

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS
AMÉRICAS

**CULTURA E INSTITUIÇÕES:
RELAÇÕES ENTRE CULTURA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS
NO BRASIL, NO CHILE E NO MÉXICO.**

HELENA ARIANE BORGES CORRÊA

Brasília, DF.

2012

HELENA ARIANE BORGES CORRÊA

**CULTURA E INSTITUIÇÕES:
RELAÇÕES ENTRE CULTURA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS
NO BRASIL, NO CHILE E NO MÉXICO.**

Tese apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), do Instituto de Ciências Sociais, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais, com especialização em Estudos Comparados sobre as Américas. Orientador: Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro.

Brasília, DF.

20 de dezembro de 2012.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS – ICS
CENTRO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO SOBRE AS AMÉRICAS – CEPPAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS COMPARADOS SOBRE AS
AMÉRICAS

HELENA ARIANE BORGES CORRÊA

**CULTURA E INSTITUIÇÕES:
RELAÇÕES ENTRE CULTURA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS
NO BRASIL, NO CHILE E NO MÉXICO.**

Banca Examinadora:

Professor Doutor Henrique Carlos de Oliveira de Castro – (Presidente) CEPPAC/UnB

Professor Doutor Benício Viero Schmidt – (Membro Interno) CEPPAC/UnB

Professora Doutora Ana Elizabeth Neirão Reymão – (Membro Externo) ICSA/UFPA

Professor Doutor Gabriel Augusto Miranda Setti – (Membro Externo) ICS/UFAL

Professor Doutor Camilo Negri – (Membro Interno) CEPPAC/UnB

Professor Doutor José Deocleciano de Siqueira Silva Júnior – (Suplente) UNIEURO

Brasília, 20 de dezembro de 2012.

DEDICATÓRIA

*À minha mãe, Cida, e ao meu pai, Adão.
Meus guerreiros prediletos.*

AGRADECIMENTOS

O curso de doutorado é a última etapa da educação formal e culmina toda a jornada educacional de uma pessoa. Demorei muito pra entender isso, mas a única certeza que tenho é que neste tempo todo o apoio institucional e o apoio emocional de pessoas queridas foram fundamentais para a conclusão do processo.

Injustas omissões podem ocorrer, mas tentarei expressar da melhor maneira possível minha gratidão. Começando pelas instituições de apoio, agradeço a CAPES pelo investimento fundamental a este trabalho, sem dúvida o apoio financeiro no tempo que recebi a bolsa de estudos foi fundamental para que eu me dedicasse a esta tese.

Aos professores do CEPPAC Benício Schmidt e Camilo Negri, à Prof. Ana Elizabeth Reymão da UFPA, ao Prof. Gabriel Setti da UFAL e ao Prof. José Deocleciano Jr da Unieuro, agradeço a disposição em participarem da banca examinadora e por terem sido tão gentis em responder prontamente ao convite.

Agradeço ao CEPPAC os bons momentos que vivi neste Centro, a seus funcionários, professores e alunos. Aqui tive a oportunidade de ter aulas com professores que considero grandes mestres e tenho profunda admiração, como o saudoso Prof. Roberto Cardoso de Oliveira, que gentilmente me recebeu em sua classe como aluna especial antes mesmo de ingressar no curso do mestrado. Também tive o privilégio de ter cursado o Seminário de Tese I com o Prof. Arno Vogel e o Seminário de Tese II com a Prof. Fernanda Sobral, que foram fundamentais neste processo. Agradeço ainda as valiosas contribuições dos professores Benício Schmidt e Moisés Balestro que participaram da qualificação do projeto de tese.

Outro momento importante na minha vida acadêmica, ainda no mestrado, foi participar no CEPPAC da organização e do evento da Escola de Altos Estudos da Capes “Pesquisa mundial de valores: do desenho de pesquisa à análise de dados” que contribuiu de maneira rica para que eu desse continuidade no doutorado dos estudos iniciados no mestrado. Agradeço muito ao Prof. Henrique por esta oportunidade.

Agradeço aos meus colegas de CEPPAC, especialmente aos da minha turma do doutorado: Cynthia, Luciana, Luiz Carlos, Michel e Roberto pelas discussões realizadas, dramas e alegrias compartilhadas. Muitos já são doutores a esta altura e eu tenho muito orgulho de ter sido colega de vocês.

Gostaria de expressar meu profundo agradecimento ao meu orientador Prof. Henrique Carlos de O. de Castro pelo constante apoio, amizade, paciência e dedicação a este trabalho. Sem ele eu teria desistido. Sem as discussões constantes e seu ouvido atento, nada teria sido

possível. Agradeço demais ao prof. Henrique por não ter desistido de mim, porque se continuo no caminho das Ciências Sociais, se hoje sou pesquisadora da área, devo tudo a ele.

Partindo para o apoio emocional, além do prof. Henrique e da minha família, meus queridos amigos Moema Faria e Pedro Angueth foram as pessoas que não me deixaram desistir de tudo, que sempre me apoiaram e me deram muito mais do que eu pedi. A vocês a minha gratidão, carinho, amor e reconhecimento para a vida toda.

Agradeço aos colegas e amigos que em diferentes momentos estiveram ou se fizeram presente e que dividiram momentos especiais: Naihara, que não imagina o quanto me ajudou; Daniel Capistrano, sempre querido; Vanessa Mariano; Antônio Mário; Samanta; Samara; Josy; Matheus; Martin; Claudinha; Marlon; Márcio P.; Michelle S.; Maria Cecília L.; Maikel; Pedro Ivo T.; Vanessa S.; Beth; Túlio; Raquel K.; Eliene; Aline Ascensão; Pe Wesley; Pe Dercílio; e a meus familiares pela torcida e por tornarem o meu caminho mais leve, mais seguro e feliz. Aos que cuidam com muito carinho e zelo da minha saúde: Dr. Emerson, Ivete e Eduardo, agradeço o suporte, a paciência, a acolhida e a dedicação. Não poderia jamais deixar de expressar meu carinho e gratidão a todos vocês.

A Laís, querida amiga e companheira da reta final de produção da tese, muito obrigada pelo cuidado diário, pelas conversas e também pela checagem das citações bibliográficas. Você sempre terá meu respeito e reconhecimento. Muito obrigada! Também agradeço em especial ao meu amigo Rafael Cortez que me ajudou demais durante um problema pessoal, por seu apoio em SP e por ter me dado um novo sopro de coragem. Obrigada, querido!

Por último, e mais importante, minha família é meu recanto feliz. Agradeço à luta e persistência dos meus avós que nunca imaginaram que eu chegaria até aqui e da minha mãe e do meu pai que sempre tiveram certeza. Mãe e Pai, obrigada pelos exemplos de vida, de fé, de amor, de coragem e de esperança! Amo vocês! A meu irmão André e minha cunhada Mônica que sempre estiveram a postos, atentos e carinhosos. A Marcela, minha sobrinha linda, que me acalma e encanta com sua doçura e esperteza e que um dia entenderá a minha ausência em alguns momentos por conta da tese – assim espero. E ao Ricco, meu “rimão” querido, que pela proximidade espacial foi quem ouviu os lamentos, secou as lágrimas e sempre me ofereceu seus ombros, suas palavras de conforto, sua fé e me aliviou o fardo em muitos momentos. E ao meu “Labra-lata” favorito, Zulu, por ser o pedaço de alegria que completou nosso lar. Ao meu querido Santiago, companheiro de todas as horas, sempre presente e atento em todos os momentos da minha vida. Por fim, e mais importante, agradeço a Nossa Senhora da Conceição por sempre passar à frente de todas as necessidades e a Deus pela força para a travessia. Achei difícil a viagem até aqui, mas eu cheguei.

RESUMO

A presente tese parte do questionamento de por que países com problemas sociais semelhantes, que concebem e executam políticas públicas com características parecidas, podem chegar a resultados distintos. Para tanto, problematiza-se que o que as pessoas pensam, seus valores, crenças, atitudes e comportamentos influenciam as instituições e modificam o curso das políticas públicas. Assim, são analisadas e discutidas duas vertentes tradicionalmente separadas na ciência política: culturalismo e institucionalismo, que serão trabalhadas em um nível de análise menos abstrato, relacionando elementos de cultura política com políticas públicas. Com isto, o trabalho visa ao estudo das interseções entre as vertentes e à ampliação do debate acadêmico sobre culturalismo e institucionalismo; estuda a relação do Estado desenvolvimentista na construção atual das políticas públicas; analisa os caminhos usuais da avaliação de impacto e o uso incipiente de elementos culturais na etapa *ex-post*; e também propõe um caminho empírico para inserção de fatores de cultura política nas políticas públicas, especialmente em seu momento avaliativo *ex-ante*. São analisadas de forma comparativa algumas políticas públicas no Brasil, Chile e México; o uso intuitivo de elementos culturais nestas políticas; e algumas características das avaliações de impacto dos programas de transferência condicionada de renda. Como conclusão, a tese apresenta evidências da interseção entre cultura política e políticas públicas; identifica uma proposta de utilização do referencial teórico e metodológico da cultura política para pensar, planejar e implementar políticas públicas de forma mais eficiente, eficaz e efetiva; e apresenta o fenômeno da palidez de sentido nas políticas sociais, quando não são considerados os elementos de cultura política nas políticas públicas.

Palavras-chave: Avaliação; Cultura; Culturalismo; Cultura Política; Instituições, Institucionalismo; Políticas Públicas.

ABSTRACT

This dissertation investigates why countries with similar social problems, develop and implement similar public policies but sometimes reach different outcomes. It discusses how people thoughts, values, beliefs, attitudes and behavior influence institutions and change the trajectory of public policy. Two traditionally incongruent approaches in political science are combined: culturalism and institutionalism. Elements of Political culture and Public policy are worked on a less abstract level of analysis. Within this level, the work aims to study the overlaps between both streams of literature and contribute to the academic debate between culturalism and institutionalism. It studies the relationship of the developmental state in the building of current public policies; analyzes the evaluation of impact and the use of incipient cultural elements in *ex-post* analyses; also proposes an empirical way for incorporating factors of political culture in public policy, especially in an *ex-ante* stage of the evaluation. This work analyzes comparatively public policies in Brazil, Chile and Mexico, the intuitive use of cultural elements in these policies and some characteristics of the evaluation of conditional cash transfer programs. In conclusion, the dissertation presents evidence of the overlap between political culture and public policy; identifies a proposal to use the theoretical and methodological framework of political culture to think, plan and implement public policies more efficiently and effectively. One important finding is the paleness of meaning phenomenon in social policies whenever the elements of political culture are not taken into account.

Keywords: Evaluation; Culture; Culturalism; Political Culture, Institutions, Institutionalism; Public Policy.

SUMÁRIO

| | |
|------------------|-----|
| Resumo | vii |
| Abstract..... | vii |
| Introdução | 14 |

PRIMEIRA PARTE

| | |
|---|-----|
| 1. A Cultura como ferramenta de compreensão da Sociedade | 22 |
| 1.1 Cultura e Antropologia..... | 24 |
| 1.2 Cultura e Sociologia..... | 29 |
| 1.3 Cultura e Ciência Política..... | 40 |
| 1.4 A Cultura Política Hoje..... | 45 |
| 2. Institucionalismo: Políticas Públicas e o Estado em Ação | 48 |
| 3. Existiria uma falta de diálogo entre as vertentes?..... | 58 |
| 4. Cultura Política e Políticas Públicas: Possíveis Interseções. | 67 |
| 5. Uso intuitivo de Aspectos Culturais em Políticas Públicas | 85 |
| 5.1 Brasil | 85 |
| 5.1.1 Literatura unida à Campanha Sanitarista..... | 86 |
| 5.1.2 A política de combate à aids | 89 |
| 5.1.3 As beneficiárias do Programa Bolsa Escola Federal | 93 |
| 5.1.4 Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem..... | 95 |
| 5.2 Chile | 99 |
| 5.2.1 A política de combate à aids | 99 |
| 5.3 México..... | 103 |
| 5.3.1 A política de combate à aids | 103 |
| 5.3.2 As mães e a campanha sanitária..... | 106 |
| 5.4 Considerações sobre os usos intuitivos de aspectos culturais em Políticas Públicas | 107 |

SEGUNDA PARTE

| | |
|---|-----|
| 6. Relações entre Cultura Política e Políticas Públicas - Entre o Abstrato e o Tangível..... | 111 |
| 7. Cultura política como elemento contemporâneo de avaliação de políticas públicas..... | 122 |
| 7.1 Continuando a discussão conceitual de políticas públicas..... | 122 |
| 7.2 Políticas Públicas Sociais na América Latina: O caso dos PTC..... | 126 |
| 7.2.1 Brasil: Programa Bolsa Família..... | 135 |
| 7.2.2 Chile: Chile Solidario | 141 |
| 7.2.3 México: Oportunidades..... | 144 |
| 7.2.4 Considerações gerais sobre os PTC e suas avaliações..... | 147 |
| 7.3 A prática de Avaliação de Políticas Públicas..... | 151 |
| 7.4 A inserção de elementos de Cultura Política em avaliações de Políticas Públicas | 153 |
| 8. Proposta de Inserção de fatores de Cultura Política na Avaliação de Políticas Públicas .. | 165 |
| 8.1 Consideração de variáveis culturais na avaliação <i>ex-ante</i> | 166 |
| 8.2 A não consideração da relação entre Cultura Política e Políticas Públicas e a palidez de sentido nas Políticas Sociais | 172 |
| | |
| Conclusão | 176 |
| Referências | 190 |
| Anexo 1..... | 211 |

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-----------|---|-----|
| Figura 1. | Verticalização de políticas públicas e seus efeitos..... | 83 |
| Figura 2. | Ilustração das interseções entre os elementos conceituais..... | 112 |
| Figura 3. | Questão sobre participação no questionário de avaliação de impacto do PDHO, 2009..... | 160 |

LISTA DE QUADROS

| | | |
|-----------|--|-----|
| Quadro 1. | Síntese dos usos intuitivos de fatores culturais em políticas de combate à aids... | 118 |
| Quadro 2. | Etapas das Políticas Públicas e Etapas da avaliação..... | 123 |
| Quadro 3. | Programas de transferência condicionada de renda implementados na América Latina e Caribe desde 1989 (por período) | 130 |
| Quadro 4. | Dados gerais sobre a avaliação externa do PDHO..... | 159 |
| Quadro 5. | Dados gerais sobre avaliação do Programa Bolsa Família..... | 162 |

LISTA DE SIGLAS

- AIDS - Síndrome da Imunodeficiência Adquirida / Acquired Immunodeficiency Syndrome
- BEF - Programa Bolsa Escola Federal
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- CASEN - Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
- CEF - Caixa Econômica Federal
- CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CONASIDA (Chile) - Comisión Nacional del SIDA
- CONASIDA (México) - Consejo Nacional de Prevención y Control del SIDA
- DATAUnB - Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília
- EDA - Esquema Diferenciado de Apoyos
- ENCUP - Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas
- EUA - Estados Unidos da América
- FMI - Fundo Monetário Internacional
- FOSIS - Fondo de Solidaridad e Inversión Social
- HIV - Vírus da Imunodeficiência Humana
- HIV - Human Immunodeficiency virus infection
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
- IGD - Índice de Gestão Descentralizada
- IGD-E - Índice de Gestão Descentralizada Estadual
- IGD-M - Índice de Gestão Descentralizada Municipal
- INEGI - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- MIDEPLAN - Ministerio de Planificación y Cooperación

MITI - Ministry International Trade and Industry

MS - Ministério da Saúde

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONG - Organização Não-Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

Oportunidades - Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

PBF - Programa Bolsa Família

PIB - Produto Interno Bruto

PJC - Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho

PNAA - Programa Nacional de Acesso à Alimentação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Progesa - Programa de Educación, Salud y Alimentación

Pronasol - Programa Nacional de Solidariedad

PTC - Programas de Transferência Condicionada de Renda

Sagi - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SENAMA - Servicio Nacional del Adulto Mayor

SENARC - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SIDA - Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

SUS - Sistema Único de Saúde

UNAIDS - Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids

VIH - Virus de la Inmunodeficiencia Humana

WVS - World Values Survey

INTRODUÇÃO

A presente tese surgiu de um questionamento acadêmico ainda sem resposta teórico-metodológica consistente nas Ciências Sociais: A cultura influencia as instituições? Pensando de forma mais restrita, o que as pessoas pensam, seus valores e suas crenças influenciam as políticas públicas?

Pareceria óbvio dizer que a cultura influencia a sociedade e em certa medida determina suas características. Porém, até que ponto esta influência poderia ser notada e mais ainda, como isto poderia ser observado e mensurado? Neste sentido, a argumentação realizada parte do princípio de que há relação entre cultura e sociedade. Esta relação poderia então ser percebida nos processos sociais e, conseqüentemente, seu efeito poderia ser verificado e medido do ponto de vista empírico.

Para estudar esta relação foi escolhida uma das linhas de ação do Estado que é a política pública. Para tanto é necessário observar como a relação entre cultura e sociedade é pensada e pesquisada na área de Ciências Sociais principalmente no que se refere ao amplo debate entre culturalismo e institucionalismo. Na sociologia e na antropologia este debate corre com certa liberdade, porém, na ciência política há uma clara barreira entre as duas vertentes. Sendo assim, questiona-se por que estas duas grandes áreas na ciência política são tradicionalmente separadas.

A ciência política não identifica interseção entre culturalismo e institucionalismo. Já a antropologia e a sociologia incorporam uma série de fatores relacionados à cultura no estudo das instituições, incluindo a crença dos atores. Porém, não foram identificados apontamentos metodológicos concisos de como ocorre esta relação. Neste sentido, o estudo realizado nesta tese se mostra importante do ponto de vista interdisciplinar, pois amplia a discussão teórica sobre o tema e o tange em diferentes disciplinas.

O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: Por que países com problemas sociais semelhantes, que concebem e executam políticas públicas com características parecidas, podem chegar a resultados distintos?

Seguindo esta problematização, buscou-se evidências de que as crenças, os valores e as opiniões dos atores envolvidos modificam o curso das políticas públicas e podem alterar

seu resultado. Ou seja, em alguma medida haveria condicionantes entre a cultura política e o curso das políticas públicas. Para tanto, partiu-se de um campo conceitual mais amplo (Culturalismo e Institucionalismo), para a compreensão em um nível de análise anterior, por meio do trabalho com conceitos específicos (Cultura Política e Políticas Públicas). No sentido de entender se existe e como se apresenta esta relação, o que se pretende é relacionar elementos de cultura política com as políticas públicas.

A problematização encontrada e a construção do caminho a seguir para sua resolução revelam a necessidade da interdisciplinaridade que os conceitos de fundo exigem. Cultura e instituições são conceitos trabalhados de formas distintas em diversas disciplinas e a contribuição de cada uma é fundamental para a compreensão global dos conceitos. O tema central encontra na interdisciplinaridade a oportunidade de tangenciar as fronteiras disciplinares e ser trabalhado com a amplitude que merece, em função dos conceitos estarem presentes em campos multifacetados.

O objetivo geral desta tese é analisar a influência da cultura política nas políticas públicas. E para a elucidação do problema de pesquisa e para a realização o objetivo geral, foi necessário traçar alguns objetivos específicos: 1) relacionar teoricamente culturalismo e institucionalismo; 2) identificar uma possível interseção entre cultura política e políticas públicas; 3) compreender como se dá empiricamente esta interseção; e 4) propor empiricamente a utilização de fatores de cultura política nas políticas públicas como forma de aperfeiçoar os programas especialmente em políticas públicas de cunho social.

Para a consecução dos objetivos foram trabalhadas as vertentes do culturalismo e do institucionalismo, depois passou-se para o estudo do diálogo entre estas até chegar às possíveis interseções entre Cultura Política e Políticas Públicas. Empiricamente foram trabalhados exemplos de três países: Brasil, Chile e México. Nesta primeira parte da tese, procurou-se a realização dos estudos conceituais e ao mesmo tempo sua aplicação em exemplos concretos.

Desta análise surgiu a segunda parte da tese, que trata como se dá conceitualmente as interseções entre cultura política e políticas públicas e traz uma nova abordagem empírica, na qual a ilustração da avaliação de políticas públicas realizadas nos referidos países pode indicar a interseção entre os campos conceituais. Além disto, como proposição de aperfeiçoamento das políticas públicas, dedicou-se uma seção a respeito de uma proposta empírica para o uso de fatores de cultura política em políticas públicas.

O trabalho comparativo da tese foi realizado, pois se entende, nos moldes de Sartori (1970), que a comparação não é somente uma técnica, mas uma forma de construção de conhecimento na qual se verifica a aplicabilidade de conceitos generalizados e de categorias universais de análise.

O empenho comparativo é válido também no sentido de identificar a legitimidade dos conceitos utilizados, uma vez que a análise comparativa possibilita a observação destes e pode delimitar sua aplicabilidade para cada sociedade até certo ponto no tempo e no espaço. Além disto, a comparação permite o trabalho com conceitos que apresentem limitações quando trabalhados de forma isolada (BENDIX, 1963).

No caso deste estudo, que apresenta conceitos tradicionalmente isolados no debate acadêmico, que de forma ampla representam duas vertentes tradicionais da Ciência Política que é o Culturalismo e o Institucionalismo, a comparação pode ser vista como construção do conhecimento, na medida em que insere o estudo em um largo debate acadêmico, e também como ferramenta de análise ao lidar com conceitos que parecem limitados em si, mas que pelo método comparativo se tem a pretensão de verificar suas imbricações. Além disto, a comparação permite a construção do conhecimento por meio de uma análise que cerca os objetos, delimita suas semelhanças, diferenças e permite uma identificação mais precisa das categorias de análise.

Os países escolhidos para as análises empíricas possuem problemas sociais semelhantes, apesar de apresentarem diferenciações no que se refere, por exemplo, à extensão territorial, ao total populacional e ao desenvolvimento histórico-político. Brasil, Chile e México possuem características próximas quando se pensa no uso intuitivo da cultura nas políticas públicas, conforme será visto ainda na primeira parte deste trabalho. Quando tratados na segunda parte da tese, possibilitam uma visão global dos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTC), pois todos possuem como foco o combate à pobreza por meio da redistribuição de renda e melhoria das condições de vida da população beneficiada, além de serem países que têm realizado com certa regularidade, e sob diferentes aspectos, a avaliação de impacto destes programas.

A primeira parte deste trabalho apresenta a discussão do conceito de cultura como ferramenta de compreensão da sociedade. Para tanto, serão observadas as diferentes abordagens do conceito pela antropologia, sociologia e ciência política. Além disto, a discussão mostrará qual conceito se encaixa melhor no perfil deste estudo e como ele é

trabalhado atualmente. A observação das diferentes abordagens é necessária, pois o conceito de cultura abarca de diferentes formas toda a sociedade, seus indivíduos e o meio externo.

Os estudos sobre a cultura se originaram da observação das diferenças entre os povos. Até mesmo individualmente quando um integrante de um grupo descreve um integrante de outro grupo o faz de maneira comparativa. A referência parte de si para o próximo e a comparação gera perguntas e também explicações que podem não condizer com a realidade. Por isto, é interessante verificar como a antropologia trabalha o conceito de cultura.

A diferenciação dada entre grupos sociais é compreendida em função da noção de que existem características que são próprias da cultura, que é um complexo de conhecimentos, arte, crenças, leis, moral, costumes e outras capacidades ou hábitos adquiridos pelos seres humanos enquanto membros de uma sociedade. E a cultura não é estática. Esta linha disciplinar mostra que as mudanças dentro da cultura ocorrem independentemente da vontade dos indivíduos e podem ter causas externas ou internas, por vezes envolvendo até conflitos além de suas fronteiras físicas ou ideológicas.

Uma característica importante da cultura, abordada pela antropologia, é que dentre as modificações culturais, as mudanças nos hábitos e costumes permitem maior visualização do caráter dinâmico da cultura. E a ação humana é entendida como elemento de organização das culturas. O comportamento é uma ação simbólica e tem seu conjunto estruturando a cultura, por isto ela nunca é a mesma. O ser humano é entendido como uma criatura inacabada que existe porque está inserido em um grupo, em uma cultura em constante evolução e suas características influenciam e são influenciadas pelo todo. A conexão entre “ethos” e visão de mundo forma um conjunto de comportamentos que possuem significado e valor.

O conceito de cultura dado pela antropologia é delimitado a partir do indivíduo em relação a seu meio social. Já a utilização do conceito pela sociologia seria restrita à explicação das diferenças entre povos, sociedades, etnias e grupos sociais dentro de estruturas comuns de natureza econômica ou política. A percepção dos elementos culturais passa então a ser de fora para dentro de determinada sociedade. A compreensão ultrapassa o significado individual para observação do todo.

