. 20, n. 50, p. 261-279, maio/ago. 2007.
- CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de (org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2009.
- CASTRO, J. P. M. de. *A invenção da juventude violenta: análise da elaboração de uma política pública*. Rio de Janeiro: Laced/E-papers, 2009.
- CONSELHO NACIONAL DE JUVENTUDE. *Política Nacional de Juventude: diretrizes e perspectivas*. São Paulo: Conselho Nacional de Juventude: Fundação Friedrich Ebert, 2006.
- DIAS, P. C. Da periferia distante à periferia próxima: notas sobre a construção de um bairro popular na Região Metropolitana de Salvador. *GeoTextos*, Salvador, v. 2, n. 2, p. 87-114, 2006.
- DIAS, P. C. Lauro de Freitas: aspectos gerais da consolidação da função habitacional e da mudança do perfil da população. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 124, p. 29-35, 2004.
- DIÓGENES, G.; SÁ, L. Juventude e segurança pública: dissonâncias e ressonâncias. In: PAPA, F. de C.; FREITAS, M. V. de (org.). *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2011, p. 139-161.
- FELTRAN, G. de S. *Fronteiras de tensão: política e violência nas periferias de São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2011.
- FELTRAN, G. de S. O valor dos pobres: a aposta no dinheiro como mediação para o conflito social contemporâneo. *Caderno CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 495-512, set./dez. 2014.
- FREIRE, M. D. Paradigmas de segurança no Brasil: da Ditadura aos nossos dias. *Aurora*, Marília, ano III, n. 5, p. 49-58, dez. 2009.

- FREITAS, M. V. de; PAPA, F. de C. (org.). *Políticas Públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003.
- GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: LTC, 2008.
- GOMES, R. et al. *Êxitos na prevenção da violência*. Rio de Janeiro: Fiocruz, Ensp, Claves, Hucitec, 2010.
- INSTITUO ANÍSIO TEIXEIRA. *Ofício nº 894*. Salvador, 26 de novembro de 2009.
- KATZ, J. *Seductions of crime: moral and sensual attractions in doing evil*. New York: Basic Books, 1988.
- LAURO DE FREITAS (BA). Prefeitura Municipal. *Plano municipal de segurança pública do município de Lauro de Freitas*. Lauro de Freitas, 2011.
- MADEIRA, L. M.; RODRIGUES, A. B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 3-21, 2015.
- MARTINS, R. L. Participação, controle social e prevenção da violência: o programa Abrindo Espaços. *Intratextos*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 96-116, 2017.
- MINAYO, M. C. de S. (Coord.). *Fala galera: juventude, violência e cidadania na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.
- NOVAES, R. Entre juventudes, governos e sociedade (e nada será como antes...). In: PAPA, F. de C.; FREITAS, M. V. de (org.). *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2011. p. 343-367.
- NOVAES, R. Prefácio. In: CASTRO, J. A. de; AQUINO, L. M. C. de; ANDRADE, C. C. de (Org.). *Juventude e políticas sociais no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2009, p. 13-22.
- PAPA, F. de C.; FREITAS, M. V. de. (org.). *Juventude em pauta: políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Peirópolis, 2011.
- PAULA, L. de. Da “questão do menor” à garantia de direitos: discursos e práticas sobre o envolvimento de adolescentes com a criminalidade urbana. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 27-43, jan./mar. 2015.
- REGUILLO, R. La performatividad de las culturas juveniles. *Revista de Estudios de Juventud*, Madrid, n. 64, p. 49-56, 2004.
- SALLAS, A. L. F. (coord.). *Os jovens de Curitiba: esperanças e desencantos, juventude, violência e cidadania*. Brasília, DF: UNESCO, 1999.
- SENTO-SÉ, J. T. A construção de um discurso sobre segurança pública no âmbito nacional: apontamento para um programa de pesquisa. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 501-521, jul./set. 2011.
- SENTO-SÉ, J. T. O discurso público sobre violência e juventude no Rio de Janeiro. *Laboratório de Análise da Violência*, Rio de Janeiro, v. 2, 2003, p. 1-21.

- SOARES, L. E. Identidade em obras II: adolescência e a problemática ardilosa das 'causas' da violência. In: SOARES, L. E.; BILL, Mv; ATHAYDE, C. *Cabeça de porco*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015, p. 208-211.
- SOARES, L. E. *Meu casaco de general*: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SPOSITO, M. Trajetórias na constituição de políticas públicas de juventude no Brasil. In: FREITAS, M. V. de; PAPA, F. de C. (org.). *Políticas Públicas: juventude em pauta*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 57-75.
- SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 24, p. 16-39, set./dez. 2003.
- SOUZA, R. S. R. *Quem comanda a segurança pública no Brasil?*. Belo Horizonte: Letramento, 2015.
- WASELFISZ, J. J. (coord.). *Juventude, violência e cidadania: os jovens de Brasília*. São Paulo: Cortez, 1998a.
- WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência: os jovens do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998b.
- WASELFISZ, J. J. *Mapa da violência 2016: homicídios por armas de fogo no Brasil*. Brasília, DF: Flacso Brasil, 2016.
- WASELFISZ, J. J. *Os jovens do Brasil: mapa da violência 2014*. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.
- ZALUAR, A. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- ZALUAR, A. *Cidadãos não vão ao paraíso*. São Paulo: Escuta; Campinas: UNICAMP, 1994.

A DISCRICIONARIEDADE DA BUROCRACIA DE RUA: OUTRA ANÁLISE SOBRE O SEU PAPEL NA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE SAÚDE PARA A POPULAÇÃO NEGRA EM SALVADOR – BA

**THE DISCRETION OF STREET-LEVEL BUREAUCRACY:
A DIFFERENT ANALYSIS ON ITS ROLE IN HEALTHCARE POLICY
IMPLEMENTATION FOR THE BLACK POPULATION OF SALVADOR-BA**

Resumo

Este artigo tem por objetivo analisar como se deu o processo de implementação da Política de Saúde para a População Negra na cidade de Salvador, Bahia, entre 2005 e 2012. Para isso, considerou-se como categorias analíticas o racismo institucional, o papel da burocracia de rua e a sua discricionariedade, os recursos que foram utilizados durante a implementação da política. Para que esse processo fosse realizado, uma Rede de pontos focais foi formada com burocratas de rua que atuam nas instituições de saúde, com o objetivo de executar os parâmetros formulados para a política em questão. Dialogou-se com duas abordagens referenciadas para dar conta dos achados resultantes da pesquisa: uma discussão sobre o processo de implementação de políticas públicas, cujos elementos mais significativos apontam para a relevância do papel da burocracia no desenho das políticas e o modo como seu poder discricionário altera as trajetórias devido aos fatores organizacionais e de interação entre os atores envolvidos. Os achados da pesquisa apontam para a compreensão sobre as políticas pouco institucionalizadas e fluidas têm custos e *gaps* de implementação elevados, possibilitando ampla liberdade às interferências da burocracia de ponta, o que pode defini-la como bem sucedidas, quando o seu desenho estiver bem articulado. Para o caso específico da política de saúde da população negra, a composição de uma rede de pontos focais foi uma das saídas bem sucedidas para que uma política conflituosa garantisse a sua existência.

Palavras-chave: Implementação. Racismo institucional. Políticas públicas. Burocracia. Discricionariedade.

¹ Mestrado pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Professora Assistente da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), do Centro de Ciências da Saúde. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Instituições Políticas Subnacionais (UFBA) e Labtrans (Laboratório humano de estudos, pesquisa e extensão transdisciplinares em integralidade do cuidado em saúde e nutrição, gêneros e sexualidade, da UFRB).

Abstract

This paper analyzes how the implementation process of the Healthcare Policy for the Black Population occurred in the city of Salvador, Bahia, between 2005 and 2012. In order to do so, institutional racism, the role of street-level bureaucracy and its discretionary power, and the resources that were used during the policy's implementation were considered analytical categories. So that this process could be accomplished, a Network of focal points was formed with street-level bureaucrats who work in healthcare institutions, with the goal of executing the parameters formulated for the policy in question. Two known approaches were used in order to treat the results: a discussion on the process of public policy implementation, whose more significant elements point to the relevance of the bureaucracy's role in the policies' design and the way its discretionary power alters trajectories due to organizational factors and the interaction with the actors involved. The findings of the research point to an understanding that policies that have low institutionalization and are fluid have high costs and implementation gaps, enabling more freedom for interference from street-level bureaucrats, which may define them as successful, when their design is well articulated. For the specific case of healthcare policy for the black population, the creation of a network of focal points was a successful solution so that a contentious policy could ensure its existence.

Keywords: Implementation. Institutional racism. Public policy. Bureaucracy. Discretionary power.

SOBRE AS CIRCUNSTÂNCIAS DO PROBLEMA: NOTAS INICIAIS

O federalismo brasileiro conjuga atribuições dos três níveis de governo, federal, estadual e municipal, cujas competências de cada instância estão inscritas na carta constitucional, algumas delas de ordem exclusiva da união e outras compartilhadas pelos três níveis de governo. Esse arranjo objetiva garantir a distribuição de tarefas e poderes entre as unidades subnacionais e, ao mesmo tempo, a unidade político-econômico-territorial do Estado. Do ponto de vista da implementação de políticas sociais, objeto deste trabalho, análises têm destacado o papel dos governos municipais, apontados como atores importantes na coordenação e facilitação dessas políticas em busca de equidade e eficiência, ampliada pelo fato desta ser a esfera de governo mais próxima da população. Decorrente do processo de descentralização, a partir da premissa de que a centralização decisória do regime autoritário havia gerado ineficiência, corrupção e ausência de participação (ARRETCHE, 2002), tal condição dos estados e municípios indica também dificuldades que precisam ser enfrentadas, devido a diversos fatores como a falta de capacidade de gestão e as desigualdades financeiras presentes na distribuição de recursos das unidades subnacionais, bem como baixo incentivo à cooperação entre as regiões. Aliado a isso, a luta pelo reconhecimento da existência de desigualdades para o acesso às políticas públicas tem sido permeado por diversas reivindicações orientadas a partir das

identidades mais discriminadas, com destaque às políticas consideradas fundamentais e direitos essenciais, como educação, moradia, saúde.

Esse conjunto de reivindicações evidenciou ao longo desses anos de estabilidade democrática que, somente a garantia de políticas que se pretendem universais não possibilita a todos os grupos sociais benefícios e gozo de condições saudáveis de forma igualitária. Fatores produzidos em outras dimensões sociais são reproduzidos em espaços e instituições que se pretendem neutras. Entre os fatores produzidos nas relações sociais está o racismo presentes também nas instituições, impossibilitando um acesso saudável, universal, não discriminatório às políticas públicas. Para compreender as desigualdades produzidas pelo racismo, uma análise sobre a dinâmica de formação das instituições públicas no país precisa ser revisitada, visto que a universalidade pretendida pelos parâmetros da Constituição de 1988 não eliminou as distorções e práticas discriminatórias históricas e estruturais das instituições, resultantes de relações patrimonialistas e excludentes que orientaram e ainda orientam as regras institucionais. O passado colonialista e escravista brasileiro produziu diferenças acumuladas historicamente que se reproduzem mesmo diante do princípio da universalidade presente na democracia brasileira. A política de saúde não escapa dessa herança e o seu princípio universalista não foi suficiente para superar as iniquidades ocasionadas na vida da população negra produzidas pela dificuldade ou acesso insuficiente à saúde pública no Brasil, adicionada às diversas discriminações e estereótipos ao qual esta população está submetida.

Buscando enfrentar tais desigualdades, os governos brasileiros têm produzido desde a década de 1990, um conjunto de políticas classificadas como reparatórias, dentre as quais Política Nacional de Saúde Integral para a População Negra (PNSIPN) que visa garantir direitos no acesso à saúde de forma integral com equidade para esta população. Entretanto, essa e outras políticas racializadas, encontram diversos vetores e pontos de fuga na esfera política, institucional e burocrática. Não há uma convergência de discursos na classe política acerca da existência do racismo de modo estruturante nas relações sociais, tampouco a sua presença nas regras das instituições do país. Aliado a isso, o poder sobre as agendas governamentais e políticas prioritárias é distribuído entre união, estados e municípios, o que muitas vezes se apresenta como mais uma barreira para que estas legislações avancem, visto que é necessário convencer os governos nas três esferas. Neste aspecto, as análises têm indicado condições diferenciadas nas unidades subnacionais nas quais há uma maior participação social dos movimentos negros mobilizando agendas governamentais com tais pautas de modo mais freqüente, sendo esse o espelho de Salvador, município

que despontou nacionalmente ao inserir na agenda governamental esta política no ano de 2005, aproveitando a janela de oportunidades das eleições municipais daquele ano, com amplo apoio e pressão dos movimentos negros.

Este artigo buscou levantar quais fatores convergiram para que a política de saúde para a população negra fosse implementada em Salvador durante o período compreendido entre 2005 e 2012, considerando o contexto político, suas mudanças e atores envolvidos nesta tarefa. O recorte temporal deste trabalho baseou-se em dois governos gestados com mudanças de ordens partidárias e novas coalizões que promoveram também alteração no curso da política. Estudos já foram realizados para levantar e compreender como a política de saúde para a população negra foi agendada e formulada neste município, considerando os atores governamentais, a burocracia e a participação das organizações dos movimentos negros que estiveram presentes nesta etapa. Araújo e Teixeira (2013), no período compreendido entre 2005 e 2006 realizaram um extenso levantamento, cujos resultados apontaram as características dos atores e sua vinculação a organizações dos movimentos negros, concluindo que o contexto político e institucional no período foi fundamental para a inclusão do tema em questão na agenda do governo recém eleito. Tendo tal condição como pano de fundo, pretende-se, neste trabalho, explicar como se deu o processo de implementação da política de saúde da população negra no município de Salvador, durante os anos de 2005 a 2012. Para isso, consideramos alguns fatores importantes: a existência do racismo institucional, visto que no desenho da política de saúde para a população negra o racismo institucional é apresentado como uma categoria analítica a ser enfrentada para que a política tenha êxito em seu ciclo; a relevância da burocracia de rua no processo, a partir da formação de uma rede de pontos focais nos distritos e unidades de saúde do município²; as ações desenvolvidas pelo núcleo institucional para o desenvolvimento da política alocado dentro da Secretaria Municipal de Saúde Grupo de Trabalho de Saúde da População Negra (GTSPN)/ Assessoria de Promoção da Equidade Racial em Saúde (ASPERS).