Por isto, foram resgatadas dos clássicos da sociologia as conceituações de cultura. Foram escolhidos os autores clássicos porque eles embasaram boa parte da estruturação dos conceitos utilizados por diferentes disciplinas das ciências humanas e sociais. Além disto, o

resgate dos clássicos permitirá a compreensão do conceito de cultura política a ser tratado adiante quando se falar da conceituação de cultura pela ciência política.

A teoria de Karl Marx está relacionada à explicação da vida social a partir da produção da vida material. Será visto na referida seção, como a ascensão do capitalismo e as mudanças na vida material, nas crenças, nos princípios morais, filosóficos, jurídicos e religiosos alteraram a configuração dos estratos sociais e também do Estado. Os aglomerados urbanos intensificaram as diferenças entre as pessoas, a fome e as doenças. Os produtos das relações sociais que não são propriamente materiais, por exemplo, as concepções religiosas, os códigos morais e de conduta, conhecimento científico e filosófico estão presentes na superestrutura e na estrutura encontram-se a base material e econômica da sociedade sendo reflexos da maneira como os indivíduos estão organizados no processo produtivo.

Já para Durkheim a consideração dos fatos sociais como elementos independentes e externos ao indivíduo mudou a percepção da sociedade e possibilitou uma nova forma de delimitação dos objetos de estudo sociais e diferencia consciência individual da consciência coletiva. O aglomerado de ideias e sentimentos coletivos não poderia ser modificado à vontade pelos membros da sociedade. Por isto, os fatos são maneiras de agir, de ser e de pensar internalizados pelos indivíduos pelo processo educativo.

A sociologia compreensiva de Max Weber, inaugurou uma tradição sociológica na qual se devem observar as ideias, os significados que as pessoas atribuem às coisas e o papel das ideias nas mudanças sociais. A compreensão de eventos sociais a partir de sua significação cultural é dada em função de sua conjuntura histórica e cultural. A ação é toda conduta humana com sentido subjetivo para o indivíduo que a executa e a ação social é orientada em função de terceiros. Por isso, Weber distingue os quatro tipos de ação social e os tipos de dominação.

Uma das questões a serem trabalhadas na sociologia de Weber, e que será importante para o trabalho teórico desta tese, é que a vida humana é feita de uma sucessão de escolhas nas quais os indivíduos constroem um sistema de valores que partem do livre arbítrio e da livre afirmação individual de todos os componentes de uma sociedade. Depreende-se desta linha sociológica que os fatores culturais de uma sociedade, ou de um grupo social, compreendem uma série de elementos que são próprios da cultura como, por exemplo, costumes, hábitos, comportamentos e todo o sistema simbólico presente na vida social.

Esta visão da cultura como um conjunto de valores e orientações individuais coaduna com a concepção de cultura pela ciência política, que não trabalha o conceito de forma isolada. De forma mais ampla é trabalhado o conceito de cultura política, que é um conceito diferente de cultura e despontou como uma nova área de conhecimento. Como será visto, o conceito é embasado na teoria de Weber e foi delineado como o conjunto de crenças, opiniões, valores, conhecimento, sentimentos, comportamentos e atitudes de determinada população ou sociedade. Em uma abordagem contemporânea, trata-se do conjunto de determinadas orientações subjetivas que interferem na realidade política.

Destaca-se que a conceituação de cultura política foi possível graças aos avanços nas técnicas de pesquisa social e no estudo comparativo realizado por Gabriel Almond e Sidney Verba. Os autores reuniram atitude e comportamento para explicar um fenômeno na sociedade. Inseriram no debate das instituições o elemento humano que faltava nas discussões da disciplina. Serão vistos ainda na primeira seção as utilizações do conceito de cultura política e seus usos contemporâneos.

A segunda seção abordará o institucionalismo, mais especificamente a linha que trata das políticas públicas como uma figuração do Estado em Ação. Esta linha parte da ideia de que são instituições justas que fazem sociedades justas e justamente por isso não leva em consideração a influência dos indivíduos no espaço geral das instituições. Será visto um pouco sobre a conceituação do Estado, as linhas de estudo do institucionalismo por diferentes disciplinas, a atuação do Estado em Ação, seu conceito e o surgimento das políticas públicas como linha analítica na ciência política.

A terceira seção versará sobre os diálogos entre as duas linhas teóricas do culturalismo e do institucionalismo. Vários estudos partem da inferência de que existe relação entre as vertentes. Serão analisados alguns trabalhos no sentido de compreender a amplitude da discussão e suas interseções, pois estes estudos pensam diferentes relações, por exemplo, influência da cultura política no estabelecimento ou manutenção da democracia, influência da opinião pública na política e, de forma ampla, entre a opinião dos atores e as políticas públicas. As maiores críticas são em relação à metodologia pesquisa, às técnicas de investigação utilizadas e à delimitação dos conceitos.

A partir disto serão observadas as possíveis interseções entre a cultura política e a política pública. Entendendo o Estado como agente modificador da realidade social, será estudada na seção quatro o Estado desenvolvimentista que moldou a concepção de formulação, desenvolvimento e avaliação de políticas públicas.

Os estudos sobre o desenvolvimento ganharam projeção com as mudanças econômicas e voltaram ao debate quando foi incorporada a discussão sobre os efeitos sociais do desenvolvimento e da necessidade de realizar compensações para o rompimento das desigualdades sociais. Chega-se a uma linha de investigação na qual o Estado desenvolvimentista passa a fornecer recomendações de “boa governança” e os organismos de financiamento e de ajuda servem-se das políticas condicionadas a para a sugestão de modelos prontos de implementação, gestão e avaliação de políticas públicas.

Tradicionalmente para o Estado os elementos culturais não são prioritários. As agendas políticas nacionais e internacionais se ocupam com fatores econômicos e demográficos em suas ações para cumprir metas que nem sempre dizem respeito a sua própria sociedade. Isto gera a imposição de políticas que tendem a ser uniformes, com o processo conhecido como verticalização de políticas públicas. Daí o resgate da questão primeira se a cultura importa, uma vez que a padronização de políticas públicas compensatórias na América Latina é resultante da construção de um consenso político formado a partir das políticas de estabilização econômica. Esta verticalidade será trabalhada na segunda parte da tese, quando forem tratadas os casos dos programas de transferência condicionada de renda.

Para fechar a primeira parte da tese, foram observados exemplos do uso intuitivo de aspectos culturais em políticas públicas. Este estudo foi realizado com o intuito de verificar comparativamente como a cultura é importante no contexto das políticas públicas e desempenha um papel muitas vezes determinante no sucesso ou insucesso de um programa. Nos exemplos trabalhados serão observados como se dá a inserção dos fatores culturais nas políticas públicas e como ocorre a interseção entre a cultura e o programa efetivo.

O que preliminarmente se observa é que são realizados estudos de viabilidade socioeconômica, características estruturais e levantamentos de dados demográficos do público-alvo. Porém, o conhecimento do público-alvo normalmente é o advindo do senso comum. Os aspectos culturais são incorporados nos desenhos de políticas públicas de forma intuitiva, identificada em diferentes áreas e aplicações das políticas públicas e em diferentes países. Os exemplos brasileiros estão relacionados a literatura, à saúde e ao papel da mulher no recebimento do Bolsa Escola. O caso chileno estudado foi da política de combate à aids, e os casos mexicanos foram o de combate à aids e o papel da mulher na reforma sanitária.

Após as exemplificações serão apresentadas algumas considerações sobre os usos intuitivos de aspectos culturais em políticas públicas fechando a primeira parte da tese.

A segunda parte é iniciada com uma discussão sobre os aspectos relacionais entre os conceitos de cultura política e políticas públicas retomando toda a discussão teórica realizada na primeira parte, sintetizando os achados teóricos e evidências empíricas verificadas nos usos intuitivos de aspectos culturais em políticas públicas.

A sétima seção versará sobre a cultura política como elemento contemporâneo de avaliação de políticas públicas. Nela serão abordados outros elementos na conceituação de políticas públicas; o caso dos PTC no Brasil, Chile e México; a prática de avaliação de políticas públicas; e a inserção de variáveis de cultura política em avaliações já realizadas.

Destaca-se que neste contexto de avaliação as ciências sociais têm contribuído de maneira significativa no processo ao inserir questões importantes dentro do escopo geral da avaliação. As políticas públicas sociais ao serem avaliadas necessitavam de um outro olhar, uma visão abrangente dentro da complexa trama de relações sociais envolvidas na implementação e execução de uma política.

Na subseção sobre o caso dos PTC, serão abordadas algumas questões sobre a origem histórica das políticas públicas, especialmente as voltada para a área social, retomando um pouco a questão do Estado desenvolvimentista e de bem-estar social. Também serão apresentadas a descrição geral dos programas e alguns achados das avaliações com a finalidade de mostrar como se dá a incorporação de fatores culturais na realização das avaliações de impacto que consideram a observação do incremento de capital social.

Por fim, a seção oito fecha a tese com uma proposta empírica para a inserção de fatores de cultura política em políticas públicas no momento *ex-ante* da avaliação de forma a contribuir com a eficiência e a eficácia das políticas públicas. E para finalizar, será apresentada uma análise a respeito da não consideração da relação entre Cultura Política e Políticas Públicas e a intitulada palidez de sentido nas Políticas Sociais.

PRIMEIRA PARTE

1. A CULTURA COMO FERRAMENTA DE COMPREENSÃO DA SOCIEDADE

Os estudos sobre a cultura se originaram da observação das diferenças entre os povos. Desde o primeiro registro histórico, quando um integrante de um grupo descreve um integrante de outro grupo, o faz de maneira comparativa. O ponto referencial parte de si para o próximo e desta comparação resultam perguntas que necessitam de respostas e muitas vezes geram explicações que não condizem exatamente com a realidade.

O determinismo geográfico e o biológico foram predominantes em estudos sobre a diferenciação humana durante séculos. Como explicar que em determinada região geográfica existe um grupo com um comportamento e outro grupo com atitudes completamente opostas? Como entender as diferenças entre povos de regiões opostas, mas que possuem a mesma prática? Surge, então, como explicação para variação de costumes o conceito de cultura, que uniria todas as características de determinado grupamento humano na qual as variações entre os elos seriam compreendidas pelas diversidades constituintes da cultura.

O determinismo geográfico é precário na explicação das diferenças, pois em um mesmo espaço físico, diferentes grupos possuem hábitos distintos. Assim como em diferentes regiões grupos distintos possuem costumes semelhantes. Igualmente se mostrou ilegítimo o argumento de que o clima atmosférico afetaria as relações interpessoais e de desenvolvimento da sociedade no que diz respeito a valores como trabalho e visão de futuro.

O determinismo biológico, de raça ou de sexo, embora ainda presente em alguns grupos, não é considerado como fator principal de diferenciação dos seres humanos. Tanto que, após a segunda guerra mundial e a calamitosa onda de racismo nazista, a Organização das Nações Unidas (ONU) redigiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 na qual expressa que nenhuma diferenciação deve ser realizada em função da hereditariedade e que a história cultural de cada grupo é o que ocasiona as diferenciações existentes. Ou seja, neste momento da história mundial se intensificam os argumentos acerca da importância da cultura, tanto do ponto de vista da não diferenciação humana, quanto do entendimento sobre o movimento interno de cada sociedade como fator de desenvolvimento.

Nas décadas de 1940 e 1950 a cultura como fator de compreensão da sociedade foi muito estudada pelos cientistas sociais. Os estudos realizados sobre a importância da cultura culminaram com um período interessante da história. Era fim da segunda guerra mundial, da polarização das forças militares no período mais crítico do holocausto e os Estados totalitários se espalhavam pela Europa. Destaca-se que no período houve grande alteração no panorama de propagação dos meios de comunicação social. O rádio já era realidade em boa parte do mundo e o cinema se propagava com rapidez. A televisão também surgiu neste período de 1930 a 1950 e a divulgação de costumes e comportamentos também contribuiu para a intensificação dos estudos sobre a importância da cultura.

Já nos anos 1960 começa um movimento de rompimento com os comportamentos tradicionais e também nesta época se intensificam os movimentos por direitos sociais e contra o endurecimento dos governos.

Nos anos 1970, parte das colônias africanas passou pelo processo de independência, enquanto alguns países passaram por severas guerras civis. A América Latina passou pelo processo e endurecimento das ditaduras estabelecidas no fim dos anos 1960. Além disto, houve neste período a primeira crise do petróleo.

Entre os anos 1970 e 1980 o mundo passou por um crescimento demográfico sem precedentes. Na década de 1980, tem-se a continuação da guerra fria, intensificação da guerra entre árabes e israelenses e de guerrilhas civis. Politicamente, boa parte da América Latina vivia em regime ditatorial e no Brasil o crescimento econômico estagnou. Além disto, no Brasil a expansão urbana foi considerável no período e as cidades cresceram demasiadamente acentuando as desigualdades.

Diante de um cenário completamente modificado, os estudos sobre a cultura retornam ao meio acadêmico e oferecem diferentes visões sobre a influência da cultura em distintas esferas da vida social. A cultura passa então a ser uma variável importante nas questões sobre o desenvolvimento, a economia e a política. A polarização presente nos estudos sobre as sociedades: ricos e pobres, desenvolvidos e subdesenvolvidos, autoritário e democrático, possuem como base - ou como justificativa - fatores culturais que são centrais ou tangenciais nas análises.

Neste sentido, o estudo da cultura se mostra relevante e, diante à amplitude do conceito, as diferentes vertentes das ciências sociais trabalham com delimitações que não se

mostram nem opostas, nem complementares. O que se observa é a delimitação conforme as necessidades metodológicas de cada vertente.

1.1 Cultura e Antropologia

A diferenciação dada entre grupos sociais é compreendida em função da noção de que existem características que são próprias da cultura. Segundo Laraia (2004), até o princípio do século XIX: o termo germânico “Kultur” era utilizado para indicar o conjunto de aspectos espirituais de um grupo; e palavra francesa “Civilization” indicava os alcances materiais de uma comunidade. E neste panorama, continua o autor, a primeira conceituação de cultura dada pelo vocábulo inglês “culture” foi realizada por Edward Tylor em 1871. “Culture” seria um complexo de conhecimentos, arte, crenças, leis, moral, costumes e outras capacidades ou hábitos humanos adquiridos enquanto membros de uma sociedade.

O conceito de cultura então passa a ser utilizado em oposição a qualquer determinismo biológico ou geográfico e a antropologia passa a trabalhar em função da relação do indivíduo com seu grupo social. Os estudos realizados identificaram que cada grupo de indivíduos possui uma cultura e esta possui códigos, significados uma lógica interna que possui coerência quando analisada a partir do sistema a que pertence.

Neste sentido, Laraia (2004: 80) argumenta que a participação dos indivíduos em sua cultura é sempre limitada, pois ninguém é capaz de participar de todos os elementos de sua cultura. Além disto, mesmo que alguém seja muito ativo em sua cultura jamais poderá vivenciar tudo, mas é fundamental que se conheça pelo menos o básico para que haja interação com os demais membros da sociedade.

Outro caráter importante na delimitação do conceito de cultura é que nenhum sistema é estático. As mudanças dentro da cultura ocorrem independentemente da vontade dos indivíduos e podem ter causas externas ou internas. Estas mudanças muitas vezes envolvem conflitos entre os membros que incitam o novo e os que preferem que não haja modificações.

Dentre as modificações que podem ocorrer nas culturas, as mudanças nos hábitos e costumes são que permitem maior visualização do caráter dinâmico da cultura. À medida que

o tempo passa e um grupo social tem contato com outros grupos¹ e ao mesmo tempo acumulam experiências e memórias, o tempo se torna um fator importante na mudança dos padrões nas sociedades.

Desde a definição do conceito de cultura os estudos sobre o tema incorporaram outros aspectos e ampliaram sua utilização. A expansão do conceito nos anos 50 a 70 chegou a tal ponto que, segundo Laraia (2004), em 1973 o antropólogo Clifford Geertz alertou que um dos desafios da moderna teoria antropológica seria o de diminuir a amplitude do conceito para transformá-lo em um instrumento mais específico e poderoso teoricamente.

O conceito trabalhado por Geertz (2008), com intuito de reduzi-lo a uma dimensão justa, considera a cultura como um conjunto de sistemas simbólicos no qual a definição do ser humano é baseada na definição da cultura. Este conjunto seria composto de mecanismos de controle, regras, instruções, planos e receitas com a finalidade de governar o comportamento. A Cultura é todo modo de vida de uma sociedade: valores, práticas, símbolos, instituições e relações humanas. Assim, o conceito de cultura para o autor:

O conceito de cultura que eu defendo, e cuja utilidade os ensaios abaixo tentam demonstrar, é essencialmente semiótico. Acreditando, como Max Weber, que o homem é um animal amarrado a teias de significados que ele mesmo teceu, assumo a cultura como sendo essas teias e a sua análise; portanto, não como uma ciência experimental em busca de leis, mas como uma ciência interpretativa, à procura do significado. É justamente uma explicação que eu procuro, ao construir expressões sociais enigmáticas na sua superfície. (GEERTZ, 2008: 4)

Assim, Geertz marca uma nova vertente na antropologia, a Antropologia Interpretativa. Por meio da valorização dos símbolos é possível falar que existem culturas, que o ser humano integra diferentes culturas. A ação humana é entendida então como elementos de constituição das culturas. O comportamento é uma ação simbólica e tem seu conjunto estruturando a cultura.

A etnografia passa a ser então o trabalho do antropólogo que, ao mesmo tempo em que tenta entender o que acontece, está no meio do acontecimento. Neste sentido, as etnografias são fontes preciosas para a interpretação da cultura analisada, pois o entendimento não pode se distanciar dos acontecimentos. Porém, para que haja a interpretação é necessária a delimitação do conceito de cultura.

¹ O contato entre as culturas ocasionam o processo chamado de aculturação, no qual existe uma mudança brusca na cultura estimulada pelas forças externas. Neste sentido, é praticamente impossível imaginar a existência de um sistema cultural que seja afetado apenas pela mudança interna.

A cultura nunca é a mesma, pois o integrante dela conserva suas experiências de vida e a transmite de geração em geração incorporando as mudanças que ocorrem no percurso. A compreensão do ser humano se dá por meio do entendimento de sua ação no conjunto das ações praticadas no meio social. Ou seja, a análise do fato deve ser feita diante do que representa aquela ação no conjunto das ações praticadas por meio de descrição minuciosa.

A teoria interpretativa de Geertz traz o conceito de cultura delimitado como um sistema cultural de organização e controle das coletividades pautado em um mecanismo de signos de poder. A posse destes signos por parte dos que controlam as esferas sociais implica submissão dos membros da comunidade a tais signos. Além disto, a cultura possui um padrão de significados transmitidos historicamente incorporado em símbolos e materializado em comportamentos. A cultura é um elemento controlador dos comportamentos em um grupo social. É carregada de significados que não perdem o sentido em função da criação ou ressignificação de determinado comportamento.

De fato, o que Geertz propõe é uma visão interdisciplinar de cultura por meio de um método no qual a pesquisa antropológica considera as próprias percepções problematizadas como integrantes da vigilância epistemológica². Assim, o autor se dedica a desenvolver uma fenomenologia da cultura para superar os métodos analíticos abalizados em suposições dos significados como, por exemplo, os empregados por Malinowski (1948) a análise da percepção dos indivíduos integrantes daquela comunidade por meio da interpretação do discurso social.

A crítica tecida por Geertz a Bronislaw Malinowski é a de que um indivíduo pode ser um enigma completo para outro indivíduo e como exemplo utiliza o fato de que não há compreensão do todo de uma comunidade por uma pessoa ainda que esta fale fluentemente o idioma daquele grupo. Assim, faltaria interpretação à descrição etnográfica de Malinowski, uma vez que antropologia interpretativa exige rigor e precisão conceitual.

Ao recuperar o conceito de Max Weber, Geertz entende que o comportamento é uma ação simbólica na qual o fluxo do comportamento, da ação social, permite que as diferentes formas culturais se articulem e o significado emerja do papel que desempenham. Observar as dimensões simbólicas da ação social implica possuir domínio empírico sobre estas dimensões

² Vigilância epistemológica consiste na atenção que o pesquisador deve dar ao objeto de pesquisa para que suas próprias opiniões, crenças e percepções não interfiram no resultado do estudo. O conceito foi delineado por Gaston Bachelard (1996).

sem esquivar-se das questões existenciais da vida. Afinal, a ciência torna o complexo em algo inteligível substituindo quadros simples por outros complexos quando se trata do estudo do ser humano. (LÉVI-STRAUSS apud GEERTZ, 2008:25)

A teoria interpretativa trata o ser humano com uma criatura inacabada que existe porque está inserido em um grupo, em uma cultura em constante evolução. Cada cultura esboça o homem de forma particular, dando-lhe capacidades além das que lhes são inatas, como por exemplo, a capacidade de fala é inata, mas falar o idioma do grupo no qual se está inserido é uma capacidade cultural.

A ideia iluminista que define o homem por suas habilidades inatas e a ideia de algumas vertentes da ciência social contemporânea de que o homem é revelado por seu comportamento real não devem ser concorrentes. Ou seja, a ligação entre estas duas ideias é que dará a explicação do significado das ações do indivíduo em seu grupo na medida em que a transformação e a modificação das habilidades inatas são dadas pela vivência em grupo e pelas alterações nos padrões de comportamento social. Portanto, as diferenças individuais, ou entre os grupos de indivíduos, não são secundárias.

As características individuais influenciam o todo, assim como o todo influencia cada indivíduo. Para realizar a interpretação de uma cultura, Geertz alerta que é necessária a reflexão sobre o significado de cada símbolo. Além do contexto no qual está inserido cada símbolo, deve-se observar o que ele representa individualmente e coletivamente.

As interações sociais, como a religião por exemplo, são tentativas de ajustar as ações humanas a uma ordem simbólica que estabelecem disposições e motivações individuais por meio da formulação de conceitos de uma ordem de existência geral na qual as disposições e motivações parecem singularmente realistas. (GEERTZ, 2008: 67). Na ótica da antropologia a importância da religião está na capacidade de servir ao indivíduo e à comunidade como fonte de conceitos gerais do mundo elaborando funções culturais nas quais correrão sua função social e psicológica.

Neste sentido Geertz versa sobre os símbolos traçando paralelos com os significados da religião. O ser humano constantemente busca perspectivas novas tanto para a religião como para a compreensão das relações entre esta e os valores. Para tanto, o autor assume que sob o ponto de vista antropológico "ethos" resume aspectos morais e éticos de determinadas culturas, enquanto os aspectos cognitivos e existenciais são a chamada "visão de mundo".

A conexão entre ethos e visão de mundo forma um conjunto de comportamentos que possuem significado e conseqüentemente um valor.

A abordagem de uma teoria de valor que olhe o comportamento de pessoas reais em sociedades reais, vivendo em termos de culturas reais procurando tanto o seu estímulo como a sua validade, irá afastar-nos dos argumentos abstratos e muito escolásticos nos quais um número limitado de posições clássicas é repetido sempre e sempre, com muito pouca novidade a recomendá-los, voltando-se para um processo de introspecção cada vez maior tanto para o que são os valores como para como eles atuam. (GEERTZ, 2008:103)

Neste ponto Geertz apresenta a necessidade de se tratar os valores de forma científica, ou seja, dando a devida qualificação aos comportamentos individuais de forma não intuitiva. Assim o autor afirma que a antropologia tem um papel importante na análise dos valores que torna a investigação filosófica relevante sem substituí-la.

Do mesmo modo, ideias, conceitos, valores e formas expressivas da organização da sociedade são forças independentes, embora não autossuficientes, que atuam e causam impactos em contextos sociais específicos aos quais se adaptam e pelos quais são estimulados em grau maior ou menor (Geertz, 2008: 150).

A noção de cultura é utilizada em diversas áreas como aspecto importante para a compreensão de diferentes fenômenos sociais. O conceito trabalhado pela antropologia é o de que a cultura é o espaço humano onde a questão do significado é levantada. Cultura é a forma ou o produto da vida social humana na natureza aonde as práticas são codificadas e transmitidas por gerações de forma regrada e ligada a símbolos. A cultura de um povo é o conjunto das práticas, dos símbolos dos objetos utilizados e dos códigos produzidos (Heinrich, 2005).

O conceito de cultura dado pela antropologia é delimitado a partir do indivíduo em relação a seu meio social. A simbologia está presente nas atitudes individuais e nas representações pessoais dos significados.

Já a utilização do conceito pela sociologia seria restrita à explicação das diferenças entres povos, sociedades, etnias e grupos sociais dentro de estruturas comuns de natureza econômica ou política. A percepção dos elementos culturais passa então a ser de fora para dentro de determinada sociedade. A compreensão ultrapassa o significado individual para observação do todo.

1.2 Cultura e Sociologia

Os estudos sobre as sociedades receberam sistematização e caracterização científica após a consolidação das Ciências Sociais enquanto ciência. Não é possível a um estudo da área, desconsiderar seus principais expoentes, em ordem cronológica: Karl Marx, Émile Durkheim e Max Weber. Os dois primeiros autores serão lembrados em alguns princípios básicos que tangenciam o tema em estudo e o último receberá maior atenção em função do subsídio que seus estudos forneceram para a conceituação de cultura política a ser tratada na subseção seguinte.

A teoria de Karl Marx surgiu em um contexto de aguda modificação da vida social. A ascensão do capitalismo e as mudanças na vida material, nas crenças, nos princípios morais, filosóficos, jurídicos e religiosos alteraram drasticamente a configuração dos estratos sociais e também do Estado. Os aglomerados urbanos resultantes do êxodo rural intensificaram as diferenças entre as pessoas e trouxeram com sua expansão a fome, as doenças e as epidemias. Enfim, um cenário de profunda propulsão de acontecimentos que sobrepujam sem uma reflexão profícua e sistematizada dos fatos.

Assim, as bases da teoria de Marx estão relacionadas à explicação da vida social a partir da produção da vida material realizada pelo ser humano por meio do trabalho e também de seu papel transformador da sociedade. A análise social deve ser realizada por meio de uma perspectiva dialética fundamentada em fatos concretos a fim de explicitar a movimentação da realidade como um todo. A sociedade existe porque existem indivíduos que interagem com a natureza e com outros seres humanos dando origem à própria vida material.

O materialismo histórico tem como base os indivíduos em situações reais, suas ações e condições materiais de existência, tanto as que já estavam elaboradas quanto as que foram criadas. A forma como os indivíduos manifestam sua vida reflete muito aquilo que são e o que são reflete o que eles produzem e como produzem. Portanto, o que os indivíduos são depende das condições materiais de sua produção. (MARX & ENGELS, 1976: 19)

Do conjunto das forças produtivas e das relações sociais de produção surge o que Marx e Engels chamam de “estrutura”. A estrutura social, assim como o Estado, resulta do que os indivíduos são na realidade, como trabalham e o que produzem materialmente. Mas, nem só de materialidade vive a teoria de Marx. Existem também os produtos das relações sociais que não são propriamente materiais, por exemplo, as concepções religiosas, os códigos morais e de conduta, os sistemas legais, educacionais e de comunicação, ideologias políticas,

conhecimento científico e filosófico além das representações coletivas do modo de pensar e concepções sobre a vida. Tal fenômeno foi conceituado como “superestrutura”. (MARX & ENGELS, 1976: 24-25)

Neste sentido, as formas políticas, jurídicas e espirituais – instituições de modo geral, embora não nomeadas assim por Marx e Engels – encontram-se na base material e econômica da sociedade sendo reflexos da maneira como os indivíduos estão organizados no processo produtivo. E tal base material é constituída pelo “modo de produção”, conceito que caracteriza as diferentes etapas da vida humana. Assim, de forma resumida:

Na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência. (MARX, 1973: 28)

As relações sociais se desenvolvem na estrutura, que é a sua base, e têm relações importantes com a superestrutura. Como a produção reflete a vida do indivíduo trabalhador, por meio dela o homem se humaniza e estabelece relações sociais. Por isto, Marx conceitua o que emerge desta relação, como por exemplo, as classes sociais, a exploração, a opressão, mais valia e a alienação. Tais conceitos estão sempre ligados a um contexto de desenvolvimento histórico específico que reflete alguma situação de desigualdade, principalmente no que refere aos aspectos econômicos e relacionados ao mundo do trabalho. (MARX, 1973; 1976; 2003)

Pensado justamente a questão da desigualdade e do comprometimento com os conceitos definidos e da ideologia revolucionária da época, Marx (1999) realizou crítica detalhada ao Programa de Gotha, documento que unificava o movimento operário alemão em um único partido: o Partido Operário Socialista da Alemanha. Tais críticas giraram em torno de ideais que haviam sido distorcidos e das ideias burguesas adotadas pelo novo partido e que o Programa de Gotha era “absolutamente inadmissível e desmoralizador para o Partido” (p.9).

Neste documento, Marx inicia sua argumentação destacando que “Cada passo de movimento real vale mais do que uma dúzia de programas” (1999: 9). Ou seja, da realidade à prática havia um abismo a se transpor. Mais que isso, as divergências entre o real e o concreto se mostravam distantes demais da ideologia proposta.

Destaca-se do conjunto de críticas ao programa, dois pontos: 1) relação entre trabalho e cultura; e 2) Estado e democracia.

O primeiro traz a reflexão que, ao contrário do que diz o programa, o trabalho não é fonte de toda a riqueza e toda a cultura. O trabalho é uma força natural, que se manifesta na vida humana como força de trabalho por meio de objetos e instrumentos que permitem sua realização. A fonte da riqueza está na natureza que possui todos os valores de uso integrantes da vida material. Portanto, seria um ideal burguês acreditar que o trabalho advém de forças sobrenaturais e que os homens não dispõem de outra propriedade a não ser seu próprio trabalho. Além disto, ao considerar que o trabalho é fonte de toda a cultura, o programa afirma que sem trabalho não é possível existir sociedade e que sem sociedade não é possível a existência de um trabalho útil.

Para Marx, o trabalho somente será fonte de riqueza e de cultura enquanto trabalho social, dentro da sociedade e por meio dela e mesmo que um indivíduo possua toda condição material, sozinho ele não será capaz de produzir nem riqueza e nem cultura. Todo trabalho realizado de forma coletiva forma a totalidade do produto social que não pode ser dividido equitativamente, pois necessita atender primeiramente os interesses da coletividade.

Percebe-se com este argumento que Marx identifica cultura como a própria sociedade, com todas as suas interfaces envolvidas e desenvolvidas no meio material. Por isto, afirma que “o direito não pode ser nunca superior à estrutura econômica nem ao desenvolvimento cultural da sociedade por ela condicionado” (p.25). E também, ao criticar o ponto do programa que fala em proibição do trabalho infantil, Marx argumenta que é necessário fixar o limite etário e que “a combinação do trabalho produtivo com o ensino, desde uma tenra idade, é um dos mais poderosos meios de transformação da sociedade atual” (p.49).

O segundo ponto destacado na discussão, papel do Estado, Marx critica severamente o que o programa chama de “criação do de cooperativas de produção com ajuda do Estado e sob democrático do povo trabalhador” (p.37) porque as sociedades cooperativas da época somente tinham valor quando criadas pelos operários, de forma independente, sem proteção de governantes ou de burgueses.

Ao comentar os pontos que tratam da educação, Marx argumenta que o programa deveria exigir no mínimo escolas técnicas, teóricas e práticas combinadas com as escolas públicas. E o que chamam de “educação popular a cargo do Estado” é inadmissível, pois uma

coisa é o Estado que provê por meio de uma lei geral os recursos para as escolas públicas e outra coisa é designar o Estado como educador do povo, quando se deve tirar toda a influência por parte do governo e da Igreja na escola.

Marx critica o que o programa chama de “Base livre do Estado”, pois a liberdade visa à conversão do Estado em um órgão subordinado à sociedade. E a apreciação gira em torno da argumentação de que o Partido Operário Alemão, com o programa de Gotha:

demonstra como as ideias do socialismo não lhe deixaram sequer marcas superficiais: pois que, em vez de tomar a sociedade existente (e o mesmo podemos dizer de qualquer sociedade no futuro) como base do Estado existente (ou do futuro, para uma sociedade futura), considera mais o Estado como um ser independente, com seus próprios “fundamentos espirituais, morais e liberais”. (MARX, 1999: 40-41)

Marx segue sua argumentação afirmando que o que o programa cita como “sociedade atual” é, na realidade, a própria sociedade capitalista, que existe em todos os países civilizados, seja ela diferenciada ou não em função de seu desenvolvimento histórico e que cada Estado se modifica conforme as fronteiras de seu país. Mas, os diferentes Estados dos diferentes países civilizados têm em comum sua fundação na sociedade burguesa e, mesmo em diferentes estágios de “desenvolvimento” capitalista, possuem características essenciais comuns.

A ideologia socialista não é identificada por Marx no Programa de Gotha. Ele identifica que o programa está comprometido com as ideias democráticas que nada têm a ver com o socialismo.

De acordo com as críticas de Marx, a questão de quais transformações sofreria o Estado diante de uma sociedade comunista, ou que funções sociais semelhantes às funções do Estado vigente subsistiriam, só poderia ser respondida cientificamente. Porém, mesmo que se combinem as palavras povo e Estado, não haveria aproximação da solução do problema.

Além disto, outra falha do programa seria a de não preocupar com a descrição da configuração futura da sociedade comunista, reivindicando “políticas não vão além da velha e surrada ladainha democrática: sufrágio universal, legislação direta, direito popular, milícia do povo, etc.” (p. 42) ecos do Partido Popular Burguês e da Liga pela Paz e a Liberdade. E que por Estado o programa entende a máquina de governo, que em função da divisão do trabalho, constitui um organismo próprio, separado da sociedade.

O que se extrai dos dois pontos destacados é que Marx identifica a cultura como ponto importante a ser considerado, na medida em que a cultura é a própria sociedade, inclusive

em conformação com seu Estado. Porém, um Estado somente se modificaria com uma profunda alteração no seu cerne, ou seja, nas relações sociais. Na medida em que se extinguissem as desigualdades entre as classes sociais também se diminuiria a desigualdade entre as pessoas e haveria uma submissão do Estado às manifestações da população.

Em que pese à época em que viveram os fundadores das Ciências Sociais, Marx, Durkheim e Weber possuíam visões diferenciadas da sociedade. Marx, por exemplo, embora não se declarasse sociólogo, contribuiu significativamente para a fundação e profusão de estudos na área principalmente no que se refere ao papel da história na compreensão dos fenômenos sociais e no estudo das desigualdades. Embora não acreditasse na capacidade de mudança social por meio dos indivíduos, Durkheim procurou a sistematização do método para investigação dos fenômenos sociais.

A fundação do campo teórico da sociologia passou pela corrente positivista de Auguste Comte e culminou com a sistematização de “As regras do método sociológico” de Durkheim (1974). A consideração dos fatos sociais como elementos independentes e externos ao indivíduo – que são maneiras de agir capazes de exercer sobre os indivíduos uma coerção exterior ou então fenômenos gerais que apresentam uma dimensão da sociedade estudada – mudou a percepção da sociedade e possibilitou uma nova forma de delimitação dos objetos de estudo sociais. (DURKHEIM, 1974:11)

Para Durkheim (1955; 1977) a sociedade não é a soma das consciências individuais e dos fatos sociais, mas sim uma síntese do que existe individualmente e coletivamente é condensado. A chamada a consciência individual, que representa o que é peculiar, pessoal de cada membro do grupo social. Por outro lado, existe a consciência comum (ou coletiva) representa a sociedade vivendo e agindo em cada indivíduo, como um sistema de ideias, sentimentos e de hábitos que se manifestam em diferentes grupos dos quais os indivíduos participam, por exemplo, a religião, o trabalho e as tradições nacionais. Assim, consciência coletiva corresponde ao conjunto das crenças e sentimentos comuns da maioria dos membros da sociedade. E a amplitude desta consciência, ou seja, a quantidade de pessoas que partilham das mesmas crenças e sentimentos é que possibilita a identificação da coesão social entre os membros do grupo. (DURKHEIM, 1977)

Este aglomerado de ideias e sentimentos coletivos não poderia ser modificado à vontade pelos membros da sociedade. Por isto, ele caracteriza os fatos como maneiras de agir, de ser e de pensar com diferentes “graus” de consolidação que são internalizados pelos indivíduos pelo processo educativo.

Porém, apesar de considerar que os fatos sociais não são passíveis de modificação pelos indivíduos, Durkheim confere destaque aos valores de uma da sociedade argumentando que apesar das dificuldades em romper com a imposição moral de determinado fato, se vários indivíduos combinarem sua ação em prol de uma alternativa que se constitua em um novo fato social, existirá a possibilidade de mudança. (DURKHEIM, 1955; 1974)

Esta argumentação sobre o conjunto de crenças e símbolos sociais formarem uma consciência coletiva levou a ramificação de estudos em diferentes áreas do conhecimento. Os estudos que consideram os sistemas de símbolos e de representação se embasaram nos estudos precursores de Durkheim. Porém, o autor define a sociedade como impositiva sobre o indivíduo e é justamente isto que a linha compreensiva da sociologia irá questionar.

Talvez o maior expoente da sociologia compreensiva seja Max Weber, que inaugurou uma tradição sociológica na qual se devem observar as ideias, os significados que as pessoas atribuem às coisas e o papel das ideias nas mudanças sociais. Ele tratava a sociologia como uma ciência capaz de compreender de forma interpretativa a ação social com a finalidade de obter a explicação de seu curso, suas causas e efeitos. Justamente por isto, sua obra é vasta no que se refere à objetividade do conhecimento, à definição de conceitos e à metodologia das ciências sociais.

O cientista social possui seus próprios valores e ideais e é de certa forma inspirado por eles. Porém, este deve capacitar-se no sentido de reconhecer a diferença entre o julgamento de valor e o saber empírico. O julgamento de valor corresponde às afirmações morais ou definições pré-estabelecidas de significados sobre objetos, situações ou problemas, enquanto o saber empírico surge a partir de necessidades ou questões que estão historicamente dadas e necessitam de considerações práticas a fim de respondê-las. O objetivo primordial do saber empírico é procurar estas respostas por meio de metodologia, de instrumentos e sistematização adequada, que em função da própria finalidade da ciência, estão sujeitas às alterações necessárias para o aperfeiçoamento das técnicas científicas (WEBER; 1982).

Os valores do cientista social são dados em função da imersão em seu próprio contexto histórico e cultural. E estes valores levarão o cientista a escolher seu tema de pesquisa, definir seu objeto e direcionar a explicação de seu problema. Porém, o esquema lógico-interpretativo deverá estabelecer uma relação causal na qual a objetividade deve ser estabelecida pelos critérios científicos de investigação.

As ciências sociais são para Weber a via para a compreensão de eventos sociais a partir de sua significação cultural, que é dada em função de sua conjuntura histórica e cultural. Por ser um contexto de infinitas possibilidades, ele acredita que os resultados alcançados não podem ser absolutos, como leis definitivas. E justamente para construir uma forma de análise que não agregue unicamente os valores, mas que dê significação à realidade histórica, Weber parte para a definição do tipo ideal e da conceituação dos tipos de ação que podem ser observadas em um contexto social.

O tipo ideal é um modelo de interpretação que investiga a realidade social com objetivo de abstrair o que existe de particular em fenômenos concretos tornando-se, portanto, um conceito individualizante. Isto o opõe em relação ao julgamento generalizador das ciências naturais, que visa à dedução de uma lei com implicações e aplicações gerais.

A conceituação de um tipo ideal identifica como se desenvolveria uma ação social racionalmente orientada de forma a atingir um único fim. Ou seja, ele descreve o desenvolvimento ideal e não o curso concreto da ação, depurando as propriedades dos fenômenos reais para reconstruí-los. Assim, o tipo ideal não é hipotético e nem propositivo não podendo ser classificado como verdadeiro ou falso, mas como válido e não válido de acordo com nível de abstração necessário para compreender significativamente os eventos investigados pelos cientistas sociais.

A utilização do tipo ideal nos estudos científicos pode ser realizada de duas formas, uma por meio do processo de verificação conceitual que possibilita a apreensão dos acontecimentos de acordo com sua maior ou menor aproximação ao tipo ideal, e a outra diz respeito à formulação de hipóteses explicativas que se julgariam como verdadeiras ou falsas se acordo com a análise dos resultados.

Enfim, a elaboração de Weber sobre o tipo ideal foi fundamental para a sistematização do método das ciências sociais. A partir dessa formulação, o cientista social tem a possibilidade de reduzir a esfera de influência dos valores, partindo para a explicação dos fenômenos culturais por meio de critérios científicos. Os acontecimentos da vida em sociedade se dão por meio de ações realizadas de forma consciente ou inconsciente por seus indivíduos. O que confere consciência às ações é justamente sua significação cultural.

A ação é considerada por Weber (2000) como toda conduta humana que possui algum sentido subjetivo para o indivíduo que a executa. Já a ação social “orienta-se pelo comportamento de outros, seja este passado, presente ou esperado como futuro” (p.13). Para

compreender e interpretar o desenvolvimento e os efeitos da ação o cientista deve observar sua significação cultural e verificar se há sentido na ação. Assim, Weber distingue quatro tipos de ação: 1) Ação racional com relação a fins ou a objetivos; 2) Ação racional com relação a valores; 3) Ação afetiva ou emocional; e 4) Ação Tradicional.

A ação racional com relação a objetivos é definida com base nos conhecimentos do autor a ação. Este tipo de ação é realizado para atingir determinado fim previamente definido, utilizando-se das expectativas quanto ao comportamento externo e de outras pessoas como meios adequados para alcançar fins próprios de forma determinada. Já a ação racional referente aos valores é definida pela fidelidade que o autor da ação mantém com suas crenças e ideais, mantendo suas próprias convicções e acreditando na legitimidade de seus valores. Portanto, o significado desta ação está relacionado aos valores que a guiaram.

A ação afetiva é a ação que é conduzida pelas paixões humanas, como ciúmes, amor ou ódio. Ela se diferencia da ação em relação a valores, pois a emoção e não a racionalidade é que guia a ação individual. A ação tradicional é executada em relação aos hábitos e costumes incrustados indivíduo por sua inserção em determinado contexto histórico cultural. Estas duas ações não são consideradas como racionais, pois possuem características subjetivas e não se pode saber ao certo até que ponto os autores da ação estão conscientes do sentido destas.

As ações de caráter propriamente social se diferem dos modos de conduta reativos. Os modos de conduta reativos não possuem ligações diretas com o outro. Ou seja, não possuem caráter social e seu sentido não possui significado, pois não interage com outros indivíduos. É o caso das ações executadas simultaneamente, como abrigar-se da chuva, ou ações condicionadas pela influência de outros, como olhar para o céu quando todos estão olhando. Assim, quando as ações sociais dotadas de sentido e significação são estabelecidas entre os indivíduos, tem-se o que Weber chama de relação social.

Quanto mais racionais são as relações sociais, mais elas poderão se sujeitar ou serem expressas por *normas* contratuais, legais ou de conduta atribuídas pela sociedade ou pelo Estado. As relações podem ter característica societária, quando há interesses de associação racionalmente motivados e também característica comunitária, quando há características de sentimentos subjetivos. Algumas condutas que ocorrem por hábito são caracterizadas como *uso*. Quando este hábito passa a ser duradouro ele se torna um *costume*.

Em função das relações sociais estabelecidas, Weber define dois conceitos importantes em sua teoria sociológica: poder e dominação. O poder consiste na probabilidade

de um ator impor seus desígnios a outro, mesmo quando este resiste. Esta imposição da vontade se estabelece e verifica em função das desigualdades nas relações sociais entre os indivíduos ou entre grupos. Já a dominação é caracterizada pela probabilidade de que alguém vai obedecer às ordens impostas em função do reconhecimento que confere a quem está mandando não importando se estas são legítimas ou até mesmo legais.

A dominação recebeu uma tipologia com três variantes: racional, tradicional e carismática. Cada uma tem como fundamento a motivação que comanda a sujeição. A dominação racional refere-se àquela baseada na crença na legalidade da ordem e dos títulos de quem exerce a dominação. A dominação tradicional é fundamentada na crença das características de sagrado das tradições antigas e no reconhecimento de quem foi escolhido para exercê-la. A dominação carismática tem como base a devoção cotidiana a um indivíduo ou grupo em função de sua força sagrada ou heroica e da ordem revelada ou criada por ela.

Weber identifica que existe uma tendência à racionalização em todas as esferas da vida social nas sociedades ocidentais contemporâneas. Uma das formas pelas quais se identifica este processo é pela organização burocrática. As instituições, sejam elas de fins materiais ou ideais, estruturam-se e atuam por meio da burocracia e assim exercem de forma eficaz sua dominação. A burocracia é definida por traços estruturais que refletem uma organização perene de cooperação entre vários indivíduos aonde cada um desempenha uma função específica e especializada.

A racionalização se manifesta na organização do Estado por meio da burocracia. Estado equipado para produzir e implementar políticas com aparato administrativo eficiente do Estado, que seria justamente a burocracia. Não toma iniciativas, só age rotineiramente e impõe este modo sobre o Estado (política) e da sociedade. Weber apresenta o desencantamento do mundo, que é o fenômeno decorrente do avanço da racionalidade que tem como resultado a decadência geral da cultura clássica, tornando os homens sujeitos passivos à história e com pouca capacidade de conhecimento geral sobre as condições sob as quais vivem os indivíduos de sua sociedade.

Para Weber, a vida humana é feita de uma sucessão de escolhas nas quais os indivíduos constroem um sistema de valores. E estes valores são, portanto, criações das decisões humanas que partem do livre arbítrio e da livre afirmação individual de todos os componentes de uma sociedade. A sistematização dos valores é um processo cultural, mas antes de tudo histórico, na qual existem definições individuais e coletivas.

O estudo sobre religião de Weber tenta responder em que medida as concepções religiosas influenciam o comportamento humano em diferentes sociedades. E para isto tenta demonstrar que a conduta humana nas diferentes sociedades só pode ser compreendida dentro de uma concepção geral que os próprios indivíduos têm de sua existência (ARON, 1999: 474).

Em “A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo”, Weber (2004) realiza importante estudo sobre a influência da religião na formação do capitalismo nas sociedades ocidentais da época. Investigando como se daria esta interferência, o autor revela que existe um “espírito do capitalismo” que:

Se é possível encontrar um objeto que dê algum sentido ao emprego dessa designação, ele só pode ser uma “individualidade histórica”, isto é, um complexo de conexões que se dão na realidade histórica e que nós encadeamos conceitualmente em um todo, do ponto de vista de sua significação cultural. (WEBER, 2004: 41)

Este ‘espírito’ estaria impregnado das crenças e valores protestantes em conferir deveres morais de trabalho, sustentação das necessidades materiais e espirituais, além da acumulação com fins de bem-estar para si e para a comunidade. Sendo o ócio e o descanso injustificáveis, a não ser para cumprir suas obrigações junto à igreja. Portanto a especialização profissional, além de ser um dom, é algo a ser perseguido como forma de cumprimento de um dever moral, como uma maneira de exercer uma “vocação profissional”:

Surgira um “ethos profissional” especificamente “burguês”. Com a consciência de estar na plena graça de Deus e ser por ele visivelmente abençoado, o empresário burguês, com a condição de manter-se dentro dos limites da correção formal, de ter sua conduta moral irrepreensível e de não fazer de sua riqueza um uso escandaloso, podia perseguir os seus interesses de lucro e devia fazê-lo. O poder da ascese religiosa, além disso, punha à sua disposição trabalhadores sóbrios, conscienciosos, extraordinariamente eficientes e aferrados ao trabalho como se finalidade de sua vida, querida por Deus. (WEBER, 2004: 161)

O estudo de Weber procurou mostrar os impactos dos motivos religiosos em meio aos aspectos históricos individuais voltados para a constituição da sociedade capitalista, ou seja, sobre o modo e a direção geral do efeito que o movimento religioso exerceu sobre o desenvolvimento da cultura material.

O estudo do capitalismo realizado por Weber se distingue do de Marx pela caracterização de sua formação conceitual. Para Marx a explicação está toda na estrutura, ou seja, na economia. Não existira influência determinante de qualquer elemento da superestrutura. Já para Weber, o capitalismo se move obviamente em função da acumulação

monetária, porém com um foco diferenciado. Na sociedade ocidental capitalista existia uma nova classe burguesa em formação na qual existia uma ética profissional envolvida. E é justamente esta ética que impulsiona os homens a trabalharem e desenvolverem a economia capitalista.

Assim, Weber chega por meio de fatores não econômicos a um conceito de capitalismo que cabe à sociologia estudar. Ou seja, a incorporação da questão dos valores e comportamentos da determinação desta nova forma de capitalismo fez com que as questões sociais fossem estudadas sobre um novo aspecto, consonante com toda a argumentação de Weber de que além do processo histórico é fundamental a compreensão dos fenômenos sociais sob o ponto de vista de sua significação cultural.

Os fatores culturais de uma sociedade, ou de um grupo social, compreendem uma série de elementos que são próprios da cultura como, por exemplo, costumes, hábitos, comportamentos e todo o sistema simbólico presente na vida social.