A “BRASILIDADE” DO CONCEITO RACISMO INSTITUCIONAL

O conceito de racismo institucional é bastante apropriado para ampliar compreensão sobre as desigualdades a partir do espectro racial, visto que a construção social e histórica presentes foi herança das relações escravocratas que fundaram o Estado brasileiro, sem que em algum momento da trajetória

² Rede formada por funcionários dos distritos e unidades com o objetivo de implementar a política de saúde da população negra em seus respectivos territórios de trabalho.

institucional, a questão do racismo como elemento estruturante tivesse sido considerada presente nas práticas e na ordem institucional. Compreender tais arranjos também auxiliará a desvelar as desigualdades para a promoção de políticas públicas, pois:

O racismo institucional é o fracasso das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas em virtude de sua cor, cultura, origem racial ou étnica. Ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano do trabalho, os quais são resultantes do preconceito racial, uma atitude que combina estereótipos racistas, falta de atenção e ignorância. Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações. (CRI, 2006, p. 22)

O racismo institucional não se expressa somente a partir de atitude explícita ou declarada. Há uma indeterminação do sujeito da ação. Ele é difuso e estrutural, se apresentando muitas vezes pela ausência ou precariedade do serviço prestado pelo Estado ou pelo não acesso a uma política pública. Pode também se apresentar revestido pelo véu da desculpa da incompetência ou inabilidade para a democratização do acesso a oportunidades. O racismo institucional está para além das relações pessoais e interpessoais, não precisando do alçó para ser exercitado. Ele não pode ser punido, pois não há enquadramento na constituição, visto que o autor é o próprio Estado.

Este conceito foi cunhado na década de 1960, no bojo da luta pelos direitos civis dos negros nos Estados Unidos, sendo apresentado no livro *Black Power: The politics of liberation* (1992) por dois ativistas do movimento Panteras Negras. Dentre os objetivos da criação do conceito eram de especificar como se manifesta o racismo nas estruturas da organização da sociedade e nas instituições, descrever os interesses, ações e mecanismos de exclusão estabelecidos pelos grupos racialmente dominantes. Assim, seria possível fazer denúncia das estruturas do poder branco que alijava e oprimia a população negra, no mesmo passo em que desejava propor as condições para que as estruturas do poder negro também pudessem fazer parte do Estado norte-americano. Segundo os autores, o racismo tem como predicação forjar decisões e políticas que mantenham em subordinação um grupo racial em detrimento do outro. Em sua forma institucional, ele é mais difícil de identificar e recebe menos condenação pública, se reproduzindo a partir de políticas institucionalmente racistas, inclusive através de pessoas negras que são cooptadas pelo sistema. (LOPEZ, 2012)

Na Inglaterra, durante os anos de 1980, esse conceito foi introduzido como instrumento de proposição de políticas públicas em busca do empoderamento

da população negra e como argumento para a denúncia da ineficiência do Estado em relação a determinados grupos raciais, principalmente do poder judiciário com a população negra. Este evento foi mobilizado a partir da morte de um jovem negro, Stephen Lawrence por cinco homens brancos e o procedimento institucional do judiciário inglês conduziu a absorção dos culpados, negligenciando várias etapas da investigação. A averiguação foi classificada como tendenciosa e o próprio governo assumiu que os inquéritos policiais eram racistas (LOPEZ, 2012)

Neste trabalho será adotada a perspectiva com influência inglesa, visto que foi este que norteou as ações do movimento negro frente ao governo brasileiro após a Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e discriminações correlatas, realizada em 2001 e o que estruturou o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI), implementado a partir de 2005, numa parceria entre: Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade (SEPPPIR), o Ministério Público Federal (MPF), Ministério da Saúde (MS), Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), Departamento Britânico para o Desenvolvimento Internacional e Redução da Pobreza (DFID), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Uma aproximação do conceito de racismo institucional com a discussão de Edson Nunes (2010) sobre os quatro padrões para as relações entre a sociedade e as instituições formais no Brasil é uma importante ferramenta para que haja compreensão sobre a forma como as instituições públicas e privadas privilegiam determinados grupos e redes a partir de regras anteriormente institucionalizadas e como se mantêm presentes e atuantes mesmo com a inauguração de um conjunto de ações que visam promover a superação das desigualdades e do racismo. Tal compreensão sobre o racismo institucional brasileiro coabitando com políticas públicas antirracismo é mais um dos marcadores de um sistema político que promove a convivência entre elementos da tradição e da modernidade, estabelecendo regras que não se excluem, mas interagem. São demonstrações dos interesses diversos presentes na arena política e como os governos têm adotado medidas para a resolução dos conflitos apresentados pelos diversos grupos de interesses, garantindo a governabilidade e como vem, ao longo dos tempos, incorporando novos atores sociais e suas demandas ao sistema político.

Dessa forma, o racismo institucional se alimenta pela prática burocrática das instituições a partir da crença na inferioridade de determinados grupos étnicos e raciais, bem como a estrutura institucional montada para um Estado que se pretende universalista, mas foi forjado sobre relações escravistas e não adotou em sua trajetória institucional medidas que buscasse reordenar essas

desigualdades. É pelo entendimento sobre o papel do Estado como definidor das normas institucionais e implementador de políticas públicas, também devido ao processo de mudança de rota institucional e incorporação de padrões para a relação entre Estado e sociedade que a discussão sobre racismo institucional está voltada para a estrutura do Estado, com o objetivo de compreender como o racismo se realiza com o sistema estrutural e opera de forma a induzir, manter e condicionar a organização e a ação estatal, suas instituições e políticas públicas produzindo e reproduzindo a hierarquia racial, ou seja, privilegiando um grupo racial em detrimento do outro. Sua manifestação se dá pelas condições materiais, ocasionando acesso diferenciado em relação à qualidade na educação, saúde, segurança pública, habitação, trabalho, dentre outras políticas. Também pode ser mensurado através do acesso às instâncias de poder no que tange a informação, recursos econômicos, representação política e controle da mídia. Tais desigualdades são acúmulos, produto da formação histórica que designou vantagem para uns e desvantagens para muitos, mas a persistência dessas diferenças até a contemporaneidade é produto da estrutura institucional que possibilita a perpetuação do racismo, mesmo com a promoção de ações que desejam criar as condições de reduzir as discrepâncias raciais.

Sobre a produção e reprodução do racismo a partir das instituições, Camara Jones (2000) desenvolveu um quadro que auxilia na compreensão de tipologias características do fenômeno a partir da ordem psicológica até a sua manifestação nas estruturas institucionais. Apesar do modelo subsidiado na experiência norte-americana, aonde as relações raciais se desenvolveram a partir de outras estratégias, a conformação sócio racial é linear, sendo possível notar a presença das esferas de manifestação do racismo como um tipo ideal que serve de parâmetro para aproximações de acordo com as interações territoriais. No quadro formulado por Jones (2000) é possível verificar três níveis ou manifestações do racismo: pessoal, interpessoal e institucional. O nível pessoal diz respeito à internalização das mensagens sobre racismo, se apresentando na ordem da descrença em si mesmo, na ideia de inferioridade (pessoas negras) ou superioridade (pessoas brancas). Ele se apresenta como atitudes manifestadas por indivíduos que causam morte, ferimentos, destruição de propriedade ou de negação de serviços ou oportunidade. O racismo interpessoal se apresenta sob a forma da discriminação ou preconceitos manifestados, ou seja, os pressupostos sociais sobre as habilidades, motivos e intenções das pessoas devido a sua cor. Muitas vezes esse tipo se apresenta em parceria com o pessoal e o institucional. Está presente na ação das instituições, sendo muitas vezes exercitado pela burocracia de rua. O último nível, racismo institucional, é definido como o

acesso diferenciado aos bens, serviços e oportunidades da sociedade por causa da raça. Ele está presente nas normas, às vezes legalizadas ou como uma desvantagem herdada. É estrutural, pois há códigos nas instituições manifestados através do costume, prática e da lei, de modo que não é necessário identificar um autor. O racismo se apresenta no bojo das instituições como omissão do e no serviço na face à necessidade. A visibilidade para o sujeito indeterminado presente nos procedimentos burocráticos das instituições é uma contribuição importante desse quadro analítico, visto que possibilita verificar o racismo dissociado dos atos, intenções ou mesmo consciência dos autores promotores. Esse sujeito causador do racismo institucional é resumido por Wiewiorka (2007) ao apresentar um dilema muito comum nas instituições brasileiras na atualidade, quando estas são administradas ou governadas por pessoas não racistas ou não crentes em teorias racistas e ainda assim diagnostica-se a presença de práticas excludentes pelo espectro raça/cor. O que ocorre é que esses dirigentes podem estar sujeitos ao racismo inconsciente e subjugados às normas institucionais racializadas que preterem a população negra. Nesse atalho, é possível cada vez verificar a admissão da existência do racismo, entretanto prová-la é requer a iluminação de algumas esferas sociais. A prova mais relevante da sua existência está na condição de inferioridade da população negra, que pode ser evidenciada por qualquer indicador social que se escolha; seja nos números sobre mortes violentas, sistema prisional, baixo acesso ao serviço de saúde, desempregos e subempregos, baixa escolaridade, dentre outros.

Vale ressaltar que, apesar desta abordagem indicar para uma (des)responsabilização dos segmentos dominantes da sociedade em relação às desigualdades raciais, devido ao fato de, aparentemente, não serem conscientes do racismo, ainda assim, esses segmentos são beneficiados por essas desigualdades, usufruindo do *status quo* da branquitude e todas as oportunidades e privilégios presentes numa sociedade racializada. Dessa forma, numa sociedade em disputa, como é a sociedade capitalista, as pessoas sabem como o racismo produz capitais sociais, delegando privilégios e alijamentos, uma vez que se beneficiam das oportunidades concedidas a determinados grupos raciais. Adiciona-se ainda, o fato da estrutura escravagista de fundação dos Estados modernos americanos, quando em sua formação, a relação de exploração e desigualdade esteve assentada em relações de trabalhos desumanas e a construção de uma consciência coletiva de menos humanidade para a população negra.

Retornar à discussão sobre poder neste ponto é fundamental visto que, por definição, o racismo institucional se apresenta enquanto abstração, resultante da organização da estrutura do Estado brasileiro. Para que não haja

afastamento do conceito e dos fenômenos com os quais ele se relaciona é importante fazer uma correlação com outros conceitos que nos auxiliam a materializar uma *próxis*,³ neste caso, o racismo institucional, conforme está sendo abordado. A construção de uma materialidade empírica para analisar é uma aproximação, visto que o conceito em questão está subsidiado no campo das simbologias evidenciando como estas repercutem sobre as relações de poder. Pierre Bourdieu (2002) apontou para as desigualdades produzidas numa sociedade hierarquizada, cujas condições materiais e simbólicas importam para a apropriação de poder e privilégios, fomentando uma distribuição desigual dos recursos aos seus membros a partir desses marcadores. Trata-se de capitais de ordem material ou simbólica: capital *econômico*, se referindo à renda, salários, imóveis; capital *cultural*, como saberes e conhecimentos reconhecidos por diplomas e títulos; o capital *social*, que diz respeito às relações sociais que podem ser revertidas em capital, relações que podem ser capitalizadas; e por fim o *capital simbólico*, resumindo-se ao prestígio e/ou honra. Interessa-nos esta conceituação, pois a discussão sobre o racismo institucional orienta-se a partir da simbologia, repercutindo na dimensão material, devido ao fato do racismo institucional se apresentar na dimensão simbólica. É importante notar que a associação entre o nível socioeconômico persiste até os dias atuais por causa dos fatores estruturais que perpetuam essas injustiças históricas. Em outras palavras, é por causa do racismo institucional que há uma associação entre condição socioeconômica e raça no país.

A política analisada nesse estudo é resultado do desdobramento desse conjunto de simbologias no campo material. Se, num Estado democrático que pretende universalizar todas as ações de saúde voltadas para a sociedade, ainda assim diagnosticaram-se discrepâncias em relação ao acesso e utilização desses serviços e nelas há conclusão de que essa variação é condicionada por causa da cor/raça e etnia, percebe-se que a argumentação tecida até aqui encontra no campo empírico validação.

³ Utilizo a terminologia *proxy* neste trabalho ao invés de indicador, pois alguns dados que serão abordados neste trabalho não existe desagregação oficial a partir do espectro cor, assim, serão utilizadas aproximações. As informações socioeconômicas do censo do IBGE têm bancos de dados robustos considerando raça, gênero e geração, entretanto esses dados são mais consistentes no que tange a esfera federal e esse trabalho se orienta para as unidades subnacionais, no caso, município de Salvador.

PRÁTICA E ESTILO DOS PONTOS FOCAIS: A DISCRICIONARIEDADE PODE PROMOVER A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS COM BAIXO ENRAIZAMENTO

O processo de implementação das políticas públicas perpassa pela atuação dos burocratas do nível de rua, atores chaves que influenciam o percurso que tais políticas irão seguir. Isso é resultado de uma combinação de fatores, entre eles a limitação de recursos, falta de clareza nos desenhos das políticas, aliado aos interesses próprios dos burocratas como categoria ou individualmente. Esses estilos, potencialidades, conjunto de valores e preferências, promove o exercício da discricionariedade que por muito tempo foi rejeitado pelos teóricos, sendo analisado como uma distorção do papel do burocrata, uma ação que deveria ser corrigida para que as políticas fossem eficientemente implementadas. (LIPSKY, 2010) No entanto, essa posição tem sido reavaliada a partir da compreensão de que a discricionariedade pode ser necessária, principalmente para as políticas implementadas sob circunstâncias desfavoráveis ou atípicas, mesmo reconhecendo o insulamento e poder delegado aos burocratas no exercício de tal discricionariedade. Ainda assim, considerar as preferências, estilos e conhecimento profissional dos burocratas como categorias que advogam a favor do sucesso de implementação de políticas públicas que nasceram condenadas ao fracasso pode ser essencial na compreensão dos variados estudos nesse campo. (LOTTA, 2010).

Este é o caso da política de saúde para a população negra ao ser implementada em Salvador, durante os anos de 2005 a 2012. Contando com um conjunto de ações concentradas nos três primeiros anos no município, após muitas dificuldades de ordem institucional, política, recursos; sua sobrevivência pôde ser mapeada nos anos seguintes a partir das ações da burocracia de rua, atuantes nos distritos sanitários e unidades de saúde, considerando fatores relacionais aliado aos estilos de cada burocrata responsável pela implementação. A pesquisa realizada para a dissertação de mestrado (QUEIROZ, 2015) demonstraram como a discricionariedade foi importante para que a PNSIPN tivesse continuidade frente às dificuldades, tendo como principal agente implementador a ação dos pontos focais dos distritos e unidades de saúde e o seu principal recurso investido as competências individuais e o compromisso com o sucesso da política desses burocratas do nível de rua. Aliado a isso, a tarefa delegada aos pontos focais (responsabilidade para disseminar as ações do GTSPN/ ASPERS em seus distritos sanitários) e a compreensão sobre suas responsabilidades enquanto pontos focais (implementar a política dentro dos seus distritos e unidades, a

partir da formação de seus pares e realizar atividades referente à política em seus territórios, bem como informar à população atendida sobre a existência da política e seus direitos em ter um atendimento livre de discriminação racial) possibilitaram o exercício da discricionariedade com bastante elasticidade.

Numa abordagem em que analisa como se deu o processo de implementação do Programa de Saúde da Família (PSF) em três diferentes municípios de São Paulo, Lotta (2010) constatou em sua tese de doutorado que este processo é um complexo que envolve pessoas, vontades, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos o que condiciona processos diferentes para a implementação da mesma política. Ela considerou que dois grandes grupos de fatores alteram a forma como a implementação acontece: organizacionais, ligados à gestão das unidades básicas e ao funcionamento das equipes de saúde da família e os fatores relacionais, vinculados às redes sociais dos agentes e às afiliações e trajetórias.