O sistema simbólico de uma sociedade é refletido na imagem que os indivíduos fazem de si mesmos e da própria sociedade. Ele engloba: a) a linguagem, que é diferencial e característica em toda sociedade – mesmo nas que possuem o mesmo tronco linguístico – pois engloba todas as alterações do falar cotidiano; b) os meios de informação que são também elementos de construção de uma maneira de pensar, que vão desde a comunicação em massa, como televisão e rádio, até os meios informais de condução da informação; c) a valorização do consumo e da mercadoria por meio da publicidade, também em suas diferentes formas; e d) os sistemas simbólicos antigos, que são transmitidos por gerações em forma de traços culturais característicos como, por exemplo, danças, festas, artesanato, enfim manifestações que perpetuam sua existência em uma sociedade.

A cultura é um traço característico na formação da identidade de uma sociedade. O processo de identificação dos indivíduos com uma identidade global começa pelo reconhecimento do outro dentro do próprio grupo. Cria-se uma identidade comum a partir do sentimento de pertencimento dentro do próprio grupo. E o que leva o grupo a estabelecer uma identidade são os traços característicos de sua cultura.

Sendo assim, os fatores culturais podem ser explorados pelo que cada sociedade tem de peculiar em relação às outras. Suas características, suas especificidades, suas visões e construções da realidade. Tudo isto refletido em valores, comportamentos e símbolos característicos daquele meio social.

Os fatores sociais compreendem um conjunto de elementos que caracterizam o desenvolvimento econômico e social de determinada sociedade. Estes elementos podem ser dados pelas diferenças ou igualdade dentro dos grupos.

1.3 Cultura e Ciência Política

Em ciência política o conceito de cultura não é trabalhado de forma isolada. Isto porque, assim como o conceito de política, individualmente o conceito é passível de diferentes tipos de análise por diversas disciplinas. De forma mais ampla é trabalhado o conceito de Cultura Política.

O conceito *cultura política* é carregado de significados por unir duas palavras que são conceitos distintos nas Ciências Sociais. Não se trata nem da demarcação, nem da junção dos conceitos de “Cultura” e de “Política”. Porém, a união destes gera um novo conceito no contexto da Ciência Política adquirindo significado próprio, ampliando o debate nesta disciplina e despontando como uma nova área de conhecimento (CASTRO, 2008).

A teoria que embasa o conceito de cultura política é abrangente e, em linhas gerais, versa sobre as crenças, opiniões, valores, conhecimento, sentimentos, comportamentos e atitudes de determinada população ou sociedade. Em uma abordagem contemporânea, trata-se do conjunto de determinadas orientações subjetivas que interferem na realidade política.

A metodologia e as técnicas de investigação na área das Ciências Sociais passaram por um processo de refinamento a partir da década de 1950, o que possibilitou que os estudos realizados no campo da cultura política se tornassem tangíveis diante da abrangência e subjetividade que compõem esta linha de pesquisa. Além disto, a utilização de técnicas estatísticas para delimitação do universo de estudo; o aprimoramento de instrumentos de coleta de dados; e a utilização de testes matemáticos para a verificação empírica e exame das informações obtidas possibilitaram a consolidação deste campo ao circundar traços subjetivos considerados impassíveis de análise pela ciência política.

O conceito de cultura política surgiu no cenário da ciência política com Gabriel A. Almond em 1956. Após a segunda guerra mundial a ciência política estadunidense se empenhou para entender a relação entre a cultura política e os fatores que levariam ao estabelecimento e manutenção da democracia.

Neste contexto, Gabriel A. Almond e Sidney Verba publicaram em 1963 a obra *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations* que é considerada fundacional no campo de estudos da ciência política justamente por seu impacto nesta comunidade acadêmica. A obra e o conceito tornaram-se recorrentes nos debates acadêmicos tanto por aqueles que utilizam os fundamentos propostos por Almond & Verba quanto por aqueles que negam ou questionam esta linha de pesquisa.

A tese central de *The civic culture* é a de que existe relação causal entre a opinião dos atores e a consolidação do sistema democrático. Esta relação poderia ser conhecida empiricamente a partir da análise de fatores macro e microanalíticos, pois a consolidação e a manutenção da democracia estariam ligadas às atitudes, aos comportamentos individuais e à crença no próprio sistema democrático. Ou seja, haveria relação entre o que as pessoas pensam e a constituição da própria sociedade.

Ao unir atitude e comportamento para explicar um fenômeno na sociedade, tal qual a consolidação da democracia, a obra aponta que determinadas características de cultura política podem influenciar a própria constituição social e sendo assim, as próprias instituições.

Almond & Verba realizaram a pesquisa em cinco países: Alemanha, Estados Unidos da América (EUA), Inglaterra, Itália e México. Tendo como base os regimes políticos dos Estados Unidos e da Inglaterra, os autores procuraram identificar padrões de cultura cívica. Cultura política de uma nação é definida como um conceito que trata da distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os seus membros (Almond & Verba, 1989: 13).

Para tanto, os autores indicam três categorias: 1) *orientação cognitiva*, que parte do pressuposto de que as pessoas têm conhecimento e crença no sistema político; 2) *orientação afetiva*, que abrange sentimentos acerca do sistema político como um todo; e 3) *orientação avaliativa*, que envolve o julgamento e as opiniões sobre diversos componentes políticos. Estas categorias estariam relacionadas a quatro classes de objetos políticos: a) *sistema em geral*; b) *processos políticos*; c) *processos administrativos*; d) *indivíduo como participante*.

Do cruzamento entre os diferentes tipos de orientação e as classes de objetos políticos os autores chegaram à definição de três tipos de cultura política: a) *paroquial*; b) *súdita*; c) *participante*. A partir disto, relacionaram os tipos de sociedade com os tipos de cultura política.

De maneira geral, a análise realizada pelos autores indica uma relação causal entre cultura paroquial e estrutura política tradicional; cultura súdita e estrutura política autoritária centralizada; e cultura participante e estrutura política democrática. A relação entre o tipo de *cultura* e o tipo de *estrutura*, definida pela predominância de um *padrão* de cultura cívica em determinada população, seria uma das condições necessárias para a existência e estabilidade da democracia.

A ideia de que a crença influencia a manutenção da democracia parece óbvia à primeira vista, pois supostamente para que uma instituição continue a existir haveria a necessidade da confiança dos sujeitos que nela vivem. Porém, este debate não é tão simples. Tal formulação é considerada uma grande contribuição da obra de Almond e Verba, uma vez que esta hipótese não era usual até então na ciência política, pois o centro explicativo não seria mais as instituições políticas e sim a população com suas atitudes e ações (CASTRO, 2000).

O conceito de cultura política tem assim uma estreita relação com o estudo da opinião pública, que embora não se limite a ela, possibilita seu estudo a partir do momento em que interessa aos governantes saber também o que as pessoas pensam. Este interesse não surge com o conceito, mas se diferencia pela forma com que é abordado e pela metodologia utilizada para sua verificação empírica.

Os estudos que seguem a tradição institucionalista da ciência política desconsideram a influência das opiniões das pessoas. No limite, as instituições teriam uma dinâmica interna própria em que as pessoas seriam passivas em seu desenvolvimento. Neste sentido, *The Civic Culture* inova ao colocar os indivíduos em um papel de destaque na consolidação da democracia, pois a crença no sistema democrático é um dos fatores de manutenção desta enquanto instituição. Em linhas gerais, elementos de cultura política influenciam as instituições e isto eleva a discussão teórica do presente estudo para uma dimensão mais ampla na qual haveria ligações entre culturalismo e institucionalismo.

Almond (1990) ilustra a trajetória dos usos do conceito de cultura política e identifica três fases. A primeira ocorreu no fim dos anos 1950 e início dos anos 1960 com a realização de pesquisas variadas focadas nos processos de socialização em diversos países a fim de obter uma ligação entre valores e o chamado “caráter nacional”.

Com o aprimoramento das ciências sociais, principalmente em relação à objetividade e neutralidade de técnicas de pesquisa, estes estudos ficaram defasados. Porém, eles foram

importantes por reagirem ao predomínio da visão reducionista vinda da psicologia e da antropologia na primeira metade do século XX. Justamente nesta fase e neste contexto é publicada a obra *The Civic Culture* que define cultura política e oferece um novo padrão aos estudos sobre o tema.

A segunda fase corresponde a dos estudos publicados nos anos 1960 e 1970 que trouxeram variadas críticas ao culturalismo. Este período foi marcado por significativas mudanças políticas no mundo e as críticas à cultura política deram-se, nesta ordem, por meio de correntes de esquerda e de direita.

A corrente de esquerda argumentava que as instituições eram porta-vozes da ideologia capitalista e que os aspectos materiais prevaleciam sobre os valores e atitudes da população. Sendo assim, a classe social determinaria os valores e atitudes daquele grupo por imposição dos mecanismos capitalistas de socialização. Por outro lado, as críticas da corrente de direita utilizavam os instrumentos da economia para confrontar a teoria da cultura política com estudos sobre o mercado e modelos de barganha. Além disto, esta corrente argumentava que os estudos de cultura política eram onerosos e dispensáveis, pois as atitudes e valores seriam motivados pela relação custo/benefício.

Já nos anos 1980, os estudos baseados nas correntes de esquerda e direita perderam força e caíram em descrédito. Inicia-se então a terceira fase, que foi marcada pelo renascimento da teoria da cultura política com a publicação de inúmeras pesquisas com a utilização de diversas metodologias.

Esta fase, na qual a referida obra de Almond (1990) foi publicada, destaca-se por revigorar os estudos de cultura política marcados pela influência da sociologia europeia - principalmente por Max Weber e seu estudo sobre os tipos de dominação -, pelos estudos de psicologia social, pelos estudos de psico-antropologia e pelo enfoque elitista da análise anglo-americana sobre a democracia.

O autor destaca nesta fase as principais causas de divergência acerca das pesquisas sobre cultura política: a) definições sobre os conteúdos das culturas políticas; b) controvérsias sobre a separação entre cultura política e estrutura política; e c) dúvidas sobre a causalidade nesta relação. Para Rennó (1998), a segunda e a terceira causas de divergência apontadas, estariam mais ligadas do que Almond percebe, pois a definição do tipo e da proporção da relação entre cultura e estrutura política ampliaria a capacidade explicativa da teoria.

A utilização da teoria da cultura política não se limita ao estudo, iniciado por Almond e Verba, da relação desta com o estabelecimento e manutenção da democracia. Vários estudos utilizam-se da referida teoria e de seu instrumental para identificar a importância de valores, crenças, conhecimentos e sentimentos na explicação do comportamento político, que vai desde questões de sistemas político a questões de desenvolvimento.

Neste sentido, destaca-se como exemplo o estudo realizado por Ronald Inglehart, que nos anos 1980 deu início à pesquisa *World Values Survey* (WVS) incorporando a teoria da cultura política e seu instrumental para mapear mundialmente em diferentes épocas as mudanças culturais de diversos países³. Este estudo, além dos objetivos propostos pelo autor, permite uma série de análises sobre atitudes e valores em diversas sociedades. Ao realizar tal feito, Inglehart retoma o diálogo de base acerca do conceito de cultura política.

Com a utilização de novas técnicas de coleta e análise dos dados, a WVS possibilita a verificação de fenômenos culturais à época da aplicação e também possibilita o estudo comparativo entre dados de diversas sociedades e permite identificar variações a longo prazo. Além disso, a WVS é considerada hoje a pesquisa de maior abrangência sobre cultura política.

Em suma, o conceito de cultura política a ser utilizado no presente estudo segue a tradição iniciada por Almond e Verba em *The Civic Culture*, uma vez que parte do princípio de que as atitudes e comportamentos humanos podem ser conhecidos por intermédio de pesquisa social empírica e que as crenças influenciam, em alguma maneira, o funcionamento das instituições.

Assim considera-se que o conceito de cultura vinculado à ciência política encaixa-se melhor na construção da argumentação em torno do problema de pesquisa em tela, uma vez que o conceito trabalhado na antropologia parte do ponto de vista individual no meio social e o conceito sociológico trata o coletivo dentro do todo social.

³ A Pesquisa Mundial de Valores - World Values Survey (WVS) - é uma investigação sobre cultura política e sobre mudanças socioculturais em diversas partes do mundo. Existe um questionário que vem sendo pré-testado, adaptado e traduzido para diversas sociedades e a cada cinco anos é realizada uma nova aplicação. Estas aplicações são chamadas de “ondas” e ocorrem em mais de 80 sociedades em seis continentes com base em amostras representativas da população. São realizadas entrevistas por meio de questionário padronizado com uma parte comum a todas às localidades e uma parte variável na qual são inseridas questões específicas adequadas à realidade local. No Brasil, o WVS é coordenado pelo Prof. Dr. Henrique Carlos de Oliveira de Castro do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB).

1.4 A Cultura Política Hoje

O conceito de cultura política é criticado por alguns autores da Ciência Política que não admitem sua existência e também os que questionam a construção teórica e a metodologia utilizada nos estudos de Almond e Verba.

Badie (1993) desconsidera a utilidade analítica do conceito de cultura política ao afirma-la como parte integrante da cultura como um todo. Se cultura política fosse uma parte do todo da cultura, as mesmas ferramentas de análise dos estudos sobre cultura poderiam ser utilizados para o estudo da cultura política, o que seria um equívoco. (CASTRO, 2008)

O alvoroço em torno do conceito é maior por conta da incorporação da palavra *cultura* na composição. O que ocorre de fato é que as críticas em torno da cultura política desconsideram que existem dois conceitos que não são totalmente separados, porém de forma conjunta possuem outro significado. Ou seja, a cultura política envolve de forma ampla elementos da cultura e, assim como tratada em antropologia e sociologia, é um conjunto de variados significados e significantes, mas restringe-se à observação dos valores, das crenças e das opiniões individuais, o que não pode e nem deve ser tomado como toda a significação da cultura.

Os próprios conceituadores da Cultura Política afirmam que a composição das palavras para a formação do conceito foi relacionada mais ao que ela permite em termos de incorporação de métodos e técnicas do que em função dos estudos que abordam a cultura. Neste sentido, os autores poderiam utilizar as ferramentas das diferentes áreas das ciências humanas e sociais, como a psicologia, a sociologia e a antropologia (ALMOND & VERBA, 1989).

Castro (2008) afirma que as críticas em torno do método consideram que existe uma maneira de se estudar a cultura. Porém, existem duas abordagens principais em estudos que tratam a cultura: uma que tem argumentação com base na orientação *variable-oriented*, que estuda a cultura e o comportamento a partir de variáveis intrínsecas. Esta orientação é a mesma de Almond e Verba em seu estudo sobre cultura política; e outra chamada de *process-oriented*, que enxerga o fenômeno cultural como um todo, sem considerar as suas partes (MILES; HUBERMAN, 1994).

Outra crítica ao conceito se dá pela argumentação de que o conceito confunde cultura com comportamento (BADIE, 1993). Este seria outro equívoco, uma vez que o comportamento reflete apenas alguns traços culturais e não determinam a cultura. Ou seja, há

mais interpretação do que explicação quando se observam as características comportamentais de determinado grupo. Na mesma linha crítica, o autor critica a determinação de tipos de cultura cívica e sua relação com o estabelecimento e manutenção da democracia. Tal crítica também foi estabelecida por autores fora do escopo teórico da ciência política como, por exemplo, Eckstein (1966), Wildavsky (1987) e Gramsci (1995).

Outros autores internos à disciplina como, por exemplo, Carole Pateman (1989), Muller & Seligson (1994), Susan Tiano (1986), Elkins & Simeon (1979), questionam as limitações do conceito de cultura política e o determinismo e a existência de relação entre este e a democracia.

A causalidade proposta por Almond & Verba leva a crer que apenas sociedades com determinada cultura cívica seria capaz de estabelecer e manter um regime democrático, no caso, a cultura cívica nos moldes da existente no Estados Unidos e na Grã-Bretanha com características

Porém, Castro (2000) identifica que o que existe “uma armadilha conceitual” desenvolvida pelos criadores do conceito de cultura política. Esta armadilha está no fato de que uma dada sociedade tenderia a ser democrática apenas se nela existisse uma população com esta cultura política. Porém, a existência desta cultura política não seria suficiente para que houvesse democracia independentemente de suas instituições democráticas. Desta forma, o autor identifica um paradoxo:

A democracia existiria somente se houvesse cultura cívica, que, por sua vez, existe independentemente da democracia e não é por ela constituída. Levada ao limite, a democracia e a cultura cívica seriam inerentes a dadas sociedades, como fossem fenômenos naturais, sendo impossível o processo de construção de democracia (ou de uma cultura política democrática). Cair nessa armadilha, na verdade uma tautologia, implicaria não apenas aceitar como ideal o modelo de sociedade que os autores de *The Civic Culture* elegeram como democracias, mas, o que talvez seja o mais grave, implicitamente defender a impossibilidade de existência de democracias em outras sociedades. (CASTRO, 2000: 42)

Esta armadilha da cultura cívica, ainda de acordo com Castro (2000; 2008), deve ser evitada rompendo-se com o paradigma da causalidade por meio de outras formas de estudo da cultura política, utilizando-se inclusive as contribuições advindas de estudos de autores internos e externos ao campo da cultura política, valendo-se do caminho já trilhado por Almond & Verba ao tentar, por meio do conceito, explicar o funcionamento de sua própria sociedade.

Atualmente, vários autores trabalham os aspectos essenciais do conceito de cultura política de Almond & Verba, embora sem referência explícita ou com características de ampliação do conceito, como por exemplo, Lane (1992); Turner (1995); Brown & Gray (1979); e Street (1993). Estas duas últimas referências são de autores que concluíram que existe a necessidade de serem incluídas na análise características dos valores, conhecimento e expectativas políticas em função de serem produtos da experiência histórica das populações e seus grupos políticos.

No contexto latino-americano, vários autores estudam a cultura política como mecanismo compreensão da realidade considerando as diferentes experiências históricas de suas sociedades como, por exemplo, Baquero: 1994a, 1994b, 2000; Baquero & Prá, 1992; Castro: 2000, 2008; Echegaray, 1989; Souza & Lamounier, 1989; Brunner, 1987; Schwartzman, 1988; e Faoro, 1987.

Além da incorporação de aspectos históricos nas variáveis de estudo do conceito, para o contexto latino-americano, deve-se considerar sua ampliação para além dos quesitos normativos e etnocêntricos presente na definição inicial do conceito de cultura política. Convém observar além da causalidade entre cultura política e estrutura política incorporando variáveis de natureza econômica e social como integrantes e também resultantes da cultura política. Assim, comparação entre a América Latina e outras regiões ou entre diferentes sociedades latino-americanas poderá ser realizada por meio da aplicação de um conceito de cultura política mais explicativo do que normativo. Isto que dizer que o instrumental da cultura política deve ser utilizado mais no sentido de conhecer as realidades das sociedades do que aplicar um conceito determinado. (CASTRO, 2008)

Desta forma, o estudo realizado por Almond & Verba inaugurou uma corrente de estudos, o culturalismo, que dialoga em espaços diferentes da linha institucionalista no estudo das instituições. Ao abrir precedentes de que existe uma relação entre cultura política e democracia, o estudo do culturalismo de forma isolada impede que o conceito se desenvolva e conseqüentemente há uma perda na compreensão geral dos processos social e do estabelecimento de instituições.

Portanto, analisar a cultura política e suas relações com as instituições permitirá além da compreensão da sociedade, a reflexão sobre as ligações, sobre os pontos de interseção nos quais são identificadas características históricas, econômicas, sociais e valorativas que indiquem se há ou não influência da cultura política em determinada instituição.

2. INSTITUCIONALISMO: POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTADO EM AÇÃO

O estudo das instituições em ciências sociais vem predominantemente da teoria política clássica, mas sua consolidação teórica como vertente de estudo na ciência política contemporânea data dos anos 1970 com a publicação de *Theory of Justice* de Rawls. O estudo das instituições estava vinculado, em um primeiro momento, à organização legal da sociedade e suas formas de controle do Estado para o estabelecimento da ordem social (ROTHSTEIN, 1996).

A conceituação de Estado possui diferentes nuances e, segundo Hall & Ikenberry (1990), nenhuma definição é perfeita. Os autores trabalham com a seguinte conceituação de Estado: 1) É um conjunto de instituições, que por sua vez são preenchidas pelo próprio pessoal do Estado. Além disto, a principal instituição é aquela constituída por processos de violência e coerção social; 2) As instituições formadoras do Estado estão no centro de um território com delimitação geográfica e olham para dentro de si, para sua sociedade, e para fora por meio de outras sociedades nas quais terá que se relacionar; 3) O Estado monopoliza a elaboração das leis dentro do seu território “o que tende para uma cultura política comum compartilhada por todos os cidadãos”. (p.12-13)

O conceito trabalhado por Hall & Ikenberry (1990) é anunciado como funcional e institucional e ao mesmo tempo conectada com a história. Os autores afirmam que em muitos momentos o Estado não detém toda a capacidade de coerção, manutenção da ordem e justiça. Em alguns momentos esta delegação ficou a cargo exclusivo de alguma instituição não necessariamente componente do Estado. Do mesmo modo que diferentes instituições formam o Estado, este é formado por uma sociedade onde nem todos possuem a mesma cultura o que torna ainda mais complexo o emaranhado destas instituições.

O campo teórico do institucionalismo, desenvolveu-se então a partir do senso de que são instituições justas que fazem sociedades justas. As instituições têm seu desenvolvimento e sua dinâmica a partir de um movimento interno, na qual as influências individuais não são predominantes ou determinantes. As instituições são vistas como um campo à parte da realidade social, ou seja, o que acontece na esfera social em termos de interferências individuais não afetam o desenvolvimento das instituições. Portanto, o foco do

institucionalismo em Ciência Política está na estrutura e na organização social e não nos comportamentos individuais (PETERS, 1996).

As contribuições atuais da história, antropologia e sociologia são consideradas como reflexões abrangentes, opostas ao movimento behaviorista, que incorporam em suas análises tanto princípios funcionalistas quanto individualistas. O significado da ação é socialmente construído e ganha uma dimensão simbólica (DIMAGGIO & POWELL, 1997). Porém, esta perspectiva de análise sugere que as preferências individuais, o Estado e a cidadania são moldados por arranjos institucionais.

Dimaggio & Powell (1997) argumentam que diferentes disciplinas trabalham de maneiras distintas o institucionalismo e seu sentido é variado inclusive dentro de uma mesma linha disciplinar como é o caso das Ciências Sociais. Isto se deve ao fato de que estas áreas de conhecimento dedicam pouca atenção à definição conceitual, o que ocasiona um institucionalismo com diferentes vertentes metodológicas e disciplinares.

De acordo com Théret (2003), o institucionalismo passa por um momento de renovação no interior das ciências sociais em função da necessidade de compreensão dos indivíduos e suas manifestações coletivas, bem como de se levar em conta as mediações existentes entre as estruturas sociais e os comportamentos individuais. Assim, o autor argumenta que se pode identificar uma estrutura tripolar, na qual economia, sociologia e ciência política possuem o mesmo desenvolvimento básico dentro do institucionalismo.

As mais conhecidas e trabalhadas linhas são as chamadas neo-institucionalistas, que se destacam nas disciplinas de economia, sociologia e ciência política. Théret (2003: 226) argumenta que independentemente da disciplina, os novos institucionalistas se distinguem: 1) pelo peso que atribuem aos conflitos ou à coordenação entre os indivíduos na gênese das instituições; e 2) pelo papel que desempenham na relação entre as instituições e no comportamento dos atores.

Os novos institucionalismos em economia seguem a tríade economia institucional, economia das convenções e teoria da regulação. O foco econômico confere uma análise institucional voltada para as questões de eficiência, formas de organização, história econômica e mudança institucional. A teoria da regulação possui um enfoque semelhante ao do institucionalismo histórico ao adotar uma posição simultânea entre a cultura e o cálculo. Porém, em economia o enfoque no mercado de trabalho, na teoria do salário e na teoria da

regulação revelam no institucionalismo econômico a herança do estruturalismo marxista e consequentemente da não interferência de fatores superestruturais na estrutura material.

Hall & Taylor (2003: 193-194) argumentam que o termo neo-institucionalismo é empregado em ciência política como designação de uma perspectiva teórica que causa críticas quando se trata da própria definição do conceito, de seus procedimentos e dos problemas que ele suscita. Para os autores, parte dos conflitos terminam quando se admite que o neo-institucionalismo não constitui uma corrente de pensamento unificada e identificam, nos estudos realizados a partir dos anos 1980, três métodos de análise distintos: institucionalismo histórico; institucionalismo da escolha racional; e institucionalismo sociológico; todos eles com objetivo de esclarecer o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Estas diferentes vertentes se desenvolveram como reação às perspectivas behavioristas predominantes nos anos 1960 e 1970.

O institucionalismo histórico se desenvolveu na ciência política como uma forma de reação à análise da vida política dos grupos e contra o estrutural funcionalismo que dominavam o campo disciplinar nos anos 1960 e 1970. A análise da vida política dos grupos rivais é focada na assimilação de recursos escassos e distribuição desigual dos recursos, mas os autores institucionalistas desta linha buscavam outros esclarecimentos para as situações políticas nacionais. Estas explicações estavam no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito privilegiando determinados interesses (HALL & TAYLOR, 2003).

Algumas características são próprias do institucionalismo histórico. Segundo Hall & Taylor (2003:196), os teóricos do tema: 1) tendem a conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos gerais; 2) enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; 3) tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; 4) buscam combinar elucidações sobre a contribuição das instituições e de fatores como, por exemplo, as ideias à determinação de situações políticas. Para os institucionalistas históricos as instituições afetam o comportamento dos indivíduos em uma perspectiva calculadora e uma perspectiva cultural.

Na perspectiva calculadora a ênfase está nos aspectos do comportamento humano passíveis de cálculo, ou seja, os indivíduos procuram maximizar suas conquistas em função dos objetivos estabelecidos adotando estratégias a partir da análise de todas as possibilidades e escolha da que melhor atende suas necessidades. Neste aspecto as instituições afetariam o

comportamento individual em função das informações sobre o comportamento de outros atores.

Já a perspectiva cultural trata estas questões uma outra forma, argumentando até que ponto o comportamento individual é estritamente estratégico e quando este é influenciado pela visão de mundo do próprio indivíduo. Sendo que, embora tenham comportamentos racionais e orientados para um fim, os indivíduos recorrem a modelos e protocolos de comportamentos já conhecidos para consecução de seus objetivos e a ações realizadas dependem mais da interpretação de uma situação do que de uma estratégia calculada. Neste ponto de vista, as instituições influenciariam os comportamentos individuais ao estabelecerem modelos morais e cognitivos que permitem a interpretação e a ação (HALL & TAYLOR, 2003).

Outra propriedade observada pelos institucionalistas históricos é a importância do poder e suas relações assimétricas, bem como o modo desigual no qual as instituições repartem o poder entre os grupos sociais. O desenvolvimento histórico é vinculado à concepção de que as instituições são integrantes permanentes da história em um conjunto de trajetórias. Assim, as ‘políticas herdadas’ existentes estruturariam as decisões seguintes. Segundo Hall & Taylor:

Embora chamem a atenção para o papel das instituições na vida política, é raro que os teóricos do institucionalismo histórico afirmem que as instituições são o único fator que influencia a vida política. De modo geral, **procuram situar as instituições numa cadeia causal que deixe espaço para outros fatores**, em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias. Desse ponto de vista, apresentam um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escola da escolha racional. (HALL & TAYLOR, 2003: 201; grifo meu)

Esta linha teórica do institucionalismo é mais propensa à consideração das relações existentes entre as instituições e as crenças. O que elevaria a outro nível de compreensão e explicação o fato de algumas sociedades adotarem a mesma política e obterem diferentes resultados em seus objetivos finais ou mesmo uma diferenciação em sua trajetória.

A escolha racional surgiu como linha neo-institucional, no estudo dos comportamentos no interior do Congresso dos Estados Unidos da América, inspirada na observação de que as maiorias do Congresso estadunidense votavam sempre com estabilidade sem gerar ciclos nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela precedente. Assim, estes teóricos buscaram resposta nas instituições, sendo que a existência de maiorias

estáveis, em matéria de legislação, explicava-se pela forma com que as regras de procedimento e as comissões do Congresso estruturavam as escolhas e as informações sobre seus membros. As escolhas tomadas seriam então em função da redução dos custos de transação, de produção e de influência ligados a estas escolhas.

A partir dos anos 1990 os teóricos da escolha racional passaram a se interessar também pela explicação de outros fenômenos políticos, como por exemplo, o comportamento das coalizões segundo os países, o desenvolvimento histórico das instituições políticas e a intensidade dos conflitos étnicos (HALL & TAYLOR, 2003: 201).

Os teóricos da escolha racional empregam características e pressupostos comportamentais que, segundo Hall & Taylor (2003): 1) indicam que os atores compartilham um conjunto de preferências ou de gostos e se comportam de modo utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, utilizando-se de estratégias com um número significativo de cálculos; 2) tendem a considerar a vida política como uma série de alternativas de ação coletiva definidas como situações nas quais os indivíduos visam à maximização da satisfação de suas próprias preferências e o fazem sob o risco de produzir um resultado não necessariamente satisfatório para a coletividade; 3) enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, no qual é admissível que o comportamento de um ator seja determinado não por forças históricas impessoais, mas por um cálculo estratégico influenciado pelas expectativas relativas ao comportamento provável dos outros atores; 4) desenvolvem um enfoque próprio na explicação da origem das instituições e começam utilizando a dedução para chegar à classificação das funções desempenhadas por estas, assim o processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados.

Por fim, Hall & Taylor (2003) argumentam que a terceira e última corrente do neo-institucionalismo, o sociológico, surgiu no quadro da teoria das organizações que surgiu no fim dos anos 1970 quando os sociólogos passaram a contestar a tradicional diferenciação entre a esfera social, de tipo racional burocrático, e as esferas influenciadas por um conjunto variado de práticas associadas à cultura. As estruturas burocráticas do mundo moderno são consideradas produtos da elaboração de organismos eficazes destinados a cumprir tarefas formais ligadas às organizações.

Assim, para os autores, os teóricos do institucionalismo sociológico, a forma organizacional destas estruturas era quase a mesma, uma vez que a racionalidade ou a eficácia intrínsecas a elas são necessárias para o cumprimento de seus serviços, enquanto a cultura

lhes parecia algo distinto. Assim, estes teóricos passaram a sustentar que os procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotados por serem os mais eficazes, mas sim por serem procedimentos considerados como práticas culturais, comparáveis aos ritos e às cerimônias elaborados pela sociedade e mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada em termos culturalistas.

Os sociólogos institucionalistas trabalham com a explicação do porque as organizações adotam um determinado conjunto de procedimentos ou símbolos institucionais e como difundem essas práticas. Assim Hall & Taylor (2003) apresentam três especificidades dos teóricos deste neo-institucionalismo: 1) tendem a definir as instituições de maneira mais global do que os pesquisadores em ciência política incluindo as regras, os procedimentos e normas formais, bem como os sistemas de símbolos, esquemas cognitivos e modelos morais que oferecem modelos de significação que guiam a ação individual. Desta posição derivam duas consequências importantes:

Em primeiro lugar, ela rompe a dicotomia conceitual que opõe “instituições” e “cultura”, levando-as à interpenetração. Isso põe em perigo a distinção cara a muitos especialistas em ciência política, entre “explicações institucionais”, que consideram as instituições como as regras e os procedimentos instituídos pela organização, e “explicações culturais”, que remetem à cultura, definida como um conjunto de atitudes, de valores e de abordagens comuns face aos problemas. (HALL & TAYLOR, 2003: 209)

2) tendem a redefinir a cultura como sinônimo de instituições afastando-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores; 3) encaram as relações entre as instituições e a ação individual de acordo com o enfoque culturalista. Os indivíduos são levados pela sua socialização a desempenhar papéis específicos, com normas internalizadas associadas a estes e por isto concebem a influência das instituições sobre o comportamento.

As instituições influenciam as ações individuais ao interferirem no comportamento e ao determinarem por exemplo, o que deve ser feito em determinadas circunstâncias. Assim, os institucionalistas sociológicos argumentam que as organizações adotam a prática institucional por motivos mais relacionados à sua legitimidade do que ao aumento de sua eficiência. Já os institucionalistas da escola da escolha racional interessam-se especialmente pelas funções que as instituições assumem e as vantagens que proporcionam não explicando necessariamente a origem das instituições.

Assim a perspectiva sociológica não oferece a melhor fonte para a compreensão do fenômeno estudado nesta tese. O modelo de institucionalismo apresentado pela ciência política neste caso tem um referencial teórico ligado à análise de políticas públicas que se

encaixam melhor neste estudo. A afirmação do institucionalismo sociológico de que não existe diferenciação entre a cultura e a instituição em si limita teoricamente o objeto, uma vez que as instituições são dotadas ao mesmo tempo de uma dinâmica própria e de uma racionalidade que possui interfaces com a cultura, mas não é e nem poderia ser a cultura em si dada a complexidade desta.

Como observado, as vertentes teóricas do institucionalismo são abrangentes e o institucionalismo histórico contempla a ideia proposta inicialmente de que as instituições existem, possuem uma dinâmica orientada racionalmente, porém são passíveis de modificação ativa ou passiva conforme o contexto cultural no qual de insere.

Assim, este estudo centralizará sua análise no chamado *Estado em Ação* (JOBERT & MULLER, 1987). Este enfoque teórico argumenta que as políticas públicas fazem parte do mecanismo de funcionamento do Estado e atuam como meio de relação deste com os indivíduos.

O campo de estudos específico sobre políticas públicas surge na ciência política em meados dos anos 30 do século XX em meio às restrições de mercado e às mudanças políticas e econômicas ocorridas no mundo ainda em função dos reflexos da segunda guerra mundial.

O surgimento das políticas públicas como campo de análise na ciência política se deu basicamente por três razões: 1) adoção de políticas restritivas de gasto que se tornou prioritária na maioria dos países, principalmente nos em desenvolvimento; 2) emergência de novos entendimentos sobre o papel dos governos, sobretudo a partir dos anos 80 do século XX, sendo um deles as políticas restritivas de gasto nas quais o ajuste fiscal provocou a adoção de orçamentos equilibrados entre receita e despesa e limitou a intervenção do Estado nas políticas sociais e na economia principalmente em países com histórico de inflação; 3) muitos países em desenvolvimento ou nos de democracia recente, especialmente os países da América Latina, não conseguiram estabelecer políticas adequadas à promoção da inclusão social e ao impulso para o desenvolvimento econômico. (SOUZA, 2006)

O desenvolvimento da área de estudos sobre as políticas públicas se deu de forma distinta nos Estados Unidos da América (EUA) e na Europa. Nesta última, o aparecimento da nova linha de pesquisa surge como desdobramento de trabalhos fundamentados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma de suas instituições mais focadas que é o governo, considerado nesta tradição como produtor de políticas públicas. Já nos EUA, com

tradição de estudos de análise do Estado e suas instituições, passa direto pela teoria do papel do Estado e foca a análise no estudo sobre a ação do governo.

Segundo Souza (2006), o estudo sobre políticas públicas surge como subárea da ciência política e amplia para três as vertentes que estudam o “mundo público” na ciência política norte-americana: 1) foca o estudo nas instituições por considera-las fundamentais para limitar a tirania e as paixões humanas; 2) estuda as organizações locais procurando identificar a “virtude cívica” que promove o “bom governo”; 3) o estudo das políticas públicas se consolida como área da ciência política para compreender o por quê de os governos optarem por determinadas ações.

Os autores que iniciaram os estudos sobre as políticas públicas nos Estados Unidos, Lasswell (1936), Simon (1957), Lindblom (1959; 1979) e Easton (1965) contribuíram com o desenvolvimento do campo acrescentando questões de observação que seriam plausíveis e necessárias às pesquisas na área. Por exemplo, Lindblom propôs a incorporação de outras variáveis, como integração entre os processos decisórios, na formulação e análise das políticas públicas. Para este estudo a contribuição mais interessante é a de Easton, que segundo Souza:

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, **como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente**. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. (SOUZA, 2006: 24; grifo meu)

As diferentes formas de conceituar o que é a política pública vão desde a visão de que se trata do estudo do governo à luz de questões públicas à forma de solucionar problemas sociais. Neste sentido, a observação sempre é tangida pelo governo, seja em suas ações, seja em suas relações políticas.

De acordo com Sousa (2006: 25), esta forma de análise remete à perspectiva de que indivíduos, instituições, política e grupos de interesse interferem em maior ou menor grau a política pública. Justamente por isto não há uma teoria geral da política pública, pois seu estudo envolve campos multidisciplinares, onde são utilizadas conceituações vindas da sociologia, da economia e da ciência política: “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”.

Assim, a autora apresenta política pública como um campo de conhecimento que busca colocar o “governo em ação”, analisar esta ação e propor mudanças na trajetória dessas ações quando necessário. Nesta linha, afirma que:

A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais **em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real**. (SOUZA, 2006:26; grifo meu)

Souza apresenta sete modelos de formulação e análise de políticas públicas que são: a) Incrementismo; b) O ciclo da política pública; c) Modelo “garbage can”; d) Coalizão de defesa; e) Arenas sociais; f) modelo do “equilíbrio interrompido”; g) modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público” e pelo ajuste fiscal. Este último traz o novo componente para o estudo das políticas públicas que é a eficiência. Esta eficiência estaria ligada não só ao alcance dos objetivos da política, mas a uma visão de que as políticas públicas devem ser pensadas e executadas por instituições livres de influência político-partidária e de interesses escusos já que devem ser pensadas como mecanismo de atuação que gera efeitos a longo prazo e que devem manter sua continuidade e coerência.

Alguns modelos como por exemplo, “Coalizão de Defesa” e “Arenas Sociais” incluem na análise aspectos relacionados à crença, valores e ideias, porém, estes são considerados com influentes no ato de construção e na tomada de decisão dos formuladores e não do ponto de vista dos valores e crenças do público-alvo das políticas.

A partir da visão de Easton (1965) de que a política pública é um sistema no qual há relação entre formulação, resultados e ambiente; e da análise de Sousa (2006) de que a formulação de políticas públicas é um estágio dos governos no qual estes transformam suas intenções em programas e ações para produção de resultados e mudanças na vida real, pode-se chegar à linha de estudos do “Estado em Ação”.

O Estado em Ação é entendido como aquele no qual existe a implementação de projeto de governo no qual são executados programas voltados a setores específicos da sociedade. Neste sentido, as políticas públicas são compreendidas como as de responsabilidade do Estado, no que se refere à implementação e manutenção, a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e distintos organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Porém, as políticas públicas não podem ser reduzidas a políticas estatais, uma vez que existem políticas notadamente de circunstância governamental (HÖFLING, 2001).

Neste sentido, trata-se de olhar as políticas públicas como resultados de relações sociais nas quais o Estado é o lugar do conjunto social onde essas relações se condensam e produzem resultados destinados a afetar indivíduos, grupos e instituições (POULANTZAS, 2000). Ou seja, as políticas públicas são, em larga medida, resultados das necessidades sociais e são formuladas e executadas a partir de motivações e interesses políticos e justamente por isto não são naturais, mas sim uma construção social (SCHMIDT, 1983).

Paradoxalmente, os estudos de políticas públicas não consideram a existência dos aspectos culturais, mesmo que seja consensual e mesmo intuitiva a sua necessidade. Provavelmente isso se deva à forte influência do funcionalismo na origem deste campo de conhecimento, sendo a sociedade tão somente o ambiente no qual os *inputs* e os *outputs* dialogariam. Neste sentido, a próxima seção versará sobre a ausência de diálogo entre cultura e instituições.

3. EXISTIRIA UMA FALTA DE DIÁLOGO ENTRE AS VERTENTES?

Pensando em um nível mais alto de abstração, a relação entre cultura política e políticas públicas é um caso particular de relação entre cultura e política. Assim, do ponto de vista teórico, trata-se de discutir, de fato, a relação entre dois campos da ciência política: o culturalismo e o institucionalismo.

Diante da inferência de que há relação entre culturalismo e institucionalismo vários estudos vêm sendo realizados abordando as possibilidades desta relação, como por exemplo o dos autores: Pateman (1971); Johnson (1976); Page & Shapiro (1983); Bartels (1991); Shapiro & Young (1989); Huber & Powell Jr. (1994); Burstein (1998); Young & Meijaard (2002); Eaton (2003); Steensland (2006); Sass (2006).

Várias relações são pensadas: influência da cultura política no estabelecimento ou manutenção da democracia, influência da opinião pública na política e, de forma ampla, entre a opinião dos atores e as políticas públicas. Pareceria óbvio dizer que as crenças, os valores e as opiniões pessoais influenciariam determinada política, porém este debate que flui com liberdade na antropologia e na sociologia encontra suas barreiras nas discussões conceituais da ciência política.

Cientistas políticos norte-americanos criticam outros cientistas sociais, como sociólogos e antropólogos, principalmente em relação à metodologia pesquisa e técnicas de investigação utilizadas⁴.

Uma das críticas é feita por Sass (2006) que argumenta que as teorias da democracia têm um projeto político multicultural. Muitas escolas com variadas experiências culturais, desenvolvem teorias e colocam-nas à prova para examinar como deliberações podem ajudar a resolver conflitos de cultura.

De acordo com o autor é até surpreendente que poucas escolas levem em consideração como a cultura pode influenciar as deliberações. Assim o autor destaca o trabalho de Diego Gambetta (1998) no qual há o argumento de que se a crença no conhecimento afeta uma via das deliberações e se os índices de confiança no conhecimento

⁴ Cabe lembrar que a ciência política norte-americana tradicionalmente faz uso de metodologia quantitativa.

promovem um debate machista, o discurso machista afetará as deliberações públicas nos países onde os índices de confiança são comuns.

Sass concorda que a cultura influencia as deliberações, mas diz que a metodologia utilizada por Gambetta (1998) traz pouca evidência desta influência e tira as esperanças dos pesquisadores de entenderem como a cultura influencia as deliberações em contextos particulares.

Sass (2006) e Gambetta(1998) trabalham com o conceito de cultura, não de cultura política. Porém, pode-se traçar um paralelo. Se a cultura a longo prazo influencia as deliberações, se o foco fosse especificamente nas opiniões dos atores envolvidos poder-se-ia verificar se há relação entre o que as pessoas pensam e a ação efetiva do Estado. Porém, como considerar o impacto da opinião pública nas políticas públicas?

Burstein (1998) parte do princípio de que a opinião pública é o conjunto das opiniões manifestas da população sobre política. A hipótese central em sua argumentação é a de que a opinião pública tem impacto substantivo nas políticas públicas.

Analisando a democracia como forma de compreensão da sociedade, o autor argumenta que a força da democracia representativa vem sendo atribuída sob a crença que as pessoas de um país ganharam o direito ao voto, liberdade de expressão, de fala, de associação e que por isso elas podem influenciar em seus governos. O governo então daria atenção à opinião da população. A luta pela democracia daria força à crença de que as instituições democráticas dão aos cidadãos poder considerável sobre seu governo. Segundo Burstein (1998), se este argumento for correto, ele é a questão chave no estudo sobre políticas democráticas.

Para o autor, esta questão é negligenciada pelos sociólogos que examinam os determinantes das políticas públicas, pois não citam as teorias da democracia correspondentes e não estimam (ou avaliam) o impacto da opinião pública. Esta “negligência” é identificada por Burstein como problemática por duas razões: 1) Há evidências de que a opinião pública influencia fortemente as políticas públicas; e 2) Há razões para crer que adicionar opinião pública nas análises sociológicas sobre mudança política pode minar algumas conclusões sobre a influência de outros fatores.

Burstein (1998) afirma que os sociólogos há muito se interessam: a) pelo peso da democracia contra as elites tradicionais, autoritarismo moderno e regimes totalitários; b) por muitos aspectos da democracia política, como por exemplo, o desenho dado pela divisão

social às políticas eleitorais; c) distribuição de poder; d) impacto social do poder dos movimentos sociais organizados; e) efeito da democracia governamental na distribuição de renda; dentre outros.

Partindo do questionamento de como o assunto da receptividade governamental é direcionado, o autor realizou um estudo com 49 artigos científicos publicados em seis periódicos sociológicos, nomeado “*sociologists’ work on policy*”. Muitas destas publicações analisavam os fatores que afetariam as políticas de bem-estar social nos Estados Unidos da América (Estados Unidos), parte focava em diferentes políticas e outras em diferentes países. Dos 49 artigos analisados apenas três incluíram a mensuração do impacto da opinião pública no estudo dos determinantes das políticas públicas e chegaram à conclusão de que há impacto significativo.

Os autores estudados por Burstein (1998) ou utilizam os princípios de teorias democráticas já existentes ou desenvolvem suas próprias teorias como base para o argumento sobre o impacto do público nas políticas públicas. Porém, mesmo os autores que se baseiam nas teorias já existentes podem falhar ao apresentar um argumento teórico a respeito do questionamento se o público pode afetar as políticas públicas.

As críticas aos sociólogos são as de que estes raramente desenvolvem argumentos teóricos sobre a receptividade do governo ao público e a de que algumas vezes, na pesquisa sociológica, a conexão entre teoria e dados não é bem articulada. Segundo o autor, os sociólogos sabem que se incluíssem a opinião pública em suas análises poderiam perder o incentivo porque pesquisas passadas mostraram que há pouco ou nenhum impacto nesta relação.

A visão dominante entre os achados da teoria democrática é a chamada representação dinâmica, na qual os atores políticos são alertados dos movimentos na opinião pública e ajustam seu comportamento de acordo com esta. Assim, se o público influencia as políticas públicas, a mudança na opinião pública pode ser seguida por uma mudança nas políticas públicas na mesma direção. Teoricamente isto seria especialmente desejável se os argumentos forem importantes a grande parte do público e a mudança for ampla e clara. (BURSTEIN, 1998:36)

Page & Shapiro (1983) apresentam um trabalho de pesquisa realizado nos Estados Unidos da América o qual se propôs analisar dados de políticas públicas e de opinião públicas a fim de demonstrar que existe congruência entre ambos. Os autores expõem o termo

“congruência” como a expressão de que existe uma relação lógica entre a e mudança de opinião e o direcionamento da política.

Os autores mostram outros estudos que tentam exprimir a relação entre opinião pública e políticas públicas. Porém, nenhuma delas não consegue trabalhar concretamente a questão. Muitos pesquisadores procuram definir se as congruências entre política pública e opinião se devem à representação, o que quer dizer que se muda a política porque seus representados também mudam, sendo também verdadeira a lógica inversa. Segundo os autores, o problema desta metodologia é a pesquisa a partir da representação, ou seja, ocupa-se com o comportamento do indivíduo e não se consegue explicar a compreensão do sistema como um todo.

Assim, seria um processo intrincado medir a políticas públicas criando uma inferência causal. Seria também problemático definir se a correspondência entre opinião pública e políticas públicas vem de uma compreensão democrática, da liderança ou da manipulação da opinião ou de uma combinação de todos.

Ao utilizar estudos de nível macro, com foco nas mudanças de opinião, os autores analisaram se as políticas de governo seriam congruentes aos períodos de mudança de opinião e deste modo descobrir a estrutura causal da relação entre opinião pública e políticas públicas. Entre os anos de 1935 a 1979 ocorreram 357 importantes mudanças de opinião. Após este levantamento, os autores compararam as políticas públicas que foram criadas nesses períodos para então definir as congruências entre os dois conceitos.

O estudo demonstrou que efetivamente existe certa congruência entre políticas públicas e opinião pública. Também se mostrou que políticas públicas tendem a ir na mesma direção da opinião e que a opinião não necessariamente segue na mesma direção da política. Sobre os tipos de política, interna ou externa, estes possuiriam o mesmo nível de congruência. No caso das políticas social ou econômica, a primeira mostrou ser mais congruente. Dessa forma, mudanças em políticas sociais para “massa” tenderiam à geração de mais reações do que uma política econômica. Dentre as instituições os governos locais têm maior congruência. Ideologicamente, reformas liberais são mais congruentes, apesar disso, o estudo insinua que essas políticas não chegam a ser tão liberais como as pessoas querem.

O estudo indica que as mudanças de opinião tendem a motivar alterações em políticas públicas. A opinião pública pode ser afetada pelas políticas de três maneiras: racionalização; “accountability”; persuasão. Na primeira a opinião muda porque

racionalmente se vê os resultados de certa política. No segundo, existe um processo no qual a opinião sanciona as políticas que não foram satisfatórias pelo voto, ou seja, não votando nelas novamente. O terceiro explica o caso de controle da opinião pública. Porém, saber o grau de congruência entre políticas públicas e opinião pública não ajuda muito a distinguir qual o caso.

Quanto à estrutura causal, a metade das situações indica as políticas públicas como motivo da mudança da opinião e também o contrário. Porém, existem outros estímulos fora dessa relação, como por exemplo, os grandes eventos mundiais, grupos de interesse e conflitos internacionais. Estes agentes mudaram a opinião, mas não vieram de políticas de governo.

Para os autores a opinião tende a mudar as políticas mais do que as políticas às opiniões. Portanto as mudanças de opinião são importantes causas de mudanças nas políticas. Desta forma, se a opinião mudar é provável que a política também mude. O que os autores dizem com certa confiança é que a opinião pública, sem importar da onde ela vem, afeta o rumo das políticas nos Estados Unidos.

Steensland (2006) procura explicar a existência de uma relação entre sistemas de valores culturais e a ideologia do Estado de Bem-Estar americano. Afirma que a influência das categorias de valores no desenvolvimento de políticas de *welfare state* foi rejeitada por diversos pesquisadores. Assim, o autor visa revalidar os valores culturais como agente influenciador no processo de formulação da ideologia política americana.