Este trabalho utilizou os mesmos dois grupos de fatores para a pesquisa em questão: fatores organizacionais e fatores relacionais. Os fatores organizacionais se apresentam sob a perspectiva das condições possíveis para o desenvolvimento das atividades que garantem o curso da implementação das políticas nos distritos e/ou unidades; para os fatores relacionais, consideramos os estilos dos burocratas implementadores, promovendo o grau de facilidade ou dificuldade dentro de seus respectivos distritos e/ou unidades. Apesar das categorias criadas por Lotta nortear as que foram formuladas para esta pesquisa, elas não são idênticas. Isso se deve ao fato dos fatores organizacionais aqui categorizados referirem-se aos postos ocupados pelos pontos focais, pois esta condição influenciou no desempenho de suas ações para esta pesquisa. Os fatores relacionais estão vinculados às relações desenvolvidas com os seus pares, superiores ou subalternos no ambiente de trabalho. As demais condições foram as mesmas, pois foram desenvolvidas pela mesma área institucional, até a política alcançar os distritos. Isso se difere do campo de análise da pesquisadora citada que utilizou três cidades diferentes. Dessa forma, faz-se necessário apresentar as categorias formuladas para a presente pesquisa:

- a. Atividades: o que foi realizado no distrito com vistas à implementação da política;
- b. Dificuldades: o que foi identificado como elemento presente que dificultou a realização do que foi realizado ou foi planejado e não realizado;
- c. Facilidades: o que facilitou a realização das atividades;
- d. Mobilização: resposta dos demais profissionais para participar das atividades e realizar as propostas para a implementação da política;

- e. Orientação: compreensão sobre qual o papel do ponto focal;
- f. ASPERS – DS: relação e apoio da ASPERS com o distrito;
- g. Racismo institucional: barreiras institucionais relacionadas à questão da raça/cor.

As categorias enumeradas acima foram organizadas de acordo com roteiro de entrevista formulado e aplicado aos informantes. A única categoria que não se apresentou explicitada no roteiro de perguntas aplicadas nas entrevistas foi racismo institucional, entretanto ela foi destacada por todos os informantes durante os seus relatos, na ocasião da pergunta sobre as dificuldades.

Buscando uma análise mais qualificada para compreender como as categorias se relacionam optamos por utilizar uma representação gráfica extraída da metodologia de redes organizada com o *software* ATLAS TI. Assim, a relação estabelecida entre os fatores que promoveram diferentes desenvolvimentos da política nos distritos e unidades de saúde, pôde ser apresentado de acordo com as relações estabelecidas a partir dos vetores ofertados pelo sistema. Esse cruzamento de informações através do *software* possibilitou uma análise mais clara dos condicionantes da política em questão. Os vetores utilizados foram os seguintes:

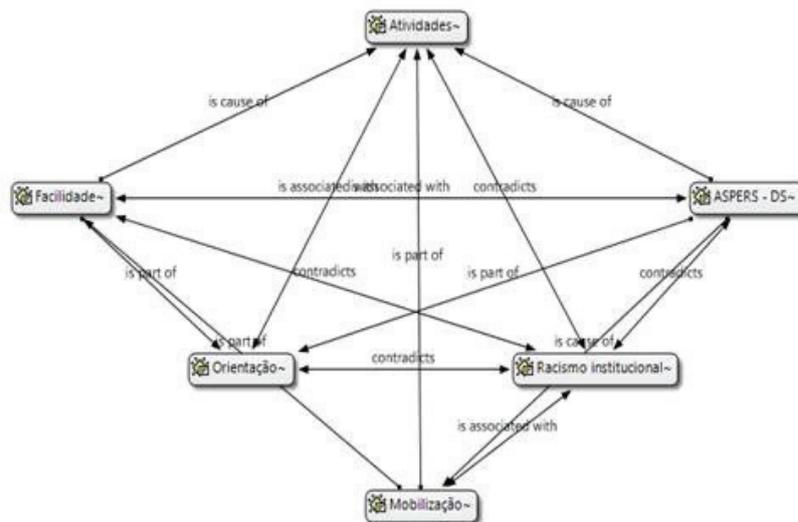
- a. Causa: aconteceu e estava planejado e está explícito na fala dos informantes;
- a. Parte: aconteceu, mas não estava previsto e está explícito na fala dos informantes;
- a. Contrário: não deveria ter acontecido e está explícito na fala dos informantes;
- a. Associado: associação da pesquisadora, não está explícito na fala dos informantes.

Os vetores estão organizados para este trabalho a partir da dinâmica acima descrita. É importante ressaltar que, o apoio da ferramenta auxilia ao pesquisador na definição sobre como as categorias se relacionam em sua pesquisa. Esses vetores utilizados podem assumir outros comportamentos ou significados, entretanto, diante do conjunto universo dessa pesquisa para que os resultados apontados sejam alcançados, as categorias e os vetores devem assumir estritamente o significado acima exposto.

A partir das informações concedidas pelos informantes, o próprio sistema orientou as relações entre as categorias de acordo com os vetores e a principal observação que pode ser feita no resultado apresentado pelo *software* é a centralidade da categoria **racismo institucional** para todas as possibilidades de ordenamento montado pela ferramenta. As três possibilidades: duas vezes

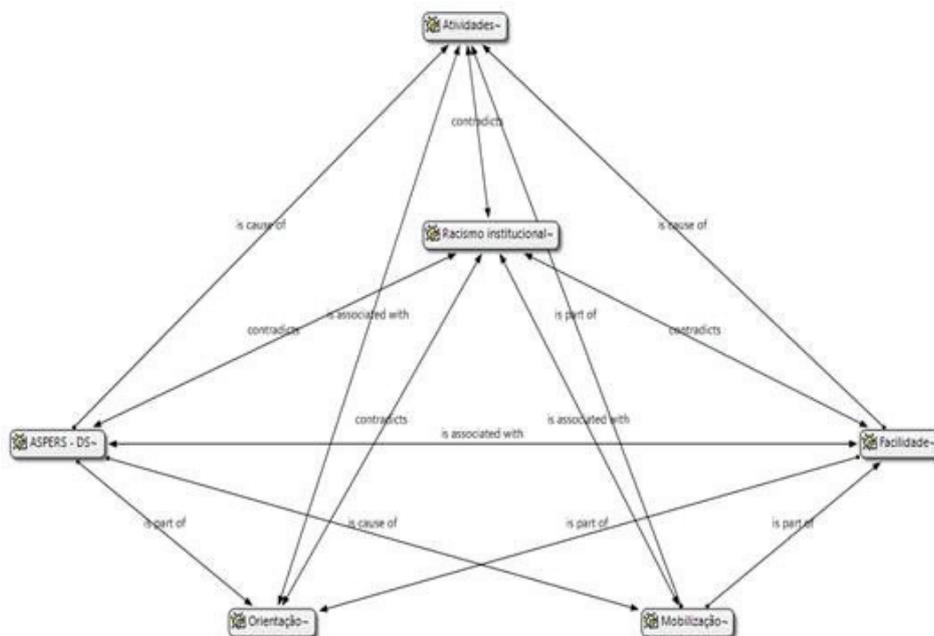
a categoria centralizada é o racismo institucional e a outra foi nenhuma categoria selecionada para a centralidade. Abaixo segue as possibilidades montadas pelo ATLAS TI.

Figura 1 – Modelo 1 de Relações formadas com as categorias analisadas.



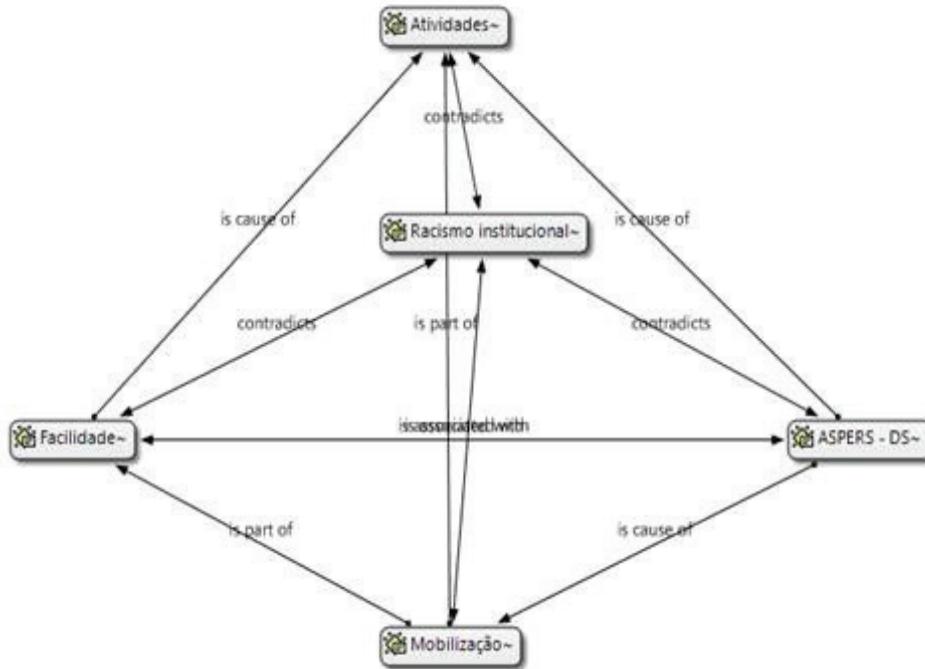
Fonte: elaborada pela autora.

Figura 2 – Modelo 2 de Relações formadas com as categorias analisadas.



Fonte: elaborada pela autora.

Figura 3 – Modelo 3 de Relações formadas com as categorias analisadas



Fonte: elaborada pela autora.

As três relações acima foram organizadas livremente pelo *software*, havendo inicialmente a inserção das categorias e a vetorização das mesmas de acordo com a descrição do que cada vetor significa. Cada categoria pôde se relacionar mais de uma vez com as outras, sendo vinculada com vetores diferentes. A organização geométrica, ou seja, a distribuição espacial das categorias coube à ferramenta tecnológica. O que podemos notar com o auxílio do Atlas TI foi a centralidade da categoria racismo institucional, pois a distribuição espacial a centralizou em todas as tentativas de reordenação das categorias oferecidas pelo *software*.

O fato de o racismo institucional ser alocado pela ferramenta em todas as versões da montagem da rede como central ao ser iniciada com a ASPERS-DS possibilita reflexões importantes acerca da pesquisa desenvolvida; uma delas é sobre os constrangimentos enfrentados pela política formulada para reduzir as iniquidades raciais em saúde, que a princípio, teria grandes chances de sucesso em sua implementação, devido a um conjunto de fatores, entre eles, a presença de atores na burocracia interessados ou engajados para o seu sucesso, encontra barreiras típicas do racismo institucional que interrompe ou fraciona o cumprimento de seu ciclo. Podemos apontar questões interessantes observadas no campo sobre o desenvolvimento da política, seus territórios mais

bem sucedidos e os que mais apresentaram dificuldades em implementar, bem como a capacidade para mobilização.

Foi possível notar que os estilos dos pontos focais foram grandes motores para o sucesso da implementação em seu distrito. Os quatro distritos mais bem sucedidos (Itapagipe, Brotas, Barra/ Rio Vermelho, Cajazeiras) os informantes apontaram o bom relacionamento com a equipe de suas áreas de atuação, não demonstrando problema para que os pares fossem às atividades ou reuniões quando convocados. Importante notar que estes distritos melhores sucedidos na implementação da política tinham como ponto focal pessoas que estavam na gestão e formação de nível superior: mulher branca, enfermeira, bióloga sanitária e os dois últimos assistentes sociais (Barra/ Rio Vermelho, uma mulher branca é o ponto focal, enquanto que Cajazeiras estava sob a responsabilidade de um homem negro). Os dois distritos médio-sucedidos (São Caetano/ Valéria e Subúrbio) os informantes apresentaram relatos de dificuldades na formação da rede, diferenciaram períodos com mais propício e outros mais difíceis; identificaram como empecilhos o racismo e dificuldade de comunicação (os dois distritos foram capitaneados por mulheres negras). Os pontos focais distritais também tinham nível superior (a primeira formada em direito, a segunda assistente social), mas nenhum dos dois PF tinha função na gestão. Além disso, a ponto focal do DS São Caetano Valéria exercia a função de agente comunitário de saúde. Para elas a grande dificuldade estava em serem atendidas quando convocavam os demais profissionais para atividade/reunião/conversa. Coincidentemente, nesses dois casos os pontos focais são pessoas negras e relataram experiências de racismo sofridas durante o seu exercício profissional durante a entrevista. Os outros quatro pontos focais distritais que eram agentes comunitários de saúde (Boca do Rio, Cabula/Beiru, Pau da Lima e Liberdade) apontaram muitos problemas e conflitos com a tarefa de mobilizador. Identificaram com nitidez na fala o racismo aliado à função de agentes comunitários de saúde e também eram pessoas negras. Participavam com maior frequência do chamado da ASPERS e não foi possível registrar nenhuma atividade iniciada no distrito por convocação dessas representações.

Interessantes encontros nos relatos dos informantes sobre o racismo: todos os pontos focais negros relataram experiências com o racismo que dificultaram na implementação de ações para a política de saúde da população negra. Aos que estavam em alguma função de gestão, conseguiam realizar o que propunham enquanto ponto focal, mas apontavam o descontentamento da equipe e a identificação com a cor, esquecendo que é uma orientação legal a implementação da política. Aos que estavam numa função subalternizada dentro de seus

distritos, aliado ao fato de ser negro, não conseguiram avançar em atividades dentro dos distritos, além de demonstrarem um grande desgaste ao tentar realizar tal tarefa. Outro ponto convergente é o fato de todos os informantes terem relatado que os distritos que enfrentaram dificuldade em implementar a política tinham como ponto focal distrital um Agente Comunitário de Saúde (ACS).

Destaca-se também que todos os distritos reconheceram o trabalho desenvolvido em Itapagipe, sendo este indicado várias vezes como exemplo de melhor sucedida pelos entrevistados com a utilização da técnica *snow ball*, entretanto, a referência distrital foi descrita em diversos momentos como menos mobilizada do que os pontos focais das unidades. Este ponto nos interessa porque apresenta uma contradição curiosa frente aos relatos dos entrevistados, que em geral apontaram ser fundamental a capacidade do ponto focal distrital em mobilizar e envolver os demais de seu território para o sucesso da política. No caso desse distrito, apontado diversas vezes como referência e confirmado através do levantamento das ações realizadas, o peso do ponto focal distrital não foi idêntico ao apresentado nos relatos do que seria o modelo para ser bem sucedido. Há de se relatar que nesse distrito, as referências entrevistadas das unidades são todas mulheres brancas⁴, inclusive a referência distrital. Podemos resgatar a discussão realizada anteriormente sobre a relação entre o racismo institucional e o racismo nas instituições, ao interseccionalizar as dificuldades institucionais enfrentadas para a implementação da política, resultado do modelo pelo qual as instituições brasileiras foram forjadas, à presença dos valores individuais na prática laboral dos burocratas.