Neste sentido, esta argumentação explicaria os principais acontecimentos políticos nos Estados Unidos, especialmente ao que se refere às garantias de acesso político. Esta política consistiu em garantir um mínimo de recursos anuais para certos grupos, em certa medida, desfavorecidos. Apesar desta proposta ter sido negada, ela seria uma fonte de estudos fundamental para evidenciar os mecanismos culturais que influenciariam a política.

De acordo com Steensland, a cultura influencia a política de três formas: 1) Esquemática, na qual a cultura contribui para a criação de esquemas coletivos de valores; 2) Discursiva, na qual há recurso cultural de deliberação privada e pública e; 3) Institucional, na qual se estabeleceriam programas sociais que reforçam os limites nas categorias de pessoas que necessitariam do auxílio.

A partir do elenco destas formas, o autor apresenta algumas vertentes de explicação teórica: Cultura e Cognição, Cultura e interesses, Cultura e Instituições e Discurso Público e Opinião Pública.

Ao falar da relação entre Cultura e Cognição, o autor afirma que a cultura obriga o desenvolvimento de políticas, já que ela é estruturada por percepções cognitivas e pressupostos normativos. Este tipo de influência, chamada de *influência esquemática*, não depende de outros grupos ou instituições, mas sim interage com elas. Portanto, esta característica teve um rol fundamental na proposta da política de ingressos garantidos, já que a cultura definiria quem necessitaria desta ajuda. Na ocasião, o então presidente Nixon não tinha como alvo o mesmo tipo de “pobre” que as categorias de valores supunham, o que poderia atrapalhar a implementação da política.

Na relação entre Cultura e Interesses foi destacado que os esquemas de valores fornecidos pela cultura afetariam os interesses dos atores político. Com o surgimento de novas concepções sobre pobreza na década dos 60, o desenho daquela política deveria se mostrar superior às novas concepções resultando então no enfraquecimento dos esquemas de valores. Devido a isto, vários grupos de negócios se aliaram a Nixon, que seria um acontecimento fundamental naquela política. Com esse apoio, Nixon se viu em posição vantajosa.

O autor afirma que na relação entre Cultura e Instituições o mecanismo que limita a expansão de uma política é frequentemente baseada em perspectivas culturais daqueles no poder. Isto quer dizer que até as instituições políticas se baseiam em noções culturais para implementar as suas políticas. O autor explica ainda que ambos devem ser vistos como mutuamente influenciados, pois existiriam vários programas que institucionalizaram definições culturais de valores.

Sobre a afinidade existente entre o Discurso Público e a Opinião Pública o autor afirma que haveria relação entre discurso político e sentimento popular. Para ele, o então presidente Nixon fez seu discurso baseado em noções culturais e esse discurso impactou a opinião pública. No sentido oposto, a opinião pública delimitou o discurso político. Os conselheiros de Nixon recomendaram que o presidente estabelecesse seus argumentos com base no que as pessoas queriam ouvir e isto o ajudou a reformar sua proposta fazendo-a mais aceitável.

Existem vários indícios da relação entre cultura e políticas públicas. Porém, ainda não foram construídos mecanismos que tornem tangíveis esta observação. Por isto seria

necessária a integração entre disciplinas das ciências sociais, pois a utilização de instrumentais teórico-metodológicos já amplamente reconhecidos em estudos de cultura política, como pesquisas de tipo *survey* e comparativa entre países, parece suprir a necessidade de refinamento metodológico apontado por Burstein (1998).

Por outro lado, a utilização do referencial cultural proporcionado pelos estudos sociológicos e antropológicos, contribui para a ampliação do debate em torno dos fatores que influenciam as políticas públicas. Esta discussão se torna urgente para América Latina, pois desde o Consenso de Washington a ação do Estado vem sendo pautada segundo modelos internacionais de implementação de políticas públicas sem levar em consideração fatores que vão além de aspectos demográficos e econômicos.

Se existem evidências da relação entre o que as pessoas pensam e seus efeitos sobre as políticas públicas, por que o tema não é tratado pela academia? A resposta a esta pergunta não é simples e tampouco fácil. Mesmo não sendo objetivo desta seção realizar uma sociologia das Ciências Sociais, cabe ao menos formular algumas hipóteses explicativas.

Uma primeira hipótese pode ser encontrada na própria história das Ciências Sociais. Estudos que relacionem tradições diferentes de uma disciplina ou, mais do que isso, necessitem estudos que vão além dos limites disciplinares vão na contramão da história da formação e consolidação das Ciências Sociais. Com efeito, durante o século XX, quando houve a formação e institucionalização das Ciências Sociais na Academia em nível internacional, as disciplinas precisaram se diferenciar e constituir os seus *loci* de atuação.

O processo de formação e afirmação das disciplinas foi fundamental para a própria existência das Ciências Sociais como campo de conhecimento formal e autônomo, mas trouxe como subproduto a falta de diálogo entre as próprias disciplinas. Isso resultou em especialização temática e epistemológica, com a consequente dificuldade de tratar teórica e empiricamente temas que estão nas “fronteiras disciplinares”, utilizando as palavras de Roberto Cardoso de Oliveira (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006). Assim, a interdisciplinaridade tão almejada e defendida no meio acadêmico ainda está em processo de construção, sendo um desafio necessário para que se possa efetivamente permitir um diálogo mais fluido entre a cultura política e as políticas públicas.

Outra hipótese explicativa da relativamente pequena ou quase inexistente produção que trate simultaneamente de cultura política e políticas públicas é a tradição das Ciências Sociais de menosprezar estudos aplicados ou que tenham como objetivo a solução de

problemas sociais. Talvez o crescimento relativamente menor de pesquisas sociais aplicadas dentro do vasto campo das Ciências Sociais se deva também à necessidade de autoafirmação frente às demais áreas do conhecimento científico, em um século em que o paradigma científico dominante teve como referência a Física. Desta forma, ao postular um espaço próprio, as Ciências Sociais se afastaram gradativamente de estudos que visassem à aplicação direta dos resultados, no afã de conseguir o reconhecimento entre as demais áreas do conhecimento. De fato, as Ciências Sociais como campo científico possuem hoje em dia autonomia e força, mas paradoxalmente à custa de ver diminuído o seu espaço na proposição de soluções para problemas sociais.

Na América Latina, talvez pela forte influência ibérica em sua formação social, que valoriza o discurso bacharelesco e cientificista, os cientistas sociais ainda preferam se dedicar unicamente a estudos monográficos e teóricos, dando menor atenção a pesquisas que visem à resolução de questões objetivas ou à proposição de intervenções na realidade social. Desta forma, pesquisas sociais aplicadas, como aquelas que considerem a influência da cultura política no sucesso ou insucesso de políticas públicas sociais, são consideradas de menor importância nos circuitos acadêmicos das Ciências Sociais.

Assim, há a necessidade de aprofundamento do debate acadêmico sobre as relações existentes entre cultura política e políticas públicas. Mostra-se evidente a urgência da construção de mecanismos que tornem tangíveis esta observação. Por isto, defende-se a integração entre as disciplinas das ciências sociais, pois a utilização de instrumentais teórico-metodológicos já amplamente reconhecidos em estudos de cultura política, como pesquisas de tipo *survey* e comparativa entre países, e a utilização do referencial cultural proporcionado pelos estudos sociológicos e antropológicos, contribui para a ampliação do debate em torno dos fatores que influenciam as políticas públicas.

Neste sentido é imprescindível o resgate de uma questão fundamental nas disciplinas de ciências sociais: a cultura importa? Os valores dos indivíduos exerceriam alguma influência sobre os processos sociais? Esta visão aparenta ser consensual dentro de diversos círculos acadêmicos; porém, este assunto não é prioritário e muitas vezes é pouco considerado, como, por exemplo, nos estudos de políticas públicas, que fazem parte de uma corrente majoritária não só no debate acadêmico, mas também nos reflexos deste sobre a sociedade.

Como elucidar a relação entre os campos do culturalismo e do institucionalismo, em geral, e da cultura política e de políticas públicas, em particular?

Do ponto de vista teórico, cabe aprofundar o debate interdisciplinar, como forma de superar as limitações impostas pelas disciplinas. Para que a relação entre cultura e instituições possa ser elucidada, não se pode manter o enfoque disciplinar, mas com ele romper. Outro desafio teórico é a construção de conceitos que considerem simultaneamente os campos do institucionalismo e do culturalismo. Tais conceitos, uma vez formulados, permitiriam a operacionalização de pesquisas mais robustas e conclusivas.

Já do ponto de vista empírico, algumas questões podem ser levantadas e respondidas em função da especificidade da cultura política de cada localidade: como alguns países, mesmo diante da verticalização das políticas públicas, conseguiram enfrentar com certo sucesso seus problemas sociais? Como um país pode lidar e reconhecer suas especificidades no momento da concepção de uma política pública? Em que medida pode-se fugir das imposições dos organismos internacionais que financiam estas políticas?

Este uso aplicado do conhecimento científico na grande área de ciências sociais pode significar uma nova possibilidade de estudos e mesmo de campo de trabalho para sociólogos, antropólogos e cientistas políticos.

4. CULTURA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS: POSSÍVEIS INTERSEÇÕES.

As possíveis conexões entre culturalismo e institucionalismo podem ser observadas em função da relação entre Cultura Política e entre Políticas Públicas. Para tanto, faz-se necessária a descrição da formação de um Estado desenvolvimentista que moldou a concepção de formulação, desenvolvimento e avaliação de Políticas Públicas.

Diante das mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas nos últimos 20 anos do século XX, renasce a discussão sobre a importância e a relevância da cultura como fator explicativo para o desenvolvimento, a modernização, os sistemas políticos, as alianças e os antagonismos entre países.

Os estudos sobre o desenvolvimento também tiveram diferentes focos de análise neste cenário. O foco central por muito tempo esteve no desenvolvimento econômico e nas formas de intervenção do Estado na economia. As consequências desta intervenção na sociedade eram dadas pelo impacto econômico das medidas adotadas e não no que representavam estas medidas para o desenvolvimento social.

Assim, os estudos sobre o desenvolvimento focam nas consequências do capitalismo contemporâneo, na globalização, nos impactos econômicos sobre o trabalho e garantias sociais, nas firmas, nas corporações e nos organismos internacionais de financiamento.

Neste sentido, a linha de análise de desenvolvimento, conhecida como Estado desenvolvimentista, nos anos 80 do século XX surgiu no debate acadêmico com forte ênfase no papel do Estado na industrialização e nos anos 90 do mesmo século saiu do cenário por lembrar a exploração causada pela ânsia do rápido desenvolvimento industrial, mas que no século XXI ressurge no cenário acadêmico como meio de atingir um estágio de desenvolvimento profícuo que considere as especificidades locais, a máquina burocrática e os aspectos culturais.

O Estado Desenvolvimentista é tido como propulsor de um crescimento econômico acelerado no qual o Estado tem um papel relevante pela natureza de suas intervenções. A grande questão inicial era a de que o Estado desenvolvimentista seria capaz de realizar um rápido crescimento industrial, inovar suas tecnologias e investir em atividades de ponta (FRITZ & MENOCA, 2007). O contraponto deste Estado é que por algumas décadas ele foi

considerado como predatório para as sociedades e auto-predatório no que se refere às suas instituições.

As características mais acentuadas e criticadas dos Estados desenvolvimentistas são o patrimonialismo, o populismo e o clientelismo. Além destas, a crença de que este tipo de Estado estaria mais propenso à corrupção, por conta de suas formas personalistas de promoção, acabou por minar o debate acadêmico das reais possibilidades de desenvolvimento deste tipo de Estado.

Evans (2004) ao falar de autonomia e parceria apresenta: um exemplo de Estado desenvolvimentista predatório - o Estado Zaireense (atual Congo); dois exemplos que o autor considera como intermediários - Brasil e Índia; e três exemplos considerados modelos de Estado desenvolvimentista - Japão, Coréia e Taiwan. O objetivo de tais exemplos é mostrar que é preciso compreender o tipo de Estado, sua estrutura e sua relação com a sociedade para visualizar que a organização interna do Estado e suas relações com a sociedade produzem impactos desenvolvimentistas distintos.

O Estado do Zaire é apresentado por Evans (como desafiador para as teorias que conectam as variações na estrutura e no comportamento do aparato do Estado às trajetórias de desenvolvimento nacional. Além de ser visivelmente predatório pela opressão e desapropriação de bens causada aos cidadãos oferece pouco retorno em termos de serviço. Apesar de conseguir “levantar” recursos o Estado zaireense teria capacidade reduzida de modificar sua economia e sua estrutura social, devido principalmente à característica patrimonialista de controle do Estado por um pequeno grupo pessoalmente ligado por parentesco ou por laços com o presidente.

Para Evans (2004) o problema do Zaire estaria não no excesso de burocracia, mas na sua ausência sendo esta a principal causa do Estado predatório. Por isto, haveria a carência de regras de comportamento e uma estrutura ampla de carreiras públicas que criam compromissos com objetivos corporativos. Tal análise auxiliaria na compreensão das relações deste Estado com sua sociedade, uma vez que as características predatórias fizeram com que houvesse uma desarticulação da sociedade civil e um enfraquecimento dos grupos organizados, sem deixar qualquer possibilidade de interesse em sua transformação.

Assim, com base nestas análises, Evans afirma que não é apenas o desempenho desenvolvimentista “pobre” que define o Estado predatório, mas também sua organização interna e suas relações com a sociedade (EVANS, 2004: 80).

Seguindo sua argumentação Evans mostra o que chamou de “Arquétipo do Estado desenvolvimentista”. Na década de 80 do século XX, Chalmers Johnson introduz o termo “Estado desenvolvimentista” argumentando que este foi fundamental para o “milagre econômico” do Japão após a segunda guerra mundial. Na mesma década, outros teóricos da Universidade de Sussex descreviam como Estados desenvolvimentistas a Coreia e Taiwan.

Evans (2004) argumenta que tanto no estudo do caso do Japão, quanto da Coreia e de Taiwan a metodologia comparativa mostrou que o papel do Estado foi de propulsor do rápido crescimento econômico. No caso do Japão, o *Ministry International Trade and Industry* (MITI) agia como supervisor do processo de injeção de capital fornecido pelo Estado na economia. Este capital permitiu a implementação de uma política racional de industrialização e também a consolidação da estrutura industrial.

Para Evans, o MITI é um caso que exemplifica o *status* que Max Weber dizia necessário à burocracia, pois seu corpo era formado por profissionais qualificados o que significaria indivíduos com propensão a agir em conformidade com as regras burocráticas. O MITI teria assim a autonomia necessária para as conexões com as redes externas, o que permitiu que houvesse a parceria do Estado com o capital privado.

A questão levantada por Evans da organização burocrática coerente e competente, que enfatize a autonomia e a parceria, também é mostrada nos casos da Coreia e de Taiwan. Em contraponto o autor complementa a análise com os casos dos “Estados desenvolvimentistas Intermediários” Brasil e Índia.

O Brasil é apresentado como incapaz de transformar a burocracia como um todo e por isto cria o que o autor chamou de “Bolsões de Eficiência”, dentre eles o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES). Sendo assim o Estado brasileiro não seria capaz de gerar a relação autonomia e parceria no mesmo nível que Japão, Coreia e Taiwan, pois os contatos individuais e institucionais ainda sofrem com os vínculos personalistas. Além disto, Evans destaca que “a estrutura social profundamente dividida do Brasil torna extremamente difícil a busca de qualquer agenda coletiva” (2004, p. 100).

Já o Estado desenvolvimentista indiano, apesar da complexa estrutura social, destaca-se justamente pelas relações Estado-sociedade. A falta de seleção na intervenção do Estado na economia aumenta a carga da burocracia, porém, ao mesmo tempo, o Estado produz uma variedade de bens de consumo e fortalece a infraestrutura básica.

Assim, ao contrapor os tipos de Estados desenvolvimentistas, Evans destaca que a verdadeira burocracia é escassa e não excessiva. Por isto, a ausência de burocracia levaria ao utilitarismo do Estado. Além disto, as variações nas estruturas internas, que conectadas com a sociedade complementam a autonomia e exercem uma combinação equilibrada, permitem a eficiência do Estado. O autor destaca que a comparação entre os Estados permite mostrar que as variações nas relações Estado-sociedade e na organização interna do Estado criam distintos graus de promoção do desenvolvimento.

Partindo da premissa de Evans, a relação Estado-sociedade e a organização interna do Estado, ou seja, suas instituições, promovem formas diferenciadas de desenvolvimento. Portanto, chega-se ao questionamento de qual seria interferência da cultura nas relações entre Estado e sociedade no processo de desenvolvimento.

Fritz & Menocal (2007) argumentam que o Estado desenvolvimentista volta ao centro do debate político internacional duas décadas após o reconhecimento de que a boa governança é uma das chaves para o desenvolvimento e a redução da pobreza.

O primeiro grande desafio do Estado desenvolvimentista é romper com as formas de promoção personalistas, com as estruturas de patrimonialismo, populismo e clientelismo. Segundo as autoras, o Estado desenvolvimentista emerge agora de forma distanciada do que foi no passado, em lugares distintos e sob diferentes circunstâncias. As lições de experiências passadas precisariam ser entendidas antes de se tirar conclusões de onde e como os Estados desenvolvimentistas emergem no novo milênio.

Segundo as autoras, o Estado desenvolvimentista existe quando o Estado possui visão, liderança e capacidade de trazer uma transformação positiva da sociedade. Para ser dito desenvolvimentista o Estado não precisa ter o controle de tudo e nem obter sucesso em todas as esferas. O foco desta volta ao Estado desenvolvimentista está em como este pode se tornar capaz e ao mesmo tempo dar suporte ao desenvolvimento humano. Obviamente nem todas as transformações sociais seriam promovidas pelo Estado desenvolvimentista. Haveria várias instâncias do setor privado crescendo onde há atuação limitada do Estado.

As autoras mostram exemplos de Estados africanos desenvolvimentistas pós-coloniais que possuíam visão desenvolvimentista: Tanzânia e Gana. O Congo é o contraexemplo, pois internamente possuía uma forte rede clientelista, como já foi aqui apresentado no estudo de Evans (2004). Muitos países africanos viveram a experiência de grande crescimento durante os anos iniciais de independência. Porém, os governos

deteriorados também foram moldados por este rápido crescimento. De um lado, o clientelismo e o patrimonialismo nas estruturas sociais estrangularam o potencial de alguns setores da economia e minaram as tentativas de levar o Estado à industrialização. Por outro lado, os caminhos da política e da ajuda institucional em países em desenvolvimento precisariam ser aperfeiçoados.

A partir desta apreciação as autoras questionam outro ponto fundamental para suas análises: será que o Estado desenvolvimentista é compatível com o respeito aos direitos humanos e com governos democráticos? Por um lado a democracia tem uma tendência inerente à dispersão do poder e redução no processo de decisão e isto também faz o Estado menos autônomo e menos isolado das demandas sociais. Brasil, Índia e África do Sul são apresentados como exemplos que atestariam que a democratização e o crescimento da orientação desenvolvimentista para o Estado podem ocorrer simultaneamente.

Qual seria então a relação entre Estado desenvolvimentista e agendas de “boa governança” para o desenvolvimento do pensamento político e prático de hoje? Fritz & Menocal argumentam que o Estado desenvolvimentista e a agenda da boa governança se sobrepõem em importantes questões, mas são, apesar de tudo, distintas. O Estado desenvolvimentista seria o propulsor para as ações a serem tomadas em caráter nacional de recomendações internacionais.

Ainda segundo as autoras, após o consenso de Washington a ajuda internacional contribuiu para a promoção de capacitação do Estado desenvolvimentista em alguns países, porém muito é questionado sobre o real papel das recomendações realizadas pelos países desenvolvidos. A ajuda em várias modalidades, de certa forma, pode ser perversa quando não permite o desenvolvimento do Estado e sua capacidade de governar de forma responsável.

Com um diferente ponto de partida de análise, Sindzingre (2007) exemplifica o Estado desenvolvimentista a partir do sistema de taxaço. O foco principal da argumentação está nos modelos de financiamento e de desenvolvimento do Estado particularmente na cobrança de impostos e nos gastos. O ponto central em seu argumento é o declínio dos rendimentos causado pela liberalização do comércio.

Um dos temas tratados é que o sistema de taxaço de impostos é apreendido por alguns indicadores que não são suficientes para explicar os determinantes do Estado desenvolvimentista. Outro tema abordado é que a efetividade e credibilidade estatais e

também instituições coesas frequentemente não estão presentes em muitos dos países em desenvolvimento.

Para Sindzingre (2007), o Estado desenvolvimentista é simultaneamente um fenômeno econômico e político: é impossível separar suas políticas dos objetivos e dos interesses políticos. Se um Estado é uma democracia, ou uma autocracia, isto não significa que esta condição seja um critério chave para decidir se este é desenvolvimentista.

Os Estados em desenvolvimento mostram a importância das políticas de interesse público e das instituições públicas. Demonstram que ambos devem ter crédito para serem eficazes e que a combinação de instituições com outras instituições é mais importante para o crescimento e a eficácia do que sua existência formal. A característica de núcleo do Estado em desenvolvimento pode ser descrita como a intervenção do Estado na economia, mas sob a forma das políticas de crédito e orientadas para o crescimento, não sob a forma da posse e do controle direto pelo Estado de grandes partes da economia (SINDZINGRE, 2007: 616).

O Estado desenvolvimentista é forte não porque possui controles, mas porque tem a capacidade fazer compromissos de crédito, de mudar os direitos de propriedade e de oferecer incentivos tanto para agentes públicos, quanto para agentes privados embora em uma maneira coercitiva (SINDZINGRE, 2007: 618).

A autora argumenta que os Estados asiáticos em desenvolvimento não contam com altos níveis de tributação. Suas características chaves são a capacidade de executar e intervir com credibilidade nas políticas dirigidas para o crescimento especificamente a tributação. Por outro lado, estas características não estariam presentes, por exemplo, na África subsaariana.

Segundo a autora, há pelo menos três características que impedem a tributação dos Estados africanos de maneira que gere desenvolvimento: 1) sua dependência de produtos; 2) os efeitos da liberalização de comércio; e 3) o impacto da assistência, que oferece os incentivos que podem minar as estruturas de impostos e as instituições chaves dos países receptores.

Nas duas últimas décadas os países pobres implementaram reformas sob condicionalidades impostas pelos organismos internacionais de financiamento. Neste sentido, o artigo apresenta a argumentação de que estas reformas podem ter impedido a emergência do desenvolvimento dos Estados.

Por fim, Sindzingre (2007) aponta o impacto negativo dos mecanismos de ajuda. As condicionalidades impostas aos países que recebem financiamento internacional acabam por

gerar dependência, tanto do capital externo quanto das receitas para um boa forma de governar. Quanto maior a ajuda, menor se torna a capacidade institucional.

Os argumentos utilizados por Fritz & Menocal (2007) e por Sindzingre (2007) ampliam o que já havia sido discutido por Evans (2004). A questão a eficiência gerada pela relação entre autonomia e parceria é mostrada de forma abrangente pelas autoras, que complementam a análise, embora de maneira indireta, com o fenômeno da verticalização das políticas públicas. Ou seja, a ajuda, o financiamento internacional e suas condicionalidades não têm o efeito desenvolvimentista esperado quando a infraestrutura do Estado não está preparada para recebe-la. Se as instituições forem “fracas” a possibilidade de que sucumbam ao personalismo e ao clientelismo é grande.

Assim, no relato das formas de ajuda, a argumentação das autoras remete à discussão de Chang (2004) de que os países desenvolvidos não deram a mesma receita que utilizaram para seu desenvolvimento. Seria uma forma de reprodução da dependência? Seria uma forma impedir o desenvolvimento das economias em ascensão? Como os Estados receptores de ajuda internacional podem tornar eficientes suas ações seguindo as recomendações internacionais?

A tentativa de uniformizar as ações dos Estados possui o pressuposto de que as políticas públicas são construídas da mesma forma em todos os países. No entanto, há muitos exemplos da influência de aspectos culturais em políticas públicas, mesmo sem o seu uso sistemático ou mesmo deliberado.

Um mecanismo de eficiência para o Estado desenvolvimentista pode estar ligado aos aspectos culturais da sociedade. Porém, tradicionalmente para o Estado os elementos culturais não são prioritários. As agendas políticas, tanto nacionais quanto internacionais, estão ocupadas em acrescentar fatores econômicos e demográficos em suas ações para cumprir metas que nem sempre dizem respeito a sua própria sociedade.

Um exemplo disto é a recomendação de políticas compensatórias nos países em desenvolvimento. Estas políticas tendem a ser uniformes por imposição de órgãos internacionais de financiamento. Estas determinações internacionais são refletidas não apenas nas políticas públicas, mas também são refletidas em instituições que do ponto de vista dos países desenvolvidos seriam a chave para o desenvolvimento dos países “subdesenvolvidos”.