Outra questão interessante diz respeito ao estilo dos burocratas de rua e pontos focais desta política; há um engajamento com o sucesso e importância dessa política, aliado ao processo de descoberta do racismo. Assim, a defesa e o interesse no processo de implementação dessa política, articula o seu posto de trabalho com o engajamento social, ao mesmo tempo em que constrói uma identidade militante que muitas vezes sobrepõe à identidade burocrata. Isso pode ser notado nos relatos em que os demais burocratas associavam qualquer atividade vinculada à questão racial e negra às referências territoriais. Assim, qualquer seminário que fosse para discutir temáticas raciais mesmo que estivesse distante da área saúde da população negra, a escala estaria direcionada a este profissional. Esta vinculação foi apontada nos relatos como uma das dificuldades para a continuidade da política e como resposta aos demais colegas

⁴ Essa classificação não se baseou na autodeclaração. Há também, uma referência bastante ativa numa das unidades, entretanto, ela foi transferida do Distrito Barra/Rio Vermelho, começando a implementação nesse DS.

com dificuldade de compreender, os pontos focais marcavam que a contribuição para a implementação da política em questão é parte de suas atividades profissionais, orientada por lei contida no Estatuto da Igualdade Racial (nacionalmente) e aqui através da publicação do Plano Municipal de Saúde (2006 -2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realização deste trabalho buscou respostas para as seguintes questões: como se deu o enfrentamento do racismo institucional consoante às estratégias de implementação da política de saúde da população negra em Salvador entre 2005 e 2012 e quais as diretrizes marcaram a atuação da burocracia de rua e dos órgãos governamentais no processo de implementação, observados os objetivos formulados para a política em questão. Para isso, dialogou-se com duas abordagens referenciadas para dar conta dos achados resultantes da pesquisa: uma discussão sobre o processo de implementação de política públicas, cujos elementos mais significativos apontam para a relevância do papel da burocracia no desenho das políticas e o modo como seu poder discricionário altera as trajetórias devido aos fatores organizacionais e de interação entre os atores envolvidos. (LOTTA, 2010) A outra discussão que subsidiou as análises recupera os principais argumentos sobre o racismo institucional, ao conceituá-lo como inerente às instituições atuais devido aos processos de modernização que não rejeitou as normas tradicionalistas definidas durante o período de negação de direitos à população negra. Assim, normas de práticas típicas de instituições racistas convivem com as normas que buscam a inclusão da população negra. Também se diferenciou a prática do racismo nas instituições e racismo institucional, sendo o primeiro a prática dos burocratas a partir de suas escolhas, preferências e concepções, enquanto, que o segundo diz respeito às normas, regras que não dependem de escolhas de nenhum representante. (JONES, 2000) Isto porque, a política de saúde analisada tinha como um dos seus objetivos o enfrentamento ao racismo institucional, visto que este é notado como o principal empecilho para o acesso a uma saúde de qualidade pela população negra.

Do ponto de vista do debate sobre o desenho e formulação de políticas públicas, evidenciou-se um paradoxo em relação ao desenho de tais políticas, pois enquanto algumas não funcionam porque tem uma orientação e percursos muito fluídos dando vazão às interferências dos burocratas, por outro lado, essa estratégia pode ser bem sucedida no caso de políticas forjadas sob grande conflito e pouca adesão burocrática. Foi possível verificar isso no caso da política de saúde da população negra.

Enquanto políticas pouco institucionalizadas e fluidas têm custos e *gaps* de implementação elevados devido à liberdade que promovem, principalmente para as interferências da burocracia de ponta, por outro lado, essa estratégia pode ser bem sucedida no caso de políticas bem articuladas, do ponto de vista de seu desenho. Foi possível verificar isso no caso da política de saúde da população negra, que mesmo com parâmetros muito bem definidos no que tange a sua concepção nacional, descrita sob a forma de lei e também no âmbito municipal, publicada no diário oficial do município, a estratégia de formação da rede de pontos focais com uma tarefa ampla e de baixo controle institucional, aliada a uma convocação para compor este instrumento através de uma identificação individual foram duas saídas bem sucedidas para que uma política conflituosa garantisse a sua existência. A ampla orientação de rota possibilitou que os pontos focais definissem o que seria feito em suas unidades e distritos. Tradicionalmente, há críticas para políticas com baixa definição sobre os percursos para a implementação, entretanto, o fato da política em questão ter sido fluída possibilitou que os pontos focais enfrentassem as adversidades contidas em seus distritos com as suas limitações e mantivessem viva a política dentro dos seus respectivos territórios, mesmo nos momentos em que ela dava sinal de esgotamento no âmbito da gestão.

Retomando as questões de pesquisa, é possível organizar alguns pontos que convergiram a partir das análises cruzadas pelo *software* e pela análise atenta e cuidadosa da pesquisadora no que diz respeito aos processos de implementação da política. Um achado bastante interessante é a centralidade da categoria racismo institucional, pois mesmo ao traçar uma política que tenha por objetivo reduzir as iniquidades produzidas pelo racismo e tenha no escopo o enfrentamento a ele, aliado ao comprometimento de uma burocracia engajada, ainda assim, esta categoria não se ausenta. Pelo contrário, o racismo institucional é central e como categoria analítica, articula todas as outras levantadas para esta pesquisa. Isso pôde ser verificado nos relatos dos informantes e reconhecido pelo *software*. Conectando essa informação e as discussões apresentadas, podemos refletir sobre os debates que têm sido travados sobre a discricionariedade, apresentando outra abordagem para além da mera rejeição às decisões legais, institucionalizadas e validadas pelas instituições e agir de acordo com os seus interesses e valores, dificultando o estabelecimento de regras e condutas que promovam o enraizamento das políticas e programas para além da existência de governos e gestões. Esta mesma discricionariedade pode garantir a realização de ações que não seriam promovidas a partir de diretrizes legais, devido ao seu baixo enraizamento e falta de recursos garantidos para

a sua implementação, para políticas que tem o perfil semelhante às raciais. Caso a burocracia de rua não tivesse o poder discricionário, muito mais difícil seria a sobrevivência da política de saúde da população negra ao longo desses 8 anos. A existência de uma rede-militante que deu sustentação à política garantiu a perenidade na implementação, à despeito do prestígio e variações no campo da composição partidária que geriu o governo municipal no período analisado. Podemos apontar que a discricionariedade se confundiu com um ativismo político, muitas vezes encontrado nas organizações de movimentos sociais, cujo investimento de recursos é viabilizado pelos membros das organizações, buscando o sucesso do resultado. Isso pôde ser notado na implementação dessa política, quando os investimentos eram captados ou próprios dos pontos focais, avançando em relação ao que se espera de um burocrata a serviço do Estado, neste caso, para a política de saúde da população negra em Salvador.

Os pontos elencados acima propõem questões importantes a partir das conexões estabelecidas, formando um diálogo interessante entre a descentralização, discricionariedade e o racismo institucional nas instituições brasileiras. Caminhos apontados no bojo da redemocratização buscavam incansavelmente empoderar os municípios no compartilhamento de responsabilidades para a execução das políticas, visto que esta é a esfera com maior proximidade com a população. Entretanto, o grau de insulamento dos municípios possibilitou que as decisões governamentais nacionais não sejam necessariamente efetivadas, devido aos amplos poderes dos municípios, que podem definir as suas próprias agendas locais. Isso fortalece as definições da esfera política que precisa ser convencida da importância dos temas no âmbito municipal. Outro ponto interessante é sobre a discricionariedade, que por muito tempo foi vista como vilã para o processo de institucionalização das decisões estatais. No entanto, podemos encontrá-la exercendo outro papel; no caso dessa política foi a discricionariedade que garantiu a continuidade da decisão estatal, se sobrepondo às decisões governamentais. A prática discricionária pode não ser um empecilho para um ótimo desempenho da capacidade do Estado e cumprimento das ações governamentais nem sempre será a solução para que as políticas alcancem grupos historicamente desprivilegiados. Relevante também é compreender que a categoria racismo não é somente um viés, quando o pesquisador compreende a relevância das relações raciais para o entendimento sobre as desigualdades existentes na sociedade brasileira, tampouco uma categoria que deve ser adotada por pesquisadores militantes, pois os estudos têm apontado insistentemente e confirmam que o racismo não é uma faceta presente em alguns fenômenos; pelo contrário, ele é estruturante da sociedade brasileira, nas instituições e até mesmo os valores foram erguidos a partir de tal concepção.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005.
- ARANTES, B. C. Democracia, direito e política: uma análise da teoria da justiça de John Rawl. *Revista da Procuradoria do Município de Juiz de Fora*, Juiz de Fora, v. 1, p. 269-279, 2011.
- ARAÚJO, M. V. R. de; TEIXEIRA, C. F. A participação dos atores na formulação da política de saúde da população negra na cidade de Salvador. *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 1079-1099, 2013.
- ARRETCHE, M. *Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais*. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), Rio de Janeiro, v. 45, n.3, p. 431-457, 2002.
- ARRETCHE, M. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Editora Fiocruz, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- BASTOS, E. S. M. *Avaliação da política de saúde integral da população negra no Município de Salvador*. 2013. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania) – Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2013.
- BASTOS, E. S. M.; BITTENCOURT, L. de J. O Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) e a criação da Rede de Saúde da População Negra de Salvador: alguns elementos metodológicos. *BIS: Boletim do Instituto de Saúde*, São Paulo, v.12, n. 2, p. 179-184. ago. 2010. Disponível em: http://periodicos.ses.sp.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1518-18122010000200013&lng=pt&nrm=iss. Acesso em: 1 jul. 2015.
- BATISTA, L. E.; WERNECK, J.; LOPES, F. *Saúde da população negra*. 2. ed. Brasília, DF: ABPN, 2012. (Negras e Negros: Pesquisas e Debates).
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Organização de Alexandre de Moraes. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. *Política Nacional de Saúde Integral da população negra*. Brasília, DF: SEPPPIR, 2007.
- BRASIL, S. A. *A política de saúde da população negra no Brasil: atores políticos, aspectos étnico-raciais e principais tensões do campo*. 2011. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- CARDOSO, M. *O movimento negro*. Belo Horizonte: Maza, 2002.
- CARNEIRO, S. A batalha de Durban. *Estudos Feministas*, Florianópolis, ano10, n.1, p.209-214, 1º semestre 2002.

- CRI. *Articulação para o combate ao racismo institucional*. Identificação e abordagem do racismo institucional. Brasília: CRI, 2006.
- CHOR, D.; LIMA, C. R. de A. Aspectos epidemiológicos das desigualdades raciais em saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1586-1594, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v21n5/33.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014
- DEUBEL, A.-N. R. Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas. In: DEUBEL, A.-N. R. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002. p. 17-56.
- DOMINGUES, J. M. *Os movimentos sociais latino-americanos: características e potencialidades*. [S. l.]: Erscheinungsort nicht ermittelbar Análise de Conjuntura OPSA, 2007.
- DOMINGUES, P. Movimento Negro Brasileiro: alguns apontamentos históricos. *Tempo*, Niterói, v. 12, n. 23, p. 100-122, 2006.
- DRAIBE, S. M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, nov. 2003.
- FILGUEIRAS, F.; ARANHA, A. L. M. Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349-387, 2011.
- GOMES, N. L. O movimento negro no Brasil: ausências, emergências e a produção dos saberes. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 10, n. 18, p. 133-154, abr. 2011.
- HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas públicas*. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 2, p. 61-90.
- JACCOUD, L., BEGHIN, N. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília, DF: IPEA, 2002.
- JACCOUD, L.; SILVA, A.; ROSA, W.; LUIZ, C. Entre o racismo e a desigualdade: da constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). In: Jaccoud, L (org.). *A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos 20 anos*. Brasília, DF: Ipea, 2009. p. 19-92.
- JONES, C. P. Levels of racism: a theoretic framework and a gardener's tale. *American Journal of Public Health*, Washington, v. 90, n. 8, p. 1212-1215, Aug. 2000.
- LIMA, M. Desigualdades raciais e políticas públicas: ações afirmativas no governo Lula. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 87, p. 77-95, jul. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n87/a05n87.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2013.
- LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation, 2010.
- LOPES, F. et al. (org.) *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade*. Brasília, DF: Ministério da Saúde: Funasa, 2005.

- LOPEZ, L.C. O conceito de racismo institucional: aplicações no campo da saúde. *Interface: Comunicação, Saúde, Educação*, Botucatu, v. 16, n. 40, p.121-134, jan./mar. 2012.
- LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012b. p. 221-259.
- LOTTA, G. S. Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. *Anais eletrônicos* [...]. Salvador: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG2008.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2015
- LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. de. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012a. p. 20-49.
- LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010.
- MENDES, E.V. 25 anos do Sistema Único de Saúde: resultados e desafios. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 27-34, 2013.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.
- PAIM, J. S.; TEIXEIRA, C. F. Configuração institucional e gestão do Sistema Único e Saúde: problemas e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1819-1829, 2007.
- QUEIROZ, D. S. *A discricionariedade da burocracia de rua no processo de implementação da Política de Saúde para a população negra em Salvador-BA*. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- QUEIROZ, D. S. *A Política Nacional de Saúde para população negra em Salvador: incentivos e constrangimentos mapeados no processo de implementação*. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.
- RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. Brasília, DF: Editora UnB, 1981.

RACISMO institucional: uma abordagem conceitual. São Paulo: Geledés – Instituto da Mulher Negra, 2013.

RISÉRIO, A. *A utopia brasileira e os movimentos negros*. São Paulo: Editora 34, 2007.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde. *Diagnóstico de saúde da população negra de Salvador*. Salvador: Secretaria Municipal de Saúde, 2006.

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde. *Doença falciforme: manual para população*. Salvador: Secretaria Municipal de Saúde, 2009.

SAMPAIO, E.O. Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil. *Interações*, Campo Grande, v. 4, n. 6, p. 77-83, 2003.

SANTOS, I. A. A. dos. *Direitos humanos e a prática do racismo: o que faremos com os brancos racistas?* 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2009.

SEMINÁRIO NACIONAL DE SAÚDE DA POPULAÇÃO NEGRA, 1, 2004, Brasília, DF. *Caderno de textos básicos [...]*. Brasília, DF: Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2004.

SILVA, A. C. R. da. A racialização da saúde: (re)discutindo a relação natureza x cultura na construção de identidades étnicas/raciais. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26., 2007, Porto Seguro. *Anais [...]*. Porto Seguro: [s. n.], 2007. p. 1-10.

SILVA, M.O.; FIGUEIREDO, N. D. de. Crítica sobre políticas, ações e programas de saúde implementados no Brasil. In: LOPES, F. et al. (org.). *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade*. Brasília, DF: Ministério da Saúde: Funasa, 2004. p. 387-436.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: UNICAMP, 2000. (Caderno, n. 48).

SILVA, R. M da C. A constituição de 1988 e a discriminação racial e de gênero no mercado de trabalho no Brasil. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, Bogotá, n. 23, p. 235-266, jul./dic. 2013.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUZA, J. *Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

SOUZA, J. *A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro*. Brasília, DF: Editora UnB, 2000.

SOUZA, J. A parte de baixo da sociedade brasileira. *Revista Interesse Nacional*, São Paulo, v. 14, p. 33-41, 2011.

TEIXEIRA, C. F.; SOLLA, J. P. *Modelo de atenção à saúde: promoção, vigilância e saúde da família*. Salvador: EDUFBA, 2006. (Saladeaula, 3).