O atual estado da economia mundial que possui como força motriz principal o fenômeno da globalização também é resultado direto de uma evolução na ciência e no avanço

das informações. Esta evolução tem dado outro ritmo às transformações sociais. Os mesmos meios que propiciam uma aceleração dos fluxos de capital, fluxos migratórios, de informação, também têm dado maior dinamismo às diversas relações econômicas, políticas e culturais.

Tal dinamismo tem sido incorporado pelas empresas privadas que souberam se adaptar a (ou talvez criar) essa nova realidade acelerada. A cultura no ocidente é uma esfera onde essas alterações podem ser observadas. Para além da discussão se a globalização impõe uma homogeneização ou reafirma uma heterogeneidade cultural, o fato é que as firmas souberam lidar com os diversos desafios culturais e criaram um comportamento em todas as culturas com um padrão de consumo saudável à sua expansão.

A própria sociedade civil organizada tem assumido diversas “pautas sociais” demandadas pela sociedade como um todo, e que exigem agilidade e dinamismo por serem questões influenciadas pela aceleração contemporânea. Contudo, o Estado tem dificuldades sérias em lidar com essas rápidas transformações e agir em conformidade com sua sociedade.

De acordo com Fine (1999) ao mesmo tempo em que o Banco Mundial parece substituir o consenso de Washington pelo pós-consenso de Washington a noção de capital social⁵ estaria disposta a realizar a mesma coisa nos estudos sobre Estado desenvolvimentista e nas ciências sociais de maneira genérica.

Fine (1999) afirma que a visão de que as premissas do consenso de Washington de que “o melhor para os EUA é o melhor para o mundo” parece não satisfazer as necessidades da contrapartida exigida pelos financiamentos do Banco Mundial. Todo financiamento exige uma contrapartida social e econômica. Quando as contrapartidas sociais não são as esperadas, nota-se claramente que a exigência não corresponde à realidade daquela sociedade.

Por isto, o pós-consenso de Washington pelo Banco Mundial introduz fatores econômicos e não econômicos em suas diretrizes de financiamento. Porém, Fine argumenta que é fundamental ter informações de caráter social antes, durante e depois da ajuda. Na mesma linha que Evans (2004), Fine argumenta que não basta que o Estado desenvolvimentista ponha o papel do Estado novamente no centro do debate. É preciso antes conhecer a estrutura do Estado e suas relações com a sociedade. Isso tudo por meio do Capital Social.

⁵ O conceito de Capital Social refere-se ao conjunto de características da organização social, como reciprocidade, normas, sistemas e confiança, que contribui para incrementar a eficiência da sociedade e para facilitar a coordenação de ações (Putnam, 1996).

Para Fine, a noção de capital social pode: 1) prover o Banco Mundial de uma capacidade analítica de propor uma nova agenda internacional; 2) tornar o novo consenso seletivo e focado em onde e como são endereçados todos os fatores não econômicos na performance econômica. Assim, quando o Banco Mundial e a agenda de desenvolvimento se tornarem potencialmente mais progressivos tanto a parte econômica quanto a social serão favoravelmente alocadas no processo de forma sistemática e inteligível.

Os argumentos de Evans, Fine, Fritz & Menocal e Sindzingre sobre o desenvolvimento e o papel do Estado desenvolvimentista neste processo são trabalhados de forma distinta, porém, todos trabalham de maneira indireta a questão da cultura. Seja ela por meio da argumentação dos fatores que impedem ou cerceiam o desenvolvimento, ou da necessidade e incorporação de fatores não econômicos ao processo.

Neste sentido, Landes (2002: 39) afirma que “Max Weber tinha razão. Se a história do desenvolvimento econômico nos ensina alguma coisa é que quase toda a diferença está na cultura”. Assim, o autor argumenta que incorporar fatores culturais na economia com a finalidade de gerar desenvolvimento parece uma questão óbvia, mas não é simples.

Ao analisar casos como os dos Estados africanos, da Alemanha e do Japão, Landes (2002) afirma que a cultura aliada ao processo político e econômico foi determinante para a atual situação destes Estados. Não é possível prever de que forma a cultura interferirá no processo, mas é presumível que haja relação.

A incorporação de características culturais é tarefa árdua não só para o Estado, mas também para os setores que articulam e interagem economicamente com o Estado. Como dirigir um momento de crise preservando a sociedade e ao mesmo tempo incrementando a economia? As relações entre a sociedade e o Estado, tão discutidas por Evans na questão da autonomia e parceria, parecem ser o elo entre as questões culturais e o desenvolvimento.

O fortalecimento das instituições, necessário para o funcionamento adequado do Estado desenvolvimentista, passaria por mudanças e adaptações na realidade cultural de cada sociedade. Este parece ser o caminho para que as ações de ajuda não caiam no processo de verticalização e efetivamente atuem no sentido de gerar pleno desenvolvimento da sociedade em todos seus aspectos, que passam obviamente pela economia e pelo bem-estar social.

Assim, voltando exposta anteriormente, os valores dos indivíduos exercem alguma influência sobre os processos sociais?

Os estudos que apontam a cultura como uma variável explicativa importante nos processos sociais, sobretudo na América e na Europa, tiveram seu auge nos anos 40 e 50 do século XX. Nos anos 60 e 70 do mesmo século, período em que boa parte da América do Sul estava sob regime militar, os estudos sociais estavam centrados em explicações econômicas e políticas. Nos anos 80, as pesquisas voltaram a incorporar os aspectos culturais em suas análises, porém sem grande capacidade explicativa do relacionamento destes com as alterações nos processos sociais.

Diante das mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas nos últimos 20 anos do século XX, renasce a discussão acerca da importância e da relevância da cultura como fator explicativo para o desenvolvimento, a modernização, os sistemas políticos, as alianças e os antagonismos entre países. E dentro de cada disciplina das Ciências Sociais, a inserção desta argumentação na pauta de discussões se deu de forma distinta, sendo trabalhada teoricamente e metodologicamente de maneira diferenciada na antropologia, na ciência política e na sociologia.

Harrison & Huntington (2002) organizaram uma série de estudos sobre o papel e o significado da cultura em diversas linhas de análise, como por exemplo, desenvolvimento econômico e político, gênero, minorias e crises. A obra faz parte de um projeto liderado pelos autores intitulado *Valores Culturais e Progresso Humano*. Segundo os autores, “O produto final da pesquisa seriam orientações para mudanças de valores e atitudes, incluindo iniciativas práticas, para a promoção de valores e atitudes progressistas”. (p. 35)

Cultura é então definida como “os valores, as atitudes, as crenças, as orientações e os pressupostos subjacentes que predominam entre os membros de uma sociedade.” (HARRISON & HUNTINGTON, 2002: 13). Trabalhando com esta definição, os autores traçaram os objetivos do programa de pesquisa:

1. Uma tipologia de valores/atitudes (...).
 2. Relações entre Cultura e Desenvolvimento (...).
 3. Relações entre Valores/Atitudes, Políticas e Instituições. Os objetivos são: (1) Avaliar até que ponto políticas e instituições refletem valores e atitudes como afirmam Tocqueville e Daniel Etounga-Manguelle; (2) Compreender melhor o que tem maior probabilidade de ocorrer quando valores e atitudes não são compatíveis com políticas e instituições; e (3) estabelecer até que ponto políticas e instituições podem mudar valores e atitudes.
 4. Transmissão Cultural (...).
 5. Medição de valores / atitudes (...).
 6. Avaliar iniciativas de mudanças culturais já em andamento (...)
- (HARRISON & HUNTINGTON, 2002: 35-36)

Deste destaque, observar-se-á com mais detalhe o ponto três que analisa as relações entre valores/atitudes, políticas e instituições. Os objetivos 1. e 2. estão em consonância com as argumentações deste trabalho. Ou seja, se há nas instituições um reflexo de valores e atitudes da população, como avaliar esta relação? Se as instituições são compatíveis com os valores e as atitudes, isto determinaria, por exemplo, o sucesso ou insucesso de uma política pública? Em que fase do desenvolvimento de uma política pública estariam estas considerações?

Harrison & Huntington (2002) trabalham com formas diferentes de conceituação de “cultura” e também de “atitudes” do que é proposto neste estudo. Cultura para os autores é um conjunto de valores e atitudes comuns a maior parte da sociedade. Consideram como atitudes características passageiras, que são passíveis a mudanças a curto prazo. As definições são contrárias ao que aqui é considerado, pois dentro da tradição de análises comportamentais, que tem herança na psicologia social, atitudes são características perenes. O comportamento é que possui a volatilidade tratada pelos autores. Além disto, aqui trabalha-se com o conceito de cultura política, como visto anteriormente.

Ao apresentar como certa a influência de valores/atitudes, sendo como obstáculo ou como incentivo, os autores deram um grande passo para a discussão da influência da Cultura sobre o desenvolvimento e, conseqüentemente, sobre as instituições reacendendo o debate.

Porém, há na pesquisa apresentada pelos autores a visão etnocêntrica de que há um padrão, um modelo de cultura a ser seguido. O progresso é visto de forma ocidentalista e capitalista. “orientações para mudanças de valores e atitudes, incluindo iniciativas práticas” (HARRISON & HUNTINGTON, 2002: 35) soa mais como uma nova roupagem para imposição de determinada cultura, de uma visão extremista e fundamentalista de mundo, do que de conservação e observação do padrão cultural com “ajustes” necessários nas políticas para o pleno desenvolvimento e conservação dos elos sociais.

No entanto, o objetivo deste trabalho é mostrar que uma vez que exista alguma influência de fatores culturais, de fatores de Cultura Política como, por exemplo, valores, crenças e opinião, esta deve ser considerada para que haja eficácia nas instituições, aqui representadas pelas políticas públicas.

Ou seja, uma sociedade com instituições que efetivamente conheçam seu público, e que saibam quem são seus componentes diretamente afetados, tem mais condições de estabelecer a médio e a longo prazo ações que alcancem efetivamente os objetivos propostos e

seja eficaz para a resolução de questões sociais necessárias para aquele meio social ou para a manutenção de determinada ação do Estado, visto que as políticas públicas não têm cunho apenas compensatório.

Os autores argumentam que valores e atitudes culturais como obstáculos ou incentivos ao progresso têm sido amplamente ignorados por governos e organismos de ajuda. Neste ponto de vista, o Estado tem sérias dificuldades em lidar com as rápidas transformações que acompanham o desenvolvimento.

Uma análise possível seria tratar as diversas críticas elaboradas por Fukuyama (2005) sobre o escopo de ação e a força do Estado. Ou seja, os atuais Estados seriam gigantes com um grande escopo e por isso são fracos e falhos. Evitar-se-á este tipo de argumentação pois a mesma trata de uma análise que procura lidar com a proposta neoliberal colocada pelo Estado. O que se pretende trazer à discussão é a dificuldade do Estado de agir em conformidade com sua sociedade, uma vez que é dotado de uma ampla máquina para o funcionamento das políticas, mas mesmo assim não conseguem abarcar no processo formas articuladas entre as instituições e a cultura. Ou seja, não compreendem de forma global o público-alvo de suas ações para que as mesmas sejam mais efetivas e eficazes.

De maneira genérica, pode-se dizer que, para o Estado, a cultura não importa. Para perceber isto basta uma breve análise sobre a composição da agenda e elaboração de políticas públicas. Obviamente, quando se trata de definir e implementar políticas públicas estão contidas em suas diretrizes a observação dos dados demográficos para a definição do público-alvo. Porém, em que fase está presente a sociedade e seus indivíduos, com suas preferências, seus interesses, seus valores? Tal argumento se encaixa no fenômeno conhecido como verticalização das políticas públicas.

A padronização de políticas públicas compensatórias na América Latina é resultante da construção de um consenso político formado a partir das políticas de estabilização econômica conhecidas como políticas neoliberais. Ou, dito de outra maneira, haveria uma tendência à uniformização na implementação das políticas e propostas de cooperação, uma vez que os países estariam adotando as recomendações elaboradas pela agenda política e econômica das agências internacionais. (CASTRO & SCHMIDT, 2000)

A tendência à uniformização das políticas pode ser considerada segundo a tese defendida por Chang (2004) de que os países desenvolvidos estariam “chutando a escada” pela qual ascenderam ao topo, sugerindo políticas e instituições aos países em

desenvolvimento que eles próprios – os países mais ricos – não adotaram em sua fase de acentuado desenvolvimento econômico e industrial, que se deu no século XIX.

O fato é que, segundo o autor, os países desenvolvidos enriqueceram adotando políticas e instituições opostas às que recomendam. Os países em desenvolvimento parecem estar sob enorme pressão das nações desenvolvidas e do *establishment* internacional (FMI, Banco Mundial) para adotarem “boas políticas”, “boas instituições” e atualmente “boas práticas”.

Chang (2004) argumenta que quase todos os países desenvolvidos protegeram a indústria nascente com políticas ativistas para proteger a indústria nacional. Na mesma linha, a Grã-Bretanha foi usuária agressiva e pioneira de políticas intervencionistas de proteção à economia interna e os Estados Unidos impuseram altas taxas de importação de manufaturados. A França se desenvolveu com políticas intervencionistas tomadas a partir da Segunda Guerra Mundial. Alemanha, Suécia e Japão também utilizaram, em períodos diferentes, estratégias protecionistas.

Atualmente, os países em desenvolvimento contam com maior número e mais eficazes instituições do que os países atualmente desenvolvidos quando da fase de industrialização. Porém, as políticas e instituições dos países desenvolvidos, em fase de acelerada industrialização e consolidação econômica, diferem radicalmente das que se supõe que eles utilizaram e mais ainda das que recomendam aos países em desenvolvimento.

A maioria das instituições recomendadas aos países em desenvolvimento como forma de “boa governança” produz muito mais resultados, não causas, do desenvolvimento dos países ricos. Isto significa que os países desenvolvidos, e o *establishment* de políticas internacionais que eles controlam, estão recomendando políticas que os beneficiam, mas não aos países em desenvolvimento.

Além disto, há uma tendência mundial de polarização entre ricos e pobres, o que amplia o abismo social e as relações desiguais entre os países. Segundo Quijano (2002), o fenômeno do poder está associado à dominação, à exploração e ao conflito. Esta polarização contribui para a dominação dos países pobres e para a manutenção da exploração social, principalmente no que se refere ao trabalho. Para o autor, uma descolonização seria necessária para que houvesse uma revolução social profunda capaz de romper a estrutura de dominação.

Para Quijano (2002:15) a democracia no mundo atual representa “um sistema de negociação institucionalizada dos limites, das condições e das modalidades de exploração e de

dominação, cuja figura institucional emblemática é a cidadania e cujo marco institucional moderno é o moderno Estado-nação”. Dos limites da cidadania dependeriam as negociações dos limites e das modalidades de exploração, o que resultaria na democracia no atual padrão de poder. Sendo assim, a globalização representaria uma forma perversa de polarização social e de reconcentração do controle do poder nas mãos de uma minoria.

Um ponto de vista sobre a democracia é a de que ela reforça o processo de dominação, pois determina muitos processos sociais. Assim também ocorre com a formulação das políticas públicas na América Latina, que tendem a uma uniformização que pode ser considerada em função da agenda política e econômica das agências internacionais que estabelecem um padrão de cooperação cujas recomendações são seguidas pela maioria dos países em desenvolvimento.

Uma das principais características do que tem sido chamado de modelo tradicional de cooperação técnica internacional é a assimetria na relação entre doador e receptor de cooperação. Essa assimetria ou verticalidade é expressa em uma tendência do doador em deter uma autonomia quase completa, em relação ao receptor, sobre a definição do conteúdo e desenho do projeto de cooperação.

Esta verticalidade vem sofrendo severas críticas, oriundas inclusive dos próprios organismos internacionais. Embora não exista um consenso sobre um novo modelo de cooperação, espera-se que este contemple uma maior simetria entre as partes envolvidas, suscitando processos mais dialógicos, mais democráticos. No entanto, apesar das críticas, a assimetria ou verticalidade persiste como característica marcante nas relações de cooperação internacional entre organismos internacionais e diferentes países (SILVESTRE, 2007).

Assim, para discussão aqui estabelecida os aportes teóricos fornecidos por Gramsci (2004), sobretudo seus conceitos de intelectual orgânico e hegemonia, são fundamentais. Segundo o autor, o intelectual orgânico seria aquele organizador da produção e capaz de sistematizar novos padrões culturais:

Todo grupo social, nascendo no terreno originário de uma função essencial no mundo da produção econômica, cria para si, ao mesmo tempo, de um modo orgânico, uma ou mais camadas de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência de sua própria função, não somente no setor econômico, mas também nos setores social e no político (GRAMSCI, 2004: 15-16)

Estas camadas intelectuais não surgem de forma abstrata, mas sim de relações concretas dentro do processo histórico de produção social.

Os estudos de Gramsci da sociedade civil e da hegemonia assinalam a importância da dimensão cultural e ideológica (PORTELLI, 1977). De acordo com Castro,

O conceito de hegemonia, elaborado a partir de Marx, possui uma relação dialética com o conceito de dominação, na medida em que a função de liderança econômica social, intelectual e moral da(s) classe (s) (ou frações de classe) hegemônica (s) (dominantes) forma ou constitui um consenso (a partir dos valores dessas classes) que é, na visão de Gramsci, um modo de dominação mais eficaz que a coerção. (CASTRO, 1998:35)

Especificamente no Brasil, a cooperação internacional tem aumentado sua relevância e alcançado diferentes setores (economia, educação, saúde etc.). Além desses intercâmbios comuns a todos os países, a maior parte dos países da região das Américas também participa de cooperação internacional na qual distintos países ou organizações destinam recursos para complementar os esforços nacionais em diversas áreas. Em alguns casos o volume da cooperação internacional pode constituir-se numa proporção importante do total de recursos do setor.

Em outros casos, ainda que a quantidade de recursos não seja tão grande, a cooperação externa exerce uma grande influência na tomada de decisões setoriais. Embora nem todas as políticas públicas sejam frutos de cooperação internacional, a lógica por trás da idealização e da implementação destas é a mesma das propostas de cooperação internacional.

Mattos (2000), ao estudar o panorama de oferta de políticas de saúde pelo Banco Mundial, faz várias referências ao verticalismo característico dos processos chamados de ajuda internacional. Nesse estudo o autor localiza uma comunidade internacional – de ajuda aos países em desenvolvimento – que se relaciona com esses países por diferentes vias, por exemplo, empréstimos financeiros, cooperação e assistência técnica.

O autor identifica que tem havido uma significativa mudança na atuação dos organismos internacionais com um deslocamento das ações estritamente de financiamento para a uma atuação voltada à elaboração e oferta de recomendações políticas aos diversos países, o que o autor caracteriza como “oferta de ideias”. Ao identificar essa mudança no perfil de atuação das agências internacionais também observa uma alteração na forma de elaboração dessa oferta de ideias.

Esta discussão pode ser verificada, por exemplo, nas políticas públicas para a juventude na América Latina. Nos anos 80, o Chile lançou-se como pioneiro nas políticas de desenvolvimento voltadas para a juventude com o programa *Chile Joven* – cujo financiamento foi pago em parte pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e a partir de então,

o mesmo padrão de programas direcionados aos jovens foi adotado em diversos países latino-americanos.

Mattos (2000) observa que até a década de 1970 as sugestões de políticas emanadas das agências internacionais, surgiam de amplos debates com representantes dos diferentes países. No final dos anos 1980, essa forma ampliada⁶ de construção das propostas e sugestões de políticas rompeu-se. Passou-se a privilegiar a disseminação, por meio de indução (através de empréstimos condicionados à adoção de certas políticas), de ideias produzidas no âmbito restrito de algumas agências e principais governos do mundo.

Na década de 1990, percebe-se uma retomada do diálogo em duas direções: a) entre as agências que compõem a comunidade internacional b) entre a agência e cada governo, em particular. No entanto, essa “retomada do diálogo” se fez com a persistência da assimetria que já vinha desde a década de 1980. Ou seja, as sugestões de quais as políticas mais adequadas aos países em desenvolvimento passam a ser elaboradas no âmbito das agências internacionais e o diálogo com cada governo visa obter a adesão às sugestões já elaboradas.

Desta forma, haveria uma tendência à uniformização na implementação das políticas e propostas de cooperação, uma vez que os países estariam adotando as recomendações elaboradas pelas agências internacionais.

Castro & Schmidt (2000), discutem os condicionamentos que estão acima das determinações dos Estados e ressaltam que essa tendência à padronização das políticas públicas no plano internacional, é uma das características da globalização. Essa visão é também assumida por Gosovic (2001) ao destacar que uma das características principais da globalização é a conformação de uma “hegemonia intelectual global”.

Mattos (2000), também reforça essa visão quando avalia que o debate em torno de sugestões de políticas no âmbito da comunidade internacional pode ser analisado à luz da dinâmica de cooperação/competição que essas instituições mantêm entre si. Segundo o autor, uma vez ocorrendo a produção de um consenso a respeito das políticas que os governos devem adotar, é possível que os recursos fiquem restritamente acessíveis aos países que aderirem às sugestões propostas.

Assim, tais propostas políticas, quando consensuais na comunidade internacional, atuam como dispositivos disciplinares das políticas governamentais dos países em

⁶ Mattos caracteriza essa forma de elaboração de propostas como dialógica e democrática.

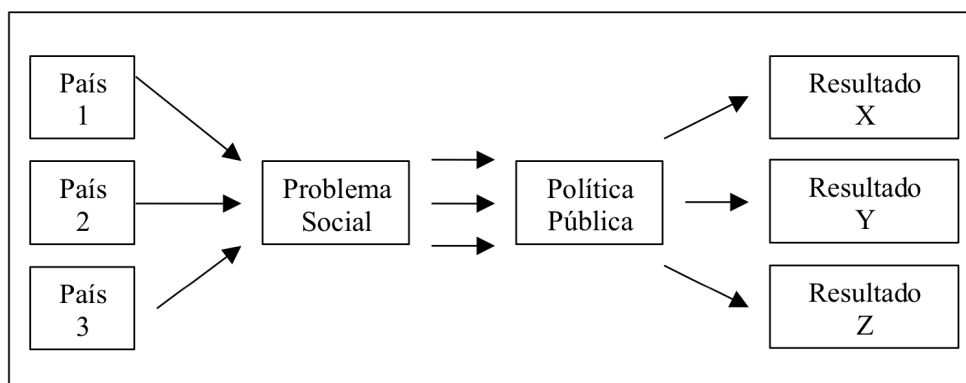
desenvolvimento, da mesma forma que atuam as crenças dos principais investidores do mundo. Desta forma, a cooperação técnica internacional não é neutra em seu conteúdo e nem em sua forma.

As recomendações e as ofertas de ideias são apresentadas como decorrentes de um conhecimento universal, portanto universalmente aplicáveis. Da mesma maneira que universalmente são recomendáveis a focalização das políticas mediante embasamento socioeconômico que justifique o montante de recursos a serem investidos e também com uma contrapartida normalmente definida como condicionante.

Conforme apresentado no trabalho de Mattos (2000), a cooperação como oferta de ideias, característica dos anos 1990 e decorrente da crise financeira que atingiu os organismos internacionais, sustenta-se em pesquisas qualificadas, porém realizadas à margem do debate político entre representantes dos países-membros. As premissas angariadas de seus estudos tornam-se recomendações universais, que cumprem o papel de disciplinar as políticas dos países em desenvolvimento, porém seus resultados sugerem que estas não são tão universais como se pretendem.

Os efeitos do processo de verticalização são observados por exemplo, quando diferentes países possuem um mesmo problema social e necessitam de uma política pública específica para sua resolução. A figura a seguir ilustra este processo.

Figura 1. Verticalização de políticas públicas e seus efeitos.



Fonte: Elaboração própria.

Na figura, três diferentes países possuem um mesmo problema social. Devido ao processo de verticalização, estes países realizam a mesma política pública, que assim pode ser considerada, pois as diferenças entre elas se dão basicamente por ajustes nos dados socioeconômicos, no montante de recursos e na abrangência.

Porém, normalmente o que se observa é que a mesma política pública, destinada a solucionar um mesmo problema social presente em diferentes países chega a resultados distintos em cada um deles. A lógica esperada é que o resultado da política pública fosse o mesmo. Quais fatores poderiam determinar resultados diferentes? O que motivaria o sucesso ou o insucesso das políticas?

A evidência identificada neste processo é que as respostas a estas questões podem ser dadas em função da diferenciação das realidades culturais nas quais estão inseridas cada política, uma vez que as instituições destes países sofreriam as modificações necessárias ao atendimento e manutenção das exigências da agenda internacional e dos organismos internacionais de financiamento.