THEODORO, M. (org.). *As políticas públicas e as desigualdades no Brasil: 120 anos após a abolição*. Brasília, DF: Ipea, 2008.

TURE, K.; HAMILTON, C. V. *Black power: the politics of liberation in America*. New York: Vintage Books, 1992.

WERNECK, J. *Iniquidades raciais em saúde e políticas de enfrentamento: experiências do Canadá, Estados Unidos, África do Sul e Reino Unido*. In: LOPES, F. et al. (org.) *Saúde da população negra no Brasil: contribuições para a promoção da equidade*. Brasília, DF: Ministério da Saúde: Funasa, 2005, p. 315-386.

WIEVIORKA, M. *O racismo, uma introdução*. Tradução de Fany Kon. São Paulo: Perspectiva, 2007.

A IMPORTÂNCIA DE BRUNO LATOUR PARA A FILOSOFIA²

Poucos pensadores contemporâneos têm se deparado com um destino tão estranho quanto Bruno Latour. Em certas partes do mundo acadêmico, ele é um reconhecido *popstar*. Sua teoria do ator-rede tem inspirado centenas de trabalhos realizados por animados seguidores na sociologia, antropologia, estudos da ciência, e mesmo as belas artes³ (*fine arts*). Ele atrai grandes multidões durante suas visitas, nas mais prestigiosas universidades do mundo, e permanece com plena energia em seu auge, produzindo livros inovadores e ensaios a cada passar de ano. Contudo, Latour descreve a si mesmo primeiramente como um filósofo, até mesmo um metafísico. E aqui está o grande paradoxo, pois seu impacto entre filósofos tem sido até agora mínimo. Nos círculos “continentais” em que viajo, Latour é raramente lido – ao invés disso, eu frequentemente me descubro na estranha posição de introduzir seu nome pela primeira vez aos filósofos que, diferente de Latour, são mais amplamente lidos no pensamento francês contemporâneo. A recente mudança de paradigma de Derrida e Foucault para Deleuze e Badiou tem feito pouco para alterar essa situação, já que o arsenal conceitual de Latour é tão estranho para a primeira dupla de autores quanto é para a segunda. Mesmo jovens e ambiciosos filósofos que desejam a marca de uma “ontologia relacional”, criada por Latour, frequentemente precisam de um incentivo reforçado para ler seus livros com mais seriedade, já que falham em encontrar esses livros por conta própria. Inicialmente, eu estava na mesma posição, descobrindo os trabalhos de Latour apenas por acaso, através

¹ Doutorando em Ciências Sociais, professor do curso de extensão em Teoria Social Alternativa (TSA) na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e do curso “O poder da fala” na Universidade Católica de Salvador (UCSal). *E-mail*: pinho.thiago@hotmail.com

² Este artigo foi publicado originalmente em: HARMAM, G. The importance of Bruno Latour for philosophy! *Cultural Studies Review*, Haymarket, v. 13, n. 1, p. 31-49, Mar. 2007. Tradução e publicação autorizadas pelo autor.

³ As belas artes (*fine arts*) são aquelas que possuem um propósito estritamente estético e/ou intelectual (N. do T.).

da recomendação de um conhecido, e, infelizmente, ao longo da minha educação, demorei para descobrir esses trabalhos.

Como isso pode acontecer? Como pode um autor genuinamente famoso e perfeitamente respeitável, uma figura que justamente considera a si mesmo um evidente filósofo, e que realiza palestras em Harvard, Stanford e na London School of Economics, permanece quase invisível para a filosofia acadêmica? E naquelas raras ocasiões em que é lido de um modo sério, como ele pode ser mal interpretado tão frequentemente como um “construtivista social”, apesar de sua explícita negação de uma realidade crua modelada por fatores sociais arbitrários? Em minha visão, a resposta está no núcleo consensual desgastado de um mundo filosófico ainda dividido entre as escolas analítica e continental. O esforço constante de conectar essas duas escolas talvez seja uma perda de tempo, já que ambas estão conectadas por uma aliança discreta com a então chamada revolução copernicana de Kant, o maior evento da filosofia moderna. Com seu afastamento do mundo rumo às condições de possibilidade de acesso do humano ao mundo, Kant escraviza a filosofia à um abismo poderoso e central entre a consciência humana e o que quer que possa ou não existir fora dela. A filosofia é reduzida a um crescente conjunto de manobras sofisticadas para lidar com esse tipo de abismo, mesmo que seja apenas para justificar sua insignificância e seu caráter ilusório. A situação acaba resultando na linguagem como um problema filosófico central, mas não o vínculo ente pneus e concreto. A percepção é um tópico aceito por filósofos; a carreira privada de vírus e buracos de ozônio, não é. Isso, talvez, seja o motivo de Bruno Latour ainda ser ignorado pelos filósofos. Com todo o frescor de um forasteiro, e com tanto atrevimento quanto seus heróis William James e Alfred North Whitehead, Latour rejeita firmemente um tipo singular de vínculo entre humanos e mundo que abandona os objetos não humanos para a supervisão manipuladora da ciência natural.

Para mudar esse cenário, é a filosofia acadêmica que precisará fazer ajustes, não o próprio Latour, já que ele tem realizado seu trabalho com todo o requisito de precisão e imaginação. Meu propósito neste artigo é “gritar lobo”⁴ mas, dessa vez, existe realmente um lobo, e sua falta de um disfarce de pele de ovelha só prova que a filosofia contemporânea tem se esquecido de como são os lobos. Essas páginas estão no formato de um ensaio servindo ao interesse do lobo. Elas são escritas sem nenhum traço de simpatia pelos pastores do ser (ou pastores da linguagem, dos textos e do poder) cujos rebanhos têm sido invadidos sem piedade por Latour, ao menos desde 1984. Naquele ano, ele publicou

⁴ A fábula “O menino e o lobo” é uma história criada pelo escritor Esopo há 500 anos antes de Cristo (N. do T.).

seu decisivo estudo sobre Pasteur, seguido discretamente por um tratado aforístico de filosofia intitulado *Irreduções*. (LATOURE, 1984) Esses trabalhos também apareceram juntos em inglês em 1988 sob o título combinado *A Pasteurização da França*. (LATOURE, 1988) É interessante saber o que podia ter acontecido se a era de ouro da desconstrução no mundo anglofônico tivesse sido obscurecida todo o tempo pela escola rival da irredução, comandada pelo próprio Bruno Latour. Acidentes desempenham um papel na história intelectual, e embora seja tentador pensar que a filosofia simplesmente pode não estar pronta até agora para a visão estimulante de Latour, eu tendo a acreditar que três ou quatro defensores bem situados nos anos 1990 podiam ter sido o bastante para estabelecer sua permanente reputação entre os filósofos. Já que quase ninguém tem tentado tratar Latour como um metafísico até agora, eu irei assumir essa tarefa. Em um trabalho atualmente intitulado *School X³*, eu tentarei mostrar que Latour pertence a uma terceira via desconhecida na filosofia contemporânea. Esse presente artigo é limitado a uma reflexão sobre as *Irreduções*, aquele entusiasmante pequeno livro que o próprio Latour considera como a chave do entendimento de sua filosofia. Os quatro conceitos centrais do seu trabalho podem ser resumidos do seguinte modo:

1. **Actantes:** Não existe diferença entre o núcleo duro da realidade objetiva e a fina fumaça das forças sociais arbitrárias. Tudo que existe deve ser considerado como um actante.
2. **Irredução:** Nada é inerentemente ou redutível ou irreduzível a qualquer outra coisa.
3. **Tradução:** Já que uma entidade nunca é redutível à outra, e nunca inteiramente contida dentro da outra, um trabalho real é necessário para mostrar os modos em que entidades parcialmente se influenciam, enquanto permanecendo parcialmente afastada de tal influência.
4. **Associações:** Nenhuma entidade é inerentemente forte ou fraca. A força aparece quando uma entidade consegue reunir o maior número possível de aliados, enquanto a fraqueza emerge quando a força é isolada ou cortada das alianças. Já que aliados podem incluir forças da natureza e deduções lógicas imutáveis, não menos que exércitos e bancos, é inútil explicar o mundo inteiramente em termos de matéria atômica e igualmente inútil reduzir esse mesmo mundo a teorias paranoicas de linguagem e poder conspiratório. Em princípio, todas as forças são iguais.

O que quer que tenha mudado no pensamento de Latour desde 1984, esses quatro princípios ainda continuam no coração de seu trabalho.

Tomado como um conjunto, eles servem como um motor para uma das mais originais filosofias do nosso tempo.

CONSIDERAÇÕES GERAIS

A figura chave da tradição conhecida como filosofia continental é Martin Heidegger. Enquanto muitas coisas podem ser ditas sobre o pensamento de Heidegger, nós devemos nos concentrar aqui em apenas uma: sua distinção entre o ontológico e o ôntico. O ontológico é o que pertence ao ser, enquanto o ôntico é o que diz respeito aos seres individuais e específicos. Apesar de certas variações no modo como esses termos, e outros futuramente, são considerados nos seus últimos trabalhos, é seguro dizer que ele enxerga o reino do “ôntico” com amplo desprezo. Como é tão bem conhecido, Heidegger percebe a agricultura mecanizada, os sapatos de produção em massa, as bombas atômicas e as câmaras de gás do nazismo como apenas a superfície do fenômeno, grosso modo, enquanto o drama histórico do Ser se desenrola amplamente nas camadas mais profundas do mundo. Na maioria dos casos, Heidegger concebe os seres humanos como imersos ou lançados no meio de um mundo de entidades específicas, e afirma que o conhecimento consiste em uma forma de transcender essas entidades, de tal modo a vê-las “como” elas são, ao invés de apenas lidar com elas cegamente. Transcender alguma coisa envolve projetá-la em um pano de fundo de nada, de modo que perceba seu caráter finito e limitado. Enquanto isso, nunca acontece completamente, permanece como um ideal para Heidegger, e ele não é tímido quando o assunto é julgar quais humanos se aproximam mais desse eu-transcendental⁶ que outros. Diferente de outras atividades humanas, a filosofia é capaz de projetar o Ser “como” Ser até certo ponto. Existe também certos sentimentos fundamentais como a angústia, o tédio profundo, ou mesmo o amor, através dos quais virtualmente cada humano acaba sendo capaz de experimentar o Ser em, talvez, duas ou três ocasiões em toda sua vida. Contudo, a transcendência mal ocorre no caso do manuseio e manipulação de objetos específicos, e está certamente além do alcance de animais subhumanos, muito menos gases e minerais. O Heidegger de maturidade calmamente modifica essa postura, permitindo que atividades práticas de camponeses e outros tradicionalistas possam conquistar uma “boa” relação com o Ser, mesmo quando eles lidam com coisas específicas, tais como sapatos de madeira, ou uvas em uma

⁵ *Nothingness* é impossível de ser traduzido perfeitamente para o português. O termo “nada”, adotado por autores heideggerianos, diz respeito àquilo que torna algo um nada, ou seja, um estado de não existência (N. do T.).

⁶ *As-structure* (Eu-transcendental, consciência pura ou consciência transcendental) é a estrutura intencional da consciência na fenomenologia, como o próprio Husserl havia sugerido (N. do T.).

vinha, ao invés do Ser em si mesmo. Ele acaba compensando essa generosidade recém-criada ao acumular mais desprezo do que nunca sobre jornalistas, mercadores de plástico, engenheiros de computação, técnicos de plantas nucleares, consultores de políticas públicas, e outros lacaios escravizados naquilo que Heidegger chama de *stock* de reserva e de “mercadoria”⁷ e que reduzem coisas a meros objetos de cálculo.

Bruno Latour não é heideggeriano. Apesar de sua cidadania francesa, ele não pode nem mesmo ser chamado de um filósofo continental, já que lhe falta uma aliança com a tradição fenomenológica que alimenta o *mainstream* continental. De todas as características da filosofia de Heidegger mencionadas acima, Latour não aceita nenhuma delas. Ele não faz nenhuma distinção entre a incansável busca do Ser e o manuseio prático de seres individuais. Na verdade, ele não faz nenhuma distinção entre graus e castas de entidades, e estudaria a produção de celulares tão respeitosa quanto o artesanato de uma tribo antiga. Diferente de Heidegger, Latour não cria um muro entre a cega manipulação prática e a consciência teórica privilegiada. Para Latour, nós não temos nada a não ser nossas negociações com as redes de objetos; algumas podem ser mais nobres e outras mais ordinárias, mas todas estão no mesmo patamar ontológico. Por isso, para Latour não existe um modo de transcender o mundo, e por isso não é acidente que o conceito de nada não desempenhe nenhum papel em seu pensamento (A simples ideia de um tratado latouriano sobre negatividade me faz explodir em gargalhada). Ao invés de uma solene e arrependida condenação da modernidade vazia e seus produtos monstruosos, nós achamos Latour feliz estudando sistemas de metrô, decisões jurídicas da França, debates ecológicos, sistemas de vigilância policial, e o preço do damasco em Paris. Diferente dos casos de Heidegger ou Sartre, ninguém pode imaginar tornar-se deprimido depois de estudar um dos livros de Latour; seria estranho, de fato, se ele ocasionasse quaisquer suicídios como aconteceu com Roquentin,⁸ o jovem Werther,⁹ ou os anti-heróis de Camus. Ao invés disso, nosso mais provável temperamento, quando lemos Latour, é uma curiosidade fascinante – uma mera postura que Heidegger associa mais proximamente com a superficialidade e a inutilidade. Diferente de Bruno Latour, eu considero Heidegger como o filósofo mais importante do século XX. Mas isso não me impede de defender Latour

⁷ Essa mercadoria (*standing-reserve*) é um conceito heideggeriano, especialmente quando discute o mundo tecnológico. Esse conceito significa o modo como a realidade foi instrumentalizada, não tendo mais vida própria, a não ser quando o humano a utiliza (N. do T.).

⁸ Roquentin é um personagem da “Náusea” de Sartre (1938) (N. do T.).

⁹ O jovem Werther é um personagem do livro de Goethe *Os sofrimentos do Jovem Werther* (1774) (N. do T.).

contra Heidegger em cada um dos pontos citados acima. Se for para a filosofia realizar qualquer progresso nas décadas seguintes, é vital que nós consistentemente discordemos de Heidegger e apoiemos Latour: contra a distinção ontológico/ôntico, contra a distinção teoria/prática, contra o total desprezo pelos objetos de produção em massa, contra a ideia que o conhecimento significa transcendência do mundo, contra o nada, e em favor da curiosidade sem fim sobre todas as formas de seres específicos.

As páginas introdutórias de *Irreduções* nos dá logo um sabor de sua atitude não-heideggeriana (não anti-heideggeriana, já que Latour não se importa com os defeitos em Heidegger). Latour se opõe “à hipótese de que a força é de um tipo diferente do que a razão; [que] o direito nunca pode ser reduzido ao poder.” (LATOURE, 1988, p. 153) Leituras superficiais podem (e assim o fazem) interpretar como se Latour reduzisse tudo ao poder, o que faria dele um tipo familiar e medíocre de construcionista social. Contudo, essas leituras são completamente enganosas, já que Latour seria igualmente crítico da noção inversa em que o “poder nunca pode ser reduzido ao direito”. Já que tudo está propriamente entendido, o universo de Latour é tão distante para um magnata como é para um fossilizado e fora de moda realista. O que ele se opõe não é nem ao realismo nem aos jogos de poder, mas sim a uma visão de que ambos podem ser reduzidos um ao outro. A metafísica de Latour é completamente democrática. Átomos e *quarks* são atores reais no cosmos, assim como Fidel Castro, Houdini e unicórnios. Nós não podemos declarar *a priori* que certos atores são mais reais que outros; tudo o que podemos dizer é que alguns são mais fortes que outros. Mas essa força nunca é medida somente na luta humana por dominação, já que animais, estrelas e matéria bruta subatômica são engajados na luta pela realidade não menos que as intrigas políticas maquiavelianas. O que Latour se opõe é simplesmente à *redução*, não importa se são os cientistas ou cientistas sociais que tentam realizar essa redução.

Eu preciso [...] não de ideias *a priori* sobre o que compõe uma força, pois ela vem em todas as formas e tamanhos. Algumas forças são más e usadas para serem associadas com a magia e com o demônio. Outras são aristotélicas [...] Existem forças malthusianas e darwinianas [...] Existem forças newtonianas [...] Existem forças freudianas [...] Existem forças nietzschianas [...] E todas essas forças juntas procuram hegemonia através do aumento, redução ou assimilação de um com o outro. Isso é porque a selva com seus emaranhados de força cresce por toda a ilha [de Crusoe e Friday]. (LATOURE, 1988, p. 154)

“Para aqueles que não gostam da metáfora da força, se ela ‘parece muito mecânica e belicosa, então nós podemos falar de fraqueza [...] Nós temos

de tocar, esmigalhar, apalpar, acariciar, e curvar, sem saber quando o que nós tocamos irá expandir, fortalecer, enfraquecer, ou estender como uma mola” (LATOURE, 1988, p. 155) Aí segue uma lista bem feita das mais diversas atividades humanas, nenhuma delas mais objetiva, transcendente, teórica, ou filosófica que a outra, todas elas presas na mesma negociação e duelo com as forças do mundo. Cirurgiões, gerais, mães, escritores, chefes, biólogos, engenheiros, sedutores - cada um deles tem um domínio preferido de objetos que podem entediar os outros, mas cada um encara a mesma dificuldade.

Nós discordamos constantemente uns com os outros sobre a importância relativa dos materiais, seus significados e suas ordens de precedência, mas nós esquecemos que eles são do mesmo tamanho e que nada é mais complexo, múltiplo, real, palpável ou interessante que qualquer outra coisa. Esse materialismo lançará os belos materialismos do passado direto no esquecimento. (LATOURE, 1988, p. 156)

É lamentável que uma filosofia de tanto tato, pluralismo, e abertura deva permanecer obscura, enquanto filosofias de um reducionismo mais ou menos pretensioso (reduzindo tudo à matéria, à linguagem, ao poder) continuam a dominar a discussão acadêmica. Ao representar um mundo em que tudo é contido em si mesmo, não inteiramente redutível a qualquer outra coisa, Latour nos oferece possivelmente a primeira *object-oriented philosophy*.¹⁰

ACTANTES

Antes de qualquer diferenciação futura, tudo que existe pode ser considerado como um ator ou actante. Seja “uma tempestade, um rato, uma rocha, um lago, um leão, uma criança, um trabalhador, um gene, um escravo, o inconsciente, ou um vírus”. (LATOURE, 1988, p. 192) todos os objetos no cosmos estão no mesmo nível. Não existe um privilégio por um sujeito humano único, aprisionado em suas representações deficientes de um mundo que pode ou não pode existir. Ao invés disso, você e eu somos actantes. Com esse passo singular, uma total democracia de objetos substitui a longa tirania dos seres humanos na filosofia. Nesse sentido, Latour continua o trabalho de seu predecessor Whitehead, que usou o termo “entidade real” para todas as coisas de Deus até os humanos, assim como as nuvens passageiras de fumaça. Nós não podemos começar por dividir os actantes em zonas como animado e inanimado, humano e não humano, ou sujeito e objeto. Cada entidade é alguma coisa em seus

¹⁰ *Object-oriented philosophy* é uma expressão adotada por Graham para descrever sua própria filosofia, além de autores como Latour, Heidegger e outros. Ela é uma tentativa de recuperar a autonomia dos objetos, além do mundo exterior, fugindo assim do aprisionamento do subjetivismo e do humanismo (N. do T.).

próprios termos e cada entidade torna-se envolvida em associações, casos de amor, e duelos com muitas outras entidades. Isso se aplica igualmente para neutrinos, fungos, baleias azuis, e os militantes do Hezbollah. O reino da consciência e da linguagem deve chegar a um fim, já que a filosofia do acesso humano reduz todos os autores primariamente ao que os humanos encontram neles. Contudo, Se você perdeu o galope livre das zebras na savana nessa manhã, então é uma pena; as zebras não lamentarão o fato de você não ter estado lá, e, de qualquer forma, você teria domado, matado, fotografado, ou estudado elas. *As coisas em si mesmas não faltam nada [...]*. (LATOURE, 1988, p. 193, grifo nosso) Tem se passado muito tempo em filosofia desde que as coisas em si mesmas nada faltavam. Latour se refere sarcasticamente aos filósofos de acesso como “Crusoé em sua ilha, Adão em seu jardim [...] Você são os Zorros, os Tarzans, os Kants, os guardiões da viúva, e os protetores das coisas órfãs.” (LATOURE, 1988, p. 193) Somos nós, de fato, que unilateralmente exploramos árvores, ou não são também as árvores que usam o dióxido de carbono de nossos pulmões e formam os caixões que nós somos enterrados? Nós não podemos mais começar a filosofar com decisões arbitrárias sobre quais entidades são reais e quais são meramente derivados. A revolução copernicana de Kant acabou. Whitehead deu um solitário e hesitante passo nessa direção, e é Latour que confirma essa filosofia como um *fait accompli* e começa a desenvolver nosso novo continente filosófico.

Contudo, existe algo de ambíguo sobre os actantes. Por um lado, cada um deles é um agente autônomo irreduzível a qualquer outra coisa. Mas, por outro lado, são apenas as *interações* entre actantes que dividem a realidade em todos os seus distritos individuais. “Quantos actantes existem? Isso não pode ser determinado até eles terem sido medidos um com o outro.” (LATOURE, 1988, p. 164) E mais uma vez: “Nós não sabemos onde os actantes podem ser encontrados. A definição de sua localização é um esforço primordial, durante a qual muitos se perdem.” (LATOURE, 1988, p. 164) E o mais importante de tudo, “se alguma coisa resiste, ela cria a ilusão ótica entre aqueles que a testaram que existe um objeto que pode ser visto e descrito causando essa resistência. Mas o objeto é um efeito, não uma causa.” (LATOURE, 1988, p. 227) Nesse aspecto, a filosofia de Latour dos objetos não é uma rocha sólida que mantém sua solidez entre as mutantes e evanescentes interações. Em cada instante, a vida de cada actante está em jogo: se a realidade de um actante não é exercida de algum modo, então ela não tem realidade. Objetos não são uma totalidade solitária vagando por um espaço platônico transcendente, mas condensa dentro de si a rede completa de duelos, negociações, compromissos, e afagos carinhosos que compõe o mundo.

Mesmo assim, Latour não deseja afirmar que um actante consiste inteiramente em seu conjunto atual de redes. Pois “nenhum dos actantes mobilizados para proteger uma aliança para de agir em seu próprio interesse [...] Cada um deles continua a produzir seus próprios enredos, formando seus próprios grupos e servindo outros mestres, vontades e funções.” (LATOURE, 1988, p. 197) O que impede actantes de derreter inteiramente em uma colossal rede planetária é que cada um tem um segredo, um rebelde núcleo interno nunca inteiramente dominado por outros actantes que cruzam o seu caminho. Como todo filósofo genuíno, a filosofia de Latour é abastecida por um paradoxo interno cujos elementos discordantes ele sempre precisará equilibrar. Por um lado, actantes não preexistem às suas negociações uns com os outros, mas meramente se sedimentam dessas interações como se fossem precipitados no fundo de um tudo de ensaio. Mas, por outro, eles tem uma singular e rebelde vida interna, permanecendo indomável pelos seus vizinhos.

IRREDUÇÕES

Colocado de um modo mais simples, as duas faces da realidade são a natureza autônoma dos actantes e sua habilidade para influenciar um ao outro. O sol é quente, mas ainda não nos fritou; a gravidade de um buraco negro afeta o universo inteiro, mas não tem ainda sugado o cosmos dentro de um único ponto de compressão; o tsunami de 2004 destruiu os *resorts* de praia e milhares de pessoas, mas não aniquilou o mundo; a al-Qaeda e a suposta superpotência norte-americana são ambas frágeis. Objetos se escondem por trás dos *firewalls*, mas não inteiramente. Eles permanecem porosos e vulneráveis um ao outro. “Leibniz estava certo ao dizer que as mônadas não têm nem portas nem janelas, pois elas nunca saem delas mesmos. Contudo, elas são peneiras, pois negociam intensamente sobre suas fronteiras, sobre quem os negociadores serão, e sobre o que eles devem fazer.” (LATOURE, 1988, p. 166) Essa perpétua necessidade de equilibrar substância e relação, ator e rede, é o dilema central de toda filosofia que já existiu ou irá existir. O modo de Latour de encarar esse dilema é pelo princípio de irredução, como foi estabelecido claramente no primeiro aforismo de seu tratado: “Nada é, por si mesmo, ou redutível ou irreduzível a qualquer coisa.” (LATOURE, 1988, p. 158) Nosso mundo é preenchido com nós de concretude, com santuários incluindo coisas individuais. Mas nenhum deles repousa fora do grande jogo de relações, como no segundo aforismo: “Existem apenas testes de força, de fraqueza. Ou de forma mais simples, existem apenas testes”. (LATOURE, 1988, p. 158) As coisas não começam unificados, mas eles podem assim se tornar, como no terceiro aforismo: “Tudo pode ser feito para ser a medida

de todas as coisas.” (LATOURE, 1988, p. 158) Finalmente, no quarto aforismo, esses pensamentos são combinados em uma teoria geral da resistência: “Não importa o que aconteça, o julgamento é real. O verbo ‘resistir’ não é uma palavra privilegiada [...] Nós poderíamos também dizer ‘coagular’, ‘dobrar’, ‘obscurecer’, ‘afiar’, ‘deslizar’. Existem dezenas de alternativas.” (LATOURE, 1988, p. 158-159)

Embora um actante resista a toda redução, ele *pode* ser reduzido- contanto que o trabalho adequado seja feito. Para Latour não existe tal coisa como um actante inteiramente retirado do caminho do mundo. Nem o conhecimento humano magicamente transcende o mundo, como era ainda a esperança de Heidegger: “Nenhuma força pode, como frequentemente colocam, ‘conhecer a realidade’, exceto através da diferença que ele cria ao resistir outros [...] *Nada é conhecido- apenas feito*”.¹¹ (LATOURE, 1988, p. 159, grifo nosso) Assim como o tão chamado conhecimento humano permanece unido ao mundo e não pode pular além ou sobre esse mundo, o mesmo é verdadeiro com os actantes em geral. Ele não nos dá uma teoria da substância, ou um substrato resistente por baixo do filme das relações transitórias. De fato, mesmo enquanto resiste, um objeto inclui todos seus supostos acidentes e relações:

Tudo acontece apenas uma vez e em um local. Se existem semelhanças entre actantes [ou entre diferentes momentos temporais do mesmo actante- G.H¹²], isso é porque eles têm sido construídos com muito custo. Se existem equivalências, isso é porque eles têm sido construídos através de bits e pedaços com muito trabalho e suor, e porque eles são mantidos pela força. Se existem trocas, essas são sempre desiguais e custa uma fortuna tanto para estabelecer, quanto para manter. Eu chamo isso de ‘princípio de relatividade’. Assim como para um único observador se comunicar com outro mais rápido do que a velocidade da luz, o melhor que pode ser feito entre actantes é traduzir um no outro. (LATOURE, 1988, p. 162)

Pela mesma razão, nós nunca podemos dizer que uma camada da realidade está já contida em uma camada mais profunda ou meramente derivada dela. A total concretude de tudo o que existe, ao fundir a oposição tradicional entre substância, por um lado, e o acidente/relação, por outro, assegura que cada camada de realidade é tão real quanto a infinita cadeia de avós dos quais descendem e os incontáveis herdeiros que produzem. Uma batalha é tão real quando átomos, e as músicas de Johann Strauss são tão reais quanto seu DNA. Isso tem ao menos duas consequências. Primeiro, toda tentativa de explicar coisas por suas origens é uma jornada de tolo: “toda pesquisa sobre origens e

¹¹ O termo “feito”, ao invés de “realizado”, resgata o vocabulário pragmatista que Latour tanto utiliza, remetendo a figuras como William James (N. do T.).

¹² G. H.= Graham Harman (N. do T.).

fundações é superficial, já que espera identificar algum [actante] que potencialmente contém os outros. Isso é impossível. Se nós desejamos ser profundos, nós temos que seguir forças em suas conspirações e traduções.” (LATOURE, 1988, p. 188) Segundo, existe o princípio familiar de que nós nunca alcançamos uma etapa final de uma matéria primeira da qual tudo mais é construído. O universo de Latour não leva em consideração nenhuma marca de átomo filosófico, não importa qual seja. Continuando com esse remix atonal de Leibniz, ele escreve que “não importa quão longe nós vamos, há sempre formas; dentro de cada peixe há oceanos cheios de peixes. Alguns acreditam ser os moldes enquanto os outros são o material cru, mas isso é uma forma de elitismo.” (LATOURE, 1988, p. 161) Nesse aspecto, a filosofia de Latour pode ser lida como uma monodologia sem mônodas indestrutíveis. Um tecido e uma cadeia de peneiras infinitas surgem e desaparecem por toda a totalidade do mundo.

TRADUÇÃO

Um actante confronta outro apenas pelo artifício da tradução ou negociação. Não seja enganado pela linguagem antropomórfica: não é simplesmente uma questão de transformar Kafka para o espanhol, produzindo uma encenação budista do anel de Wagner,¹³ barganhando taxas de troca estrangeiras, ou mesmo um assunto de extração de pesadas moléculas de água de uma massa do tipo normal. Tradução não é uma característica especial dos humanos, mas o núcleo das relações em geral, mesmo na esfera inanimada:

O que [é dito] de textos pode ser dito de todas as fraquezas. Por um longo tempo muitos tem concordado que o relacionamento entre um texto e outro é sempre um assunto para interpretação. Por que não aceitar que isso é também verdade entre os tão chamados textos e os tão chamados objetos, e mesmo entre os tão chamados objetos em si mesmos? (LATOURE, 1988, p. 166)

Esse ponto vale sempre repetir, dado a completa negligência das relações inanimadas na filosofia contemporânea. O Copernicanismo¹⁴ enviesado de nosso tempo ainda reduz basicamente toda a metafísica a uma teoria do conhecimento humano, mesmo quando é animada com um elegante giro pós-moderno.

Tradução sempre cria uma assimetria entre antes e depois, já que nada pode nunca inteiramente ser restaurado para sua forma prévia:

Aja como você desejar, contanto que isso não possa ser facilmente desfeito. Como resultado do trabalho dos actantes, certas coisas não retornam

¹³ Referindo-se ao anel de Nibelungo, uma peça clássica de Wagner com quatro grandes óperas (N. do T.).

¹⁴ Referência ao giro copernicano proposto por Immanuel Kant no século XVIII (N. do T.).

aos seus estados originais. Uma forma é estabelecida, como uma ruga... uma armadilha, uma alavanca, uma irreversibilidade... A palavra exata não importa, contanto que designe uma assimetria. Há vencedores e perdedores, há direções, e algumas são mais fortes que outras. (LATOURE, 1988, p. 160)

Nenhuma entidade é perfeitamente conservada enquanto é deslocada de um lado da realidade ao outro: “Tudo é traduzido [...] Nós podemos ser entendidos, isto é, rodeados, distraídos, traídos, deslocados, transmitidos, mas nós nunca somos entendidos bem. Se a mensagem é transportada, então ela é transformada.” (LATOURE, 1988, p. 181) Já que um actante existe apenas em um lugar e em um momento, traduzir um objeto realmente significa que nós nos voltamos para um novo objeto. Há um relacionamento meramente frouxo não apenas entre as versões grega e latina de Platão, mas também entre o próprio Platão com as ideias de dez e 51 anos, e mesmo Platão no nascer do sol e o de 12h do mesmo dia. Para Latour, como para Whitehead, a completa concretude de cada entidade nos proíbe de falar de um núcleo substancial imutável nas coisas. No máximo, há entidades análogas que alguém pode fracamente considerar como pertencente à mesma “trajetória geral”. Nos termos de Whitehead, uma entidade não é uma persona imutável que atravessa aventuras no tempo e no espaço. Ao invés disso, ela é fixa, congelada, enraizada em um singular *milieu*¹⁵ que sempre desaparece muito rápido. A lei do cosmos é um perpétuo perecimento.

Já que não existe um interior monástico nas coisas, mantido em castidade e afastado das corrupções do mundo, nós também não podemos dizer que uma coisa tem qualquer poder misterioso ou em potencial. Embora um actante nunca seja inteiramente superado pela força de seus vizinhos, é ainda inteiramente mundano, completamente expresso, de algum modo, no aqui e agora. Nós não podemos dizer que um carvalho está contido potencialmente numa semente, já que isso nos pouparia do trabalho de seguir as séries de transformações de risco pelas quais a semente e cada uma de suas análogas sucessoras procuram seus respectivos destinos. Como Latour colocou, apenas metade como uma piada: “nós podemos também dizer que as proposições da Ética de Espinosa estão todas inclusas na primeira proposição, ou que a sobremesa está contida na entrada”. (LATOURE, 1988, p. 177) Deste modo, “potencialmente” mostra ser um recurso barato para aqueles que gostam de dizer que eles sabiam desde sempre, sabiam que coisas chegariam a esse ponto, sem ter de negociar com cada uma das transformações do começo ao fim, do mesmo modo como bons contadores de histórias fazem. “Potencialmente” é para a filosofia o que a

¹⁵ Milieu é o ambiente profissional (social) de alguém.

“história whig”¹⁶ é para a história. Apelar para uma potência mágica não é menos absurdo que um Gibbon¹⁷ ter terminado seu amplo trabalho sobre o declínio de Roma com a frase: “Remo e Rômulo devem ter sabido que isso chegaria até a esse ponto”. Um bom historiador, não menos que um bom filósofo, geômetra, designer de armas, chef, procriador de cães, ou amante, devem estar conscientes da incerteza perigosa de cada estágio intermediário.

Talvez de forma mais controversa, Latour estende a mesma observação para o terreno da lógica. Mesmo nesse reino tão santificado, ele sustenta que os estágios de uma dedução devem ser vistos como uma série de possíveis deslocamentos arriscados de axiomas rumo a uma conclusão. “Nunca existiu tal coisa como uma dedução. Uma sentença segue a outra, e então uma terceira afirma que a segunda estava implicitamente ou potencialmente já na primeira.” (LATOURE, 1988, p. 176) Da mesma maneira, “quando muitas sentenças diferentes têm sido feitas de forma equivalente, elas se encontram todas dobradas dentro da primeira, da qual é dito que essa ‘implica todas as demais’”. (LATOURE, 1988, p. 176-177) Latour insiste nesse ponto de um modo hilário, e com quase uma deliberada provocação:

Isso é porque ‘lógica’ é um ramo de trabalhos públicos. Nós não podemos dirigir um carro na linha de metrô mais do que nós podemos duvidar das leis de Newton. As razões são as mesmas em cada caso: pontos distantes têm sido conectados por caminhos que eram estreitos primeiramente e então foram alargados e propriamente pavimentados. (LATOURE, 1988, p. 185)

Nesse sentido, é inteiramente claro o porquê Latour acrescenta que ele não acredita nem em “teorias” nem em “sistemas”. Uma teoria é apenas outro agenciamento que tem sido cuidadosamente unido dentro de um exército de actantes, cada um deles, no começo, resistindo à teoria de alguma forma. Foi trabalhoso para Maxwell mostrar que a eletricidade e o magnetismo se pertencem, mas também foi trabalhoso trazer a Eslovênia para a União Europeia, a filosofia islâmica para a França medieval, seu melhor amigo para sua vida, e uma pasta de dente para fora de um tubo. O mesmo se aplica para os “sistemas”. É fácil para nós agora dizer que os estágios da ciência da lógica de Hegel seguem “logicamente” um ao outro. Mas imagine todos os anos gastos pelo pobre e isolado Hegel para descobrir tudo que estava “implicitamente contido” nesse primeiro enunciado – todo o café, o mau humor, o encorajamento dos colegas, a tinta e o papel necessários para traduzir o imediato indeterminado do ser em 700 páginas de uma galeria ousada de conceitos faiscantes.

¹⁶ *Whig history* é uma forma de ver a história como inevitável, seguindo uma linha determinista, com um passado potencialmente determinado (N. do T.).

¹⁷ Edward Gibbon foi um historiador do século XVIII que escreveu o *Declínio e Queda do Império Romano*. (N. do T.).

ASSOCIAÇÕES

Nenhum actante é inerentemente forte ou fraco. Ele apenas torna-se forte através da reunião de numerosos aliados e se enfraquece quando se torna isolado. Um caríssimo avião Airbus é derrubado por um pequeno meteoro ou um pássaro nos motores, e a proverbial borboleta dos teóricos do caos, pode destruir New Orleans. Impérios, sem-tetos, e grãos de areia, todos jogam pelas mesmas regras. “Nenhuma entidade é tão fraca que não pode recrutar outra. Então, os dois se juntam e tornam-se um terceiro actante, em que eles podem, portanto, se mover mais facilmente. Um redemoinho é formado e cresce ao se tornar muitos outros.” (LATOURE, 1988, p. 159) A força do forte não vem do abandono de suas grossas camadas na superfície, exercendo assim uma essência interior em toda sua pureza. Como Latour observa, os espanhóis não conquistaram o México com uma religião purificada, capitalismo, cartografia ou tecnologia, mas apenas com o reforço mutuamente híbrido de todas essas forças. A ciência moderna não é um procedimento-verdade destilado que arranca todos os ingênuos fetiches e superstições sem fundamento, mas simplesmente ela é um mais forte, mais massiva rede de ajudantes animados e inanimados que os autointitulados druidas e magos podem reunir. Nós podemos chamar isso de “a construção social da ciência” se nós quisermos, mas apenas se nossa sociedade incluir átomos, células sanguíneas, luz do sol, gravidade, e um equipamento de laboratório não menos que tabeliões vitorianos e outros imperialistas sedentos por poder vindos do nosso pesadelo acadêmico.

A estratégia de todos os actantes é usar seus aliados mais sólidos, a fim de modelar aqueles mais leves. Se a teoria das cordas carece de qualquer evidência experimental (“leveza”), ela ainda reúne entusiasmo e incentivos de instituições através de sua incrível unificação da relatividade e da teoria quântica (“solidez”). Aqueles que são seduzidos pela unificação, podem ser mais pacientes em esperar os experimentos eventuais. A pequena Islândia, caso alguém ataque, terá toda a OTAN¹⁸ para a defender, enquanto os aliados do Líbano se sentem muito fracos para interferir diretamente. A Islândia, em sua discreta essência interna, certamente não é mais forte que Líbano; apenas seus aliados fazem a coisa acontecer. O mesmo se aplica a todos os objetos de cada tamanho:

Uma força estabelece um caminho ao tornar uma outra força passiva. Ela pode, então, se mover para lugares que não pertencem a ela, tratando-os como se eles fossem seus... Sobre os [Actantes] que desejam ser

18 North Atlantic Treaty Organization: Organização do Tratado do Atlântico Norte. Também chamada de OTAN (N. do T.).

mais fortes do que outros, pode ser dito que eles criam linhas de força. Eles mantem outros na linha. (LATOURE, 1988, p. 171)

Esse é um dos mais conhecidos lemas de Latour: isto é, é inútil falar da pura e dominante força do gênio ou da verdade, já que essas virtudes são reduzidas a irrelevância se elas não conseguem persuadir ninguém. Em puros termos filosóficos, ela é uma teoria da irrelevância da substância isolada, da “atualidade vazia” denunciada por Whitehead, ou do possível Pasteur fracassado que assombra as páginas do livro de Latour.

A única coisa que convence e modela outros actantes é a força. Por agora, deve estar claro que por “força” Latour quer dizer muito mais que “poder” no sentido ingênuo adotado pelas doutrinas paranóicas e humanocêntricas dos construtivistas. “Por acreditar [que poder e direito são diferentes], nós permitimos que certas linhas de força e certos argumentos dominem as redes as quais eles pertencem.” (LATOURE, 1988, p. 233) Nós precisamos lembrar que “poder” pertence a vulcões e a lua não menos que a Maquiavel e a Kissinger, já que qualquer um dessas forças humanas ou não humanas podem ser feitas para pertencer a uma mesma rede- contanto que o trabalho necessário seja feito. “Nada escapa de uma rede... quando as pessoas dizem que o conhecimento é “universalmente verdadeiro”, nós devemos entender que é como estradas de ferro, que são encontradas em todo o lugar do mundo, mas apenas em uma extensão limitada.” (LATOURE, 1988, p. 226) Por isso, não há “conhecimento”, mas apenas o que Latour chama de *infrafísica*.

Retornando uma vez mais para sua tensa (off-Broadway) rendição da filosofia leibiniziana, Latour revive a noção de Leibniz de que o tempo e o espaço são simplesmente o resultado de relações entre entidades. “Tempo não passa. Os tempos são aquilo que está em jogo entre as forças... nenhum instante pode coroar, mutilar, justificar, substituir, ou limitar qualquer outro.” (LATOURE, 1988, p. 165) E, além disso, “espaço e tempo não estruturam actantes. Eles apenas se tornam molduras de descrição para aqueles actantes que tem se submetido, localmente e provisoriamente, à hegemonia de outros.” (LATOURE, 1988, p. 165) Isso nos conduz a outro lema latouriano: isto é, a impossibilidade de chamar qualquer momento de tempo de “mais moderno” que outro, através da arrogante suposição de que um momento purifica a si mesmo mais completamente do barulho da tradição ou da distorção de “fatores sociais” do que outros. Latour evoca o exemplo clássico e recente da Revolução Iraniana, perguntando: “Quem, então, é o mais moderno? A Shah? Khomeini, o islâmico de outra época? Ou Bani-Sadr, o Presidente, que tem procurado refúgio em Paris? Ninguém sabe, e isso porque eles lutam tanto para fazer seu próprio tempo.” (LATOURE, 1988,

p. 165) Assim como o espaço e o tempo são definidos pelo duelo entre entidades, ao invés de modelar esse duelo, Latour vai mais longe e argumenta que *verdade em si mesma* é um efeito retroativo. “Uma sentença não se sustenta porque ela é verdadeira, mas porque ela se sustenta é que nós dizemos que ela é ‘verdadeira’.” (LATOURE, 1988, p. 165) Um actante não é nada sem as redes; com as redes, ele é tudo.

UM NOVO OCASIONALISMO

Outro dos aspectos mais estranhos do estranho destino de Latour é que ele é frequentemente mal interpretado, do mesmo modo, por ambos os aliados e críticos – ambos celebraram e condenaram a “redução da realidade objetiva a fatores sociais”. Mas essa frase curta contém um triplo mal-entendido: pois pelo fato de Latour abandonar toda redução, isso oferece um profundo relato da realidade, muito mais do que aquele dos realistas, e amplia a sociedade tanto que o soberano humano maquiavélico perde seu privilégio dentro de um desfile amplo de atores vegetais e inorgânicos. Por essa razão, defender ele contra a acusação de ser um construtivista social rapidamente torna-se cansativo. Talvez, melhor seja simplesmente não se importar, confiando nos moinhos do tempo para enfraquecer o *zeitgeist* da guerra de trincheira entre o “realismo ingênuo” e a igualmente ingênuo textualidade e construcionismo. Quando, em algum dia, esse processo for finalmente finalizado, a filosofia de Latour continuará de pé- ele me surpreende incomparavelmente como sendo mais original que os barulhentos heideggerianos franceses que ainda se passam da vanguarda continental. Ignorando a injustiça temporária feita a reputação de Latour, nós devemos concluir esse debate com uma revisão das maiores conquistas de *Irreduções*, todas elas desenvolvidas com mais profundidade em seu trabalho filosófico mais recente.

Primeiro, seu conceito de actante anula a Revolução Copernicana de Kant, simplesmente ignorando-a. Na medida em que objetos reais, ideias, objetos animados e inanimados são substituídos em um mesmo nível, cada um deles ocupando algum espaço concreto na realidade e ambos resistindo e abrindo caminho para influências ao redor, a suposição básica da filosofia moderna desaparece. Essa suposição é que a divisão relacional entre humanos e mundo (se nós lamentamos ele, ganhamos prazer com ele, desconstruímos ele, ou assimilamos ele dentro de um absoluto mais profundo) é a única divisão com que os filósofos têm permissão para se preocupar. Latour contorna esse dogma cansativo, opressivo e frequentemente invisível ao nos lembrar de que a relação entre Immanuel Kant e os objetos no mundo não é diferente daqueles entre polícia e

criminosos, Lucky e Godot,¹⁹ cervo e florestas, ácido e metal, ou fogo e algodão. Cada actante tem direitos iguais em uma ontologia democrática, e as relações são um problema para todos eles – não apenas os para chamados seres racionais.

Segundo seu conceito de irredução nos força a reconhecer um universo de autônomas, mas interconectadas, camadas, nenhuma delas sendo o único item genuíno no cosmos. Nós não podemos inteiramente explicar os humores em termos de química do cérebro mais do que nós sustentamos que Tony Blair controla cada um dos cidadãos britânicos por telepatia, ou que todas as receitas italianas foram decretadas por Marco Polo. O local não está contido “implicitamente” no global, mas nem as mais amplas estruturas são meramente agrupadas por micro-unidades reais privilegiadas. Cada camada do mundo é sua própria lei, e para quebrar essa lei requer um trabalho genuíno feito pelas camadas acima e abaixo. Entre outras coisas, isso coloca um fim tanto na distinção de Leibniz entre mônodas e meros agregados, e aquele mundo duas-caras de Heidegger dividido entre ser e entes. Para Latour, não há nada exceto seres, e eles são muito mais interessantes que os supostos sonhos vazios de cálculo que conduz Heidegger às lágrimas de raiva.

Terceiro, esse conceito de tradução desloca todas as teorias anteriores de verdade. “Conhecer” alguma coisa significa simplesmente testar suas forças e fraquezas de tal modo a projetá-lo em uma forma factivelmente acessível. Isso não significa construir uma cópia da coisa na forma de teorias da verdade como “correspondência”, já que cópias são impossíveis – tudo existe em apenas um lugar e tempo. Isso não significa que tudo deve se associar em um sistema na forma de teorias da verdade como “coerência”, já que tal coerência está constantemente sendo rompida pelos pedaços recalcitrantes que surpreendem, fascinam, ou desapontam você – Latour aprecia a falseabilidade e o colapso muito mais que os defensores da coerência fazem. Finalmente, saber alguma coisa não significa que a verdade é gradualmente desvelada por um Dasein historicamente enraizado, já que esse modelo permanece sob o poder da ideia de que a verdade copia o mundo, com a única condição de que as cópias sejam sempre parcialmente dobradas pela sombra- e Latour não é amante de sombra. Mais importante que isso, todos esses modelos consideram a verdade como uma responsabilidade dos humanos, ou, ao menos, uma responsabilidade das criaturas sensíveis. Por contraste, Latour sustenta que a tradução dos ritos primitivos em algum seminário antropológico, ou a tradução de um barulhento, florescente, e confuso mundo em um sistema implacável de Hegel, não são diferentes em tipo

¹⁹ Personagens da peça *Esperando Godot* de Beckett (N. do T.).

da tradução do poder do vapor em energia cinética, do hidrogênio em hélio na fusão nuclear, transformada em ouro nos laboratórios alquímicos (assumindo que eles tiveram sucesso), ou os sermões de Jesus do aramaico para o grego, ou a Horda de ouro da Steppe no Samarkand e Kiev, ou ainda um passageiro de metrô da Château d'Eau para o Place Monge. Em todos esses casos, nós temos de seguir os passos da tradução tão cuidadosamente quanto a situação demanda.

Quarto, essa ideia de associação transforma todas essas substâncias em um enxame de agregados. Não há uma essência interna única de uma coisa, incrustada com trágicos acidentes periféricos a serem varridos pelos teóricos como graxa na janela. Uma coisa torna-se mais real por acumular mais aliados e persuadir mais objetos a deixá-los atravessar o mundo livremente, seja por sedução, prova ou força bruta. Nós não podemos descobrir a natureza de uma coisa olhando em seu coração, mas deve seguir o sangue que circula daquela coisa através de todas suas artérias e capilares muito bem distribuídos.

Esse conjunto único de *insights* é tão estranho para Heidegger, Derrida e a tradição fenomenológica quanto é para todo o pensamento analítico Anglófono. Isso marca um retorno dos objetos inanimados para a filosofia depois de mais de duzentos anos de esquecimento.

Esse raciocínio latouriano despedaça o realismo tradicional ao garantir realidade mesmo ao “ideal”, e ao proibir todas as reduções de exercícios e máquinas complicadas a um elemento-raiz subjacente que explica todos os outros. Ele destrói o relativismo pop ao demandar que nós olhemos as forças do mundo nos olhos, submetendo cada uma de nossas culturas singulares e diversas às negociações rígidas com as culturas bélicas e cruéis do fogo, água, camadas de ozônio, natalidade, doenças e teoremas matemáticos.

Embora eu deixe uma discussão completa da ideia para meu livro que será lançado em breve, eu acredito que a filosofia de Latour é mais bem interpretada em termos da noção clássica de *ocasionalismo*. Essa doutrina é geralmente lembrada como uma teologia charmosamente ingênua em que Deus intervém em cada momento para fazer com que todas as relações causais ocorram (não apenas as relações entre mente e corpo), dado que as substâncias são consideradas como muito fracas para agir por elas mesmas. Malebranche é o mais proeminente nome europeu nessa tradição, mas sua origem repousa muito mais cedo no Iraque medieval, onde a escola de al-Ash'ari desempenhou um papel de destaque na teologia islâmica, e onde ela alcançou seu pico no famoso trabalho *A incoerência dos filósofos* de al-Ghazali. Contudo, o Deus microadministrador das causas desses teólogos é meramente *uma* possível solução para um problema filosófico subjacente. Isto é, nós apenas vemos coisas no mundo enquanto

contíguas ou lado a lado; sua influência direta uma sobre a outra deve sempre ser inferida ao invés de vista. Por isso David Hume (um grande admirador de Malebranche) meramente continua a tradição ocasionalista, por mais veemente que seja seu ateísmo. Por essa razão, a Era do Gelo Kantiana em filosofia está de fato encurralada pela tradição ocasionalista, zombando como antiquadas e devotamente ultrapassadas. Como argumentado mais cedo nesse ensaio, eu sustento que o problema central da filosofia é equilibrar a realidade interna de objetos individuais com a necessidade de explicar como eles podem penetrar na concha um do outro e conseguir uma genuína influência mútua. Eu sustento depois que Bruno Latour pega esse touro pelos chifres enquanto outros, mais influentes pensadores contemporâneos, se contentem com a parcial solução para o problema.

Para avaliar a conquista de Latour na filosofia, nós devemos considerar o seguinte dilema. Os ocasionalistas e os céticos, certamente, têm razão quando eles fecham cada coisa individual em si mesma, duvidando que sua força escorra de alguma forma em outras coisas. Para fazer coisas meramente lado a lado, ao menos garanta a elas um pouco de privacidade, autonomia e uma vida doméstica inviolada. E isso é uma das duas coisas que a filosofia tem de fazer. Mas a outra coisa que a filosofia deve fazer é realizar o gesto contrário, mostrando um modo em que as coisas conseguem libertar seus poderes uns contra os outros. Sem isso, nós devemos ser deixados com a teoria de incontáveis microuniversos, cada um empurrado uns contra os outros sem nenhuma forma de comunicação. Tal teoria obviamente seria tão infrutífera como uma descrição do mundo que ninguém jamais tentou fazer. Talvez Espinosa tenha chegado mais próximo com seu paralelo infinito de atributos divorciado de todo contato mútuo, mas já que todos esses atributos pertencem a Deus, mesmo Espinosa acaba interrompendo o mais provável ocasionalismo. O mesmo compromisso inevitável é encontrado em todos os ocasionalistas: cada um deles deve permitir um momento especial de hipocrisia, estabelecendo um lugar único onde todas as coisas fazem contato de algum modo. Para os ocasionalistas teológicos, isso é obviamente Deus, quem pode interferir nos eventos do mundo, embora nada mais possa fazer. Para os céticos, é a mente humana que aproveita esse poder hipócrita: não importa o quanto Hume duvida do nosso conhecimento sobre a relação entre o algodão e o fogo, ambos são ao menos unificados na mente humana através da conjunção do hábito, mesmo se nenhum tipo de conjunção ocorra no mundo além do hábito mental. Se o ocasionalismo realmente é o problema central na história da filosofia, como eu sustento, então nós podemos agrupar

famílias de filósofos baseados em como eles lidam com a necessidade de equilibrar a vida autônoma de objetos com as forças que atravessam seus *firewalls*.²⁰

Nesse espírito, nós podemos colocar a questão ocasionalista para Bruno Latour. Em sua filosofia, nós descobrimos que tudo acontece em apenas um lugar e um instante, e isso sela cada actante em uma realidade completamente específica que não dura muito quando atravessa diferentes lugares e momentos. Contudo, ao mesmo tempo, ele é o filósofo das relações *par excellence*; poucos pensadores têm garantido tanto prestígio para as redes e interações como ele faz. Onde, então, é o “ponto de exceção” na filosofia de Latour? Onde a interação ocorre para ele? Ela claramente não é encontrada na deidade hipócrita dos ocasionalistas. Diferente da maioria dos filósofos europeus atuais, Latour não é um descrente. Contudo, se ele jamais escreve uma teologia, é uma aposta segura que seu Deus emergirá como um tradutor e negociador de forças incertas, mesmo se esse actante divino for especialmente poderoso e sábio. Ainda mais claramente, Latour não se retira para a ilha do coco dos céticos, onde os links entre os actantes ocorrem apenas dentro de uma frágil esfera psicológica de conjunções habituais. Ele é muito realista para isso, muito disposto a deixar todas os tipos de forças não-humanas afetarem todas as outras.

Não, a resposta, no caso de Latour, é mais genérica. A resposta é que suas traduções e interações ocorrem *no mundo*. Enquanto isso pode soar vago à primeira vista, existem muitas imediatas implicações negativas que são cruciais para sua filosofia. Primeiro, requer a imediata rejeição de qualquer reino transcendente platônico de formas puras não contaminadas pelo substrato material. Essa rejeição não chocará ninguém, já que o platonismo de todo tipo é quase tão fora de moda na filosofia hoje como o racismo geográfico de Kant. De uma forma mais acurada, como nós temos visto, a mundanidade imanente de Latour abole qualquer potencialidade aristotélica que repousa armazenada por trás do que é real, e também cancela qualquer retirada misteriosa do ser ou seres no estilo heideggeriano. Para Latour, tudo que existe está inscrito em algum lugar no mundo- nesse exato momento. Não há nada fora do momento atual e todos os espaços em várias redes, cada uma delas comprimindo e cedendo entre as forças dos outros. Tudo é real. Nada está sem expressão, e nada está tão profundamente contraído ou rodeado que não possa ser registrado em algum lugar no universo atual.

Com todas essas teorias, Latour corajosamente nos oferece uma metafísica completamente desenvolvida da realidade, diferente dos celebrados neo-co-

²⁰ *Firewall* é um mecanismo de defesa, relacionado principalmente a computadores, embora aqui tenha um sentido mais amplo, metafórico (N. do T).

pernicanos que dominam tanto a filosofia analítica quanto a continental, e que suprimiam suas suposições metafísicas por trás de uma tela de disputas repetitivas sobre as condições pelas quais a realidade é dada aos humanos. Em sua rejeição da potencialidade e sua insistência de que tudo é real, Latour nos faz lembrar da antiga escola Megariana, inimiga de Aristóteles. E se qualquer um desejasse produzir uma controvérsia útil com Latour, não deve ser através da acusação cansativa de construtivismo social, mas sim com uma acusação similar àquelas feitas por Aristóteles contra os Megarianos na Metafísica no Livro IX. Por exemplo:

- a. Se um construtor de casa não está naquele instante construindo, os Megarianos dizem que ele não é um construtor de casa. Aristóteles responde que isso colocaria o construtor profissional que está dormindo na mesma posição que alguém inteiramente ignorante da arte de construir, o que parece contra-intuitivo. Uma questão similar para Latour seria essa: um Pasteur imaginário e fracassado realmente não seria diferente da vasta tribo de humanos que também não fizeram nenhuma revolução em medicina? Nós iremos admitir que um Pasteur fracassado, ou um Pasteur morto em um acidente aos dez anos, nunca teria sido lembrado como “Pasteur”. Mas isso me traz certa dúvida sobre como o gênio é *conhecido* ou *manifestado*, não de sua realidade. É realmente verdadeiro que as forças em potência não estão inscritas em um actante sobre e acima do completo estado de coisas dos actantes atuais, sua trajetória de sucesso? Essa questão vale a pena ser discutida.
- b. Aristóteles também acusa que desde que os Megarianos permitiram nada em reserva que não estivesse já expresso no mundo, eles não conseguiram explicar a mudança ou o movimento. Contudo, se eu envelheço, ou caminho de Atenas para Megara, ou do Quarteirão Latino para os Inválidos, sou eu quem faz isso – não o completo estado atual do “eu”, com todas suas relações monetárias transitórias com outras coisas.
- c. Se os actantes estão constantemente em relação com outros, cada um deles encontrará um outro diferentemente. Contudo, o que torna um actante “a mesma coisa” para cada um dos outros actantes com que ele se relaciona? O que torna o meu sapato o “mesmo” para o concreto da calçada, para uma formiga ameaçada rastejando por perto, para o polidor de sapato que se aproxima de mim, para o filtro de luz do sol através do ar, e para os minúsculos tremores sísmicos que fazem com que meu sapato vibre imperceptivelmente em cada instante? O perigo para Latour aqui é que um actante se reduz a uma série incrível de manifestações, cada uma delas conectada ao resto apenas por alguma coisa próxima a “semelhanças de família”, que

são uma solução epistemológica para um problema metafísico.

- d. Finalmente, há uma questão que Aristóteles nunca colocou para os Megarianos. Isto é, se cada actante em sua completa concretude é fechado em um instante singular de tempo, então o que conecta cada uma das coisas que atravessa sua trajetória através das eras? Aqui nós tangenciamos as outras doutrinas clássicas do ocasionalismo: a criação contínua de um universo preenchido somente com instantes isolados e perecíveis. Se eu não sou, na verdade, “o mesmo” actante em cada momento da minha história, o que conecta cada um desses inumeráveis selves de uma forma que permite a mim ser a mesma pessoa? Aqui, uma vez mais, as “semelhanças de família” não funcionam (e elas podem nem mesmo ser a solução preferida de Latour). Não é uma questão de como outros podem me *identificar* como a mesma pessoa através de instantes de tempo, pois isso é meramente um problema de conhecimento. O problema metafísico subjacente é se há realmente alguma coisa idêntica enquanto o drama do mundo se desdobra. A resposta de Latour pareceria ser um “não”, e isso também me surpreende como algo que vale a pena ser debatido.

O fato de Latour provocar tais questões é o suficiente para mostrar que ele tem sido bem sucedido em reviver a metafísica na filosofia continental. O mesmo não pode ser dito das figuras mais famosas (alguns deles grandes filósofos de qualquer forma) que meramente procuraram novas variações do solitário sujeito humano encarando a escuridão, o mundo desconhecido. A importância de Latour repousa em sua mudança em direção a uma filosofia de “objeto-orientado”. Infelizmente, desde sua aparição em *Irreduções* em 1984, alguns autores têm seguido ele direto para esse caminho. Se um trabalho mais radical de filosofia apareceu durante o terrível anos 80, isso é desconhecido para mim.

Graham Harman é um destacado professor de filosofia na Southern California Institute of Architecture in Los Angeles. Ele é o autor de 17 livros, mais recentemente *Object-Oriented Ontology: A new theory of Everything* (2018) e *Speculative realism: An introduction* (2018). E-mail: graham@rinzai.com.

REFERÊNCIAS

LATOUR, B. *Les microbes: guerre et paix*. Paris: Métailié, 1984. Now available in French as *Pasteur: guerre et paix des microbes suivi de Irréductions*, Découverte, 2001.

LATOUR, B. *The pasteurization of France*. Tradução Alan Sheridan e John Law. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

UNPUBLISHED manuscript. [S. l.: s. n.], [20--]. In press.