A captação desta diferenciação no momento posterior à realização da política seria viável desde que observadas as mesmas variáveis nas avaliações externas realizadas em cada uma das políticas. Portanto, seria inviável este tipo de delimitação neste trabalho.

A ação do Estado e a sua relação com os organismos internacionais na padronização de políticas públicas sem considerar as particularidades culturais das respectivas sociedades vai no sentido contrário da proposição desta tese. A tentativa de uniformizar as ações dos Estados possui o pressuposto de que as políticas públicas são construídas da mesma forma em todos os países. No entanto, há muitos exemplos da influência de aspectos culturais em políticas públicas, mesmo sem o seu uso sistemático ou mesmo deliberado.

Uma forma de visualizar os efeitos de aspectos culturais em política pública é observar como estes são incorporados de forma intuitiva em diferentes estágios de seu desenvolvimento. Tais considerações da cultura são realizadas quase que vindas do senso comum e sua incorporação possui exatamente esta dificuldade. As relações são tão “dadas” que a sistematização praticamente não existe. A próxima seção versará justamente sobre exemplos dos usos intuitivos de elementos culturais em políticas públicas em diferentes países.

5. USO INTUITIVO DE ASPECTOS CULTURAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Diante da visão destacada nas seções anteriores de que a cultura é importante no contexto das políticas públicas e desempenha um papel muitas vezes determinante no sucesso ou insucesso de um programa, partir-se-á para a análise comparativa de como se dá esta relação em três diferentes sociedades.

Ou seja, o problema social existe, a política pública será realizada com a finalidade de interferir nesta realidade social e será implementada em um determinado contexto. A questão é: a cultura importa, mas como incorporá-la? Nos exemplos a seguir serão observados como se dá a inserção dos fatores culturais nas políticas públicas e como ocorre a interseção entre a cultura e o programa efetivo.

Em função da necessidade de garantir efetividade e eficácia das políticas públicas são realizados estudos de viabilidade socioeconômica, características estruturais e levantamentos de dados demográficos da população alvo. Porém, não há registros de estudos preliminares ao desenho de políticas sociais e o conhecimento do público-alvo normalmente é o advindo do senso comum. Os aspectos culturais são incorporados nos desenhos de políticas públicas de forma intuitiva. Este uso intuitivo é identificado em diferentes áreas e aplicações das políticas públicas e em diferentes países.

Para exemplificar a utilização intuitiva de características culturais na formulação e implementação de políticas públicas recorrer-se-á a exemplos vindos do Brasil, do Chile e do México.

5.1 Brasil

O caso brasileiro será apresentado a partir de quatro exemplos ocorridos em épocas distintas: a) um deles relacionado à literatura no início dos anos 1920; b) outro, relacionado à área de saúde no início dos anos 1980; c) um do início dos anos 2000; e d) outro exemplo da área de saúde, mas dos anos 2008-2009.

5.1.1 LITERATURA UNIDA À CAMPANHA SANITARISTA

O primeiro exemplo a ser tratado apresenta uma iniciativa do ramo literário diante da falta de iniciativa do Estado. No fim nos anos 1910, a literatura brasileira exaltava o índio e a natureza como as maiores riquezas do interior do Brasil. E no imaginário das elites de então, o homem do campo figurava entre o homem cordial, desprovido de ganância e maldade, e entre o homem ignorante, porém trabalhador e merecedor dos bens naturais.

A nova república e necessidade de afirmação nacional fervia no campo político e cultural. Neste ambiente, os intelectuais brasileiros se dividiam em duas posições. Um grupo pregava o progresso e a democracia atualizando a sociedade brasileira com o modo de vida tipicamente europeu. Outro grupo, de caráter cientificista, também pregava um modelo adotado na Europa, mas utilizavam-se de argumentos de necessidade de infiltrar-se na realidade brasileira para conhece-la melhor. (PASSIANI, 2003)

No cenário político, desenvolvia-se o período conhecido como primeira república e estavam presentes os grandes coronéis que além de dominarem a economia local, agregavam seus eleitores e votos no que ficou conhecido como “voto de cabresto”.

Nesta conjuntura surge o Jeca Tatu uma figura literária que conferiu destaque nacional a seu criador, o jurista e fazendeiro Monteiro Lobato. No conto Urupês, Lobato (1986) anuncia a morte de Peri, personagem de José de Alencar (1996) em O Guarani, expoente do ideal romantizado do homem do campo. A declaração da morte de Peri indica o início da mudança no perfil literário nacional e, embora não reconhecidamente modernista (PASSIANI, 2003), Lobato confere em sua obra o nacionalismo e a preocupação com a definição da cultura brasileira.

Antes mesmo de Macunaíma, surgia no cenário nacional um novo anti-herói: Jeca Tatu, um homem do interior, que passava os dias de cócoras a pitar seus cigarros de palha, a beber cachaça e a contemplar a passagem do tempo. Se não fazia nada de relevante era porque “não valia a pena”. Deixava a família e as criações entregues à própria sorte e “seu grande cuidado é espremer todas as consequências da lei do menor esforço - e nisto vai longe.” (LOBATO, 1986: 148).

Jeca Tatu tinha no pleito eleitoral seu momento mais importante o que talvez justificasse sua existência: “Vota. Não sabe em quem, mas vota.” (1986:151). O autor faz então uma severa crítica ao homem do campo, ao caboclo:

Aqui tratamos da regra e a regra é Jeca Tatu. O mobiliário cerebral de Jeca, à parte o suculento recheio de superstições, vale o do casebre. O banquinho de três pés, as cuias, o gancho de toucinho, as gamelas, tudo se reedita dentro de seus miolos sob a forma de ideias: são as noções práticas da vida, que recebeu do pai e sem mudança transmitirá aos filhos. O sentimento de pátria lhe é desconhecido. Não tem sequer a noção do país em que vive. (LOBATO, 1986: 151-152)

Lobato identifica em Jeca Tatu a transmissão de valores entre as gerações e a incorporação de atitudes que não são passíveis de mudanças imediatas: “são as noções práticas da vida, que recebeu do pai e sem mudança transmitirá aos filhos”. Além disto, destaca a falta de conhecimento deste acerca de seu país e do Estado em que vive. Severas críticas foram direcionadas a Lobato e a seu célebre personagem sob justificativa de que o autor apresentou o homem do campo como um sujeito preguiçoso e irresponsável diante dos afazeres rurais e de sua comunidade.

A acusação de caricatura pejorativa do caboclo foi desfeita com uma nota do autor no prefácio à quarta edição de Urupês na qual pede desculpas ao seu personagem:

Eu ignorava que eras assim, meu caro Jeca, por motivo de doenças tremendas. Está provado que tens no sangue e nas tripas todo um jardim zoológico da pior espécie. É essa bicharia cruel que te faz papudo, feio, molenga, inerte. (...) Um país com dois terços de seu povo ocupados em pôr ovos alheios. (LOBATO, Urupês, 4ª ed.)

Tal redenção, perante a Jeca e não a crítica, deu-se pelo fato de Monteiro Lobato ter entrado em contato com diversas pesquisas realizadas por sanitaristas. Ao estudar os achados dos cientistas que apresentavam as estimativas de que havia entre os brasileiros 17 milhões com ancilostomose, três milhões com chagas e dez milhões com malária, Lobato chega à conclusão de que "O Jeca não é assim: está assim". Por isto, associa a economia do país à questão sanitária e vai de encontro aos ditos patriotas que o criticaram por expor a miséria brasileira.

Lobato se engajou no movimento sanitarista e denunciou o descaso e o desconhecimento do governo acerca das mazelas de sua sociedade. Proclamava o descaso das autoridades com a saúde pública e acusava a elite de conivência com a morte prematura de crianças por puro desconhecimento popular sobre doenças passíveis de erradicação mediante medidas simples de higiene. Lobato dizia ser necessário mobilizar, alertar e educar a população principalmente aquela vítima da falta de saneamento, que foi tema recorrente em sua obra.

O desconhecimento sobre a população brasileira era tão grande que o Jeca Tatu e sua história foram citadas pelo então candidato civil à presidência da república, Rui Barbosa, como símbolo do descuido dos governos com a população, o que pode ter lançado ainda mais prestígio sobre o personagem (LAJOLO, 1983).

É neste cenário que Lobato que escreve *Jeca Tatu – A Ressurreição* na obra “O Problema Vital” (1919). O conto serviu de inspiração para uma história em quadrinhos com o personagem *Jeca Tatuzinho* divulgada em todo país através do *Almanaque do Biotônico Fontoura*, uma obra de distribuição gratuita com tiragem inicial de 50 mil cópias e fez tanto sucesso que sua divulgação e publicação duraram mais de 50 anos⁷.

Jeca Tatu descobre então que é considerado preguiçoso e estúpido porque sofre de uma doença chamada ancilostomíase, também conhecida como ancilostomose, popularmente chamada de amarelão, causada por um verme parasita intestinal. Naquela época a maior parte da população era rural e fazia suas necessidades fisiológicas em locais diversos, não tendo necessariamente um único local para isso, já que as fossas secas, ou popularmente “casinha”, foram implementadas pela reforma sanitária. Os ovos do parasita eram carregados pelas fezes e liberavam no solo as larvas que entravam pela sola dos pés e como naquela época a maior parte da população andava descalça a doença atingia muitas pessoas.

Após saber de sua situação, Jeca Tatu passou por tratamento com remédios e adotou todas as recomendações médicas, como por exemplo andar calçado. Curado, Jeca cuidou da família, ganhou disposição, adquiriu novos hábitos e se transformou em fazendeiro rico, divulgando o tratamento à comunidade e prestando a estas o auxílio necessário.

A campanha dos sanitaristas, com o apoio de Lobato, acabou “forçando” o governo a dar atenção ao problema sanitário. O código sanitário foi remodelado e transformado em lei. Jeca Tatu personifica o desconhecimento do Estado em relação à população. Tal desconhecimento em certa medida significa descaso, mas por outro lado, indica a ausência de mecanismos sistemáticos de investigação científica que possibilitam tal conhecimento.

⁷O “Almanaque do Biotônico Fontoura” é uma peça publicitária de 1920 que divulgava hábitos de higiene e esclarecia as formas de contaminação do verme que causa o “amarelão”. Seu discurso aliava o ideal educacional e higiênico por sanitaristas e, obviamente, também realizava a propaganda do principal produto do Laboratório Fontoura (MACHADO et al; 2012). Park (1999) afirma que esta peça atravessou quase um século atingindo uma tiragem superior a 100 milhões de exemplares apenas em sua última edição em 1982, sendo que a primeira edição em 1920 teve tiragem próxima aos 50 mil exemplares.

As evidências apresentadas por Lobato em seu personagem são frutos da observação diária, que mostrava como uma pessoa da elite enxergava o caboclo, homem do campo. Ou seja, todo senso comum que Lobato carregava de que o caboclo era de “natureza” preguiçosa e vadia, na verdade foi desmistificada com o conhecimento científico dos males que atingiam aquela população pela ausência de condições sanitárias e principalmente da falta dos sapatos, artigo de luxo para o trabalhador rural da época.

Assim como denunciado na literatura, o levantamento realizado pelos médicos sanitários sobre os hábitos e costumes locais foi fundamental para que a política sanitária fosse efetivada, implementada e levada ao público-alvo.

5.1.2 A POLÍTICA DE COMBATE À AIDS

O início dos anos 1980 trazia consigo o clima mundial de mudanças estruturais na sociedade vindo de várias partes do mundo e fervilhante na América do Sul. Em meio às expectativas destas mudanças é identificada uma nova doença, incurável. O vírus da imunodeficiência humana (HIV) e a Síndrome da Imunodeficiência Adquirida⁸ (AIDS) tiveram seus primeiros casos confirmados no Brasil em 1983 e neste mesmo ano houve uma campanha de mobilização no estado de São Paulo.

As campanhas de prevenção no Brasil começaram a tratar a aids como doença de fácil contágio, incurável e letal. Com forte ênfase no componente letal. As campanhas ganharam outra conotação ao longo do tempo e componentes sociais e educacionais foram adicionados por serem considerados mais adequados em função da não exclusão dos soropositivos.

Com o avanço no conhecimento científico sobre as formas de transmissão do vírus e sobre a doença, o discurso mudou e as campanhas passaram a enfatizar as questões relacionadas ao comportamento individual. Principalmente o comportamento sexual. O debate envolvendo representantes das comunidades científica, civil e governamental foi fundamental para que as campanhas preventivas se realizassem amplamente e com alcance em todas as esferas sociais.

⁸ No Brasil, popularizou-se a utilização da sigla em inglês HIV (Human Immunodeficiency virus infection) e AIDS (Acquired Immunodeficiency Syndrome).

Muito poderia ser dito sobre a eficácia, eficiência e efetividade do Programa Nacional DST/AIDS. As campanhas, tanto publicitárias quanto preventivas ou educativas, tiveram trajetórias específicas e mereceriam uma análise sofisticada somente sobre elas o desviaria o foco deste trabalho. Ressalta-se aqui as formas de utilização de campanhas publicitárias voltadas para os meios de comunicação de massa sobre a divulgação e as formas de prevenção da doença. E estas campanhas revelam algo sutil: a utilização intuitiva de elementos culturais nas ações publicitárias realizadas para divulgação e prevenção à aids no Brasil.

As campanhas começaram nacionalmente em 1987, um ano após a criação do Programa Nacional de DST/AIDS. Desde o início da propagação das campanhas de prevenção, realizadas tanto pela sociedade civil quanto pelo governo federal, os anúncios foram objetivos e trataram o tema sem pudor. As campanhas não se limitaram à explicação do que é a aids e suas formas de contágio, de tratamento e de prevenção. Elas foram além e mostraram que a aids não é apenas um problema de saúde pública e sim uma questão social que envolve fatores educacionais, sanitários, comunitários, familiares e principalmente de comportamentos individuais.

Atualmente o cerne do programa brasileiro de prevenção está na divulgação das formas de transmissão pelo sexo. O grande mote do Programa Nacional de DST/AIDS é a distribuição de milhões de preservativos masculinos por ano sendo grande parte realizada no período do carnaval. E como falar de sexo em um país no qual o senso comum afirma ser extremamente sexualizado e erotizado? Como chegar a toda população brasileira, que neste caso é o público-alvo da política de prevenção, levando em conta as características individuais de cada região?

Uma das marcas nas campanhas brasileiras de prevenção à aids é justamente falar sobre o tema sexo sem impor restrições puritanas, levando em conta algumas características da musicalidade e do humor dos brasileiros, que especialmente a partir dos anos 90 se tornou peça chave na publicidade. Falar sobre sexo no Brasil, o que é diferente do que se falar em sexualidade, não soava para a grande mídia como algo errado ou imoral. Até porque na época da confirmação dos casos de aids no Brasil o que esperava era o livramento das restrições, das imposições e da censura em todas as áreas, mas principalmente do não cerceamento da vida do indivíduo.

Nas campanhas de prevenção o tema sexo é tratado de maneira aberta, onde palavras como sexo, transa, pênis, vagina ou camisinha são ditos sem o menor frisson. Aliás, houve

frisson quando em 1990 colocaram um animal – peru – simbolizando o órgão sexual masculino. Polêmica maior ainda surgiu em 1995 quando “apelidaram” o pênis de “Bráulio”. Muitas manchetes citaram a questão como a “revolta dos Bráulios” e os meios de comunicação indicaram a campanha como o maior fracasso da história do Programa Nacional de DST/AIDS (PAZ, 2007: 51-52). Porém, não se pode determinar o dito insucesso ao apelido. O episódio mostra que alguma coisa deveria ter sido pensada antes de entrarem com uma alcunha para tal nível de intimidade.

Para exemplificar, observar-se-á a campanha televisiva lançada pelo Ministério da Saúde no Brasil⁹ no Dia Mundial de Luta contra a aids em 1º de dezembro de 2007. Esta campanha foi direcionada à população jovem. No vídeo aparece uma mãe costurando e o filho se despedindo. Ela tira da própria bolsa e dá ao filho uma camisinha. O pai, sentado fazendo palavras cruzadas, reforça ao filho a necessidade de ele levar o preservativo já que ele não sabe se o namorado dele levará. Após a cena, a cantora Negra Lee aparece dizendo “Você não espera que todos os pais sejam assim, né? Pô. O uso da camisinha é uma atitude sua. E ela tem muita força na luta contra a aids.”

A propaganda mostra o ideal dentro de uma relação familiar onde os pais utilizam, aceitam e estimulam o uso do preservativo e também sabem e respeitam a homossexualidade do filho. A frase direcionada aos jovens mostra que esta realidade ainda está distante de muitos deles, porém não é por isto que eles não podem se prevenir. Além disto, a campanha inova ao colocar que a camisinha “tem muita força na luta contra a aids”. Ou seja, ao contrário de outras campanhas a frase mostra que a camisinha é um dos componentes de prevenção e não o único.

O exemplo mostra bem o uso da linguagem aberta para tratar do assunto aids e também que não há censura de temas e linguajar nas campanhas de prevenção à aids. Para deixar claro que esta não é uma atitude hegemônica nas campanhas mundo afora, tomar-se-á como exemplo a censura de uma campanha realizada na França¹⁰.

⁹ Vídeo disponível na página oficial do Programa Nacional de DST/AIDS:
<http://www.aids.gov.br/data/Pages/LUMISC00B1070ITEMID4460B47795444E3789B93E0929A4E2CBPTBRIE.htm> Acesso em 03/01/2008.

¹⁰ Matéria publicada dia 2 de janeiro de 2008 no sítio do jornal *O Estado de São Paulo* sob o título: Cartaz Sobre Aids entre homossexuais é censurado na França. Disponível em
http://www.estadao.com.br/vidae/not_vid103464,0.htm. Acesso em 03/01/2008.

MADRI - A Associação de Profissionais por uma Publicidade Responsável censurou uma propaganda que mostra homens sem roupa em uma cama, na França, segundo informou o jornal El País nesta quarta-feira, 2. O cartaz, que faz parte de uma campanha institucional contra a propagação do vírus da Aids entre os homossexuais, foi julgado como muito explícito. (O Estado de São Paulo, 02/01/2008)

O exemplo deixa claras as diferenças culturais e a forma como um mesmo assunto é abordado e divulgado em diferentes sociedades. A campanha voltada para o público jovem homossexual é explicitamente divulgada no Brasil, enquanto na França um cartaz foi censurado por seu conteúdo ser “muito explícito”. Fica claro que as práticas sexuais são social e culturalmente constituídas. Justamente por isto, as campanhas de prevenção não são padronizadas. E o elemento cultural é facilmente identificável neste tipo de política pública. Porém, nem sempre ele é pensado de maneira sistemática antes da implementação. O que pode gerar divergências e até mesmo censura, como ocorrido no caso francês.

Outro exemplo de divergência cultural pode ser mostrado nas campanhas de prevenção à aids voltadas para a redução de danos. Um exemplo clássico de programa de redução de danos é o voltado para o compartilhamento de seringa entre usuários de drogas intravenosas.

Segundo Sodelli (1999), esse tipo de programa vem sendo realizado em diversos países desde de 1986 (Holanda, Estados Unidos, Austrália, Suécia, Escócia) e alcançou bons resultados, especialmente na Holanda, especificamente em Amsterdã, onde a incidência do HIV declinou de 10 a cada 100 pessoas/ano, em 1986 para a quatro a cada 100 pessoas em 1987, alcançando patamar estável até 1991.

Segundo o autor, o projeto em Amsterdã não se limitou à troca de seringa, incluiu também orientação preventiva, disponibilidade de investigação sorológica, facilidade de acesso aos serviços de tratamento da dependência de drogas, além de ações que se desenvolveram no grupo a partir de profissionais de saúde ou agentes comunitários recrutados na própria comunidade. A experiência em Amsterdã mostrou que a ideia do senso comum de que a redução de danos baseada na troca de seringa pudesse levar ao aumento da população de usuários de drogas não se materializou.

Para Sodelli (2008), no Brasil este tipo de abordagem seria contestado, pois esbarraria em questões legais e morais:

A principal objeção é que, com essa medida (troca de seringa), a sociedade como um todo estaria financiando uma atividade ilícita. Argumenta-se também que, para apresentar um resultado satisfatório, é fundamental, além da distribuição de seringas e agulhas, um acompanhamento de programas efetivos de educação e tratamento aos usuários de drogas. Esses dois últimos aspectos apontam para a necessidade de um sistema de saúde eficiente, fato este que não se observa aqui no Brasil. Portanto, a abordagem de redução de danos (especificamente a troca de seringas), considerando o atual contexto da área de saúde, talvez não seja capaz de reduzir de maneira significativa a transmissão do HIV. (SODELLI, 2008: s.p)

Os exemplos mostram que as diversidades culturais estão presentes sobretudo em uma mesma sociedade. O Brasil que se mostra na comunidade internacional como um exemplo a ser seguido na área de prevenção à aids, por meio do incentivo do uso da camisinha, encontra dificuldades quando precisa trabalhar a redução de danos junto aos usuários de drogas. Coisa que não ocorre, por exemplo, na Holanda onde o uso de drogas não é criminalizado.

O que o exemplo publicitário mostra é que a cultura também ocasiona restrições nas divulgações. Sejam elas de origem conservadoras ou legais. Isto demonstra mais uma vez a necessidade de conhecimento dos elementos culturais do público-alvo para a concretização das ações, especialmente as ações do Estado.

5.1.3 AS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA FEDERAL

O terceiro exemplo do uso intuitivo de elementos culturais na formulação de políticas públicas vem da escolha da pessoa responsável pelo recebimento do benefício do Programa Bolsa Escola Federal.

O programa Bolsa Escola Federal (BEF) foi criado em 2001 pela Lei nº 10.219/2001 com a denominação de Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação e regulamentado pelo Decreto nº 3.823/2001. Direcionado à escolarização de crianças e ao combate à pobreza por meio da transferência de recursos para as famílias de baixa renda, o BEF combinou a implementação de estratégias econômicas e não-econômicas, inovando a política pública brasileira ao definir uma linha de pobreza e ao estabelecer condicionalidade para permanência no programa.

O público-alvo foi composto por famílias com renda *per capita* mensal inferior a meio salário mínimo, na época R\$ 90,00 (noventa reais), e que tinham filhos ou dependentes com idade entre seis e 15 anos matriculados e frequentando o Ensino Fundamental, com

frequência escolar igual ou superior a 85%, possibilitando a inclusão de até três crianças por família. Em 2003 o BEF foi englobado em outro programa mais amplo do governo federal que hoje é denominado Bolsa Família, com outras características e condicionalidades.

O programa deu preferência à mulher para o recebimento do benefício. O parágrafo 2º do artigo 4º da lei de criação do BEF elege a mãe como responsável pelo benefício: “O pagamento de que trata o caput deste artigo será feito à mãe das crianças que servirem de base para o cálculo do benefício, ou, na sua ausência ou impedimento, ao respectivo responsável legal.”

A indicação da mulher como responsável para o recebimento do benefício não está explicada no texto da lei e também não foi explicitada no desenho do programa. Por isto considera-se aqui que esta determinação foi feita de forma intuitiva, pois não há referências a suportes teóricos nem metodológicos anteriores à medida.

O Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília (DATAUnB) realizou entre 2002 e 2003 a avaliação nacional do Bolsa Escola Federal por meio de levantamento de dados tendo como dimensões de análise temas substantivos relacionados ao Programa.

Na pesquisa foram observadas dimensões socioeconômicas, percepções dos indivíduos sobre o BEF e sua implementação, impactos econômicos na vida das famílias, impactos na vida escolar da criança e do adolescente, impactos sobre a redução do trabalho infantil, impactos nas relações familiares e impactos sociais como por exemplo, percepções sobre o futuro, cidadania e mobilidade social.

Na avaliação, foi questionado aos gestores e também aos beneficiários quem na família deveria ser responsável pelo recebimento da bolsa. Aos educadores foi questionado se seria certo a mulher ser a responsável pelo recebimento do benefício.

Dentre os BENEFICIÁRIOS 91% acreditam que a mãe ou mulher responsável pelas crianças é quem deveria ser responsável pelo recebimento da bolsa escola, enquanto menos de 4% indicaram que o pai ou homem responsável deveria ser o responsável pelo recebimento da bolsa. Entre os GESTORES a percentagem dos que acreditam que a mãe ou mulher responsável pelas crianças é quem deveria ser responsável pelo recebimento da bolsa escola é de 96%, sendo que menos de 0,5% indicou que o pai ou homem responsável pela criança é quem deveria receber o benefício.

Entre os profissionais de ensino 70% acredita ser correta a decisão de conceder o benefício à mulher responsável pelo aluno. A argumentação dos educadores é a de que a mulher é quem cuida das crianças (72%) e sabe do que as crianças precisam (71%). Apenas 4,0% de indicações de pai ou homem responsável.

Além disto, o relatório aponta que:

A ideia de que a mãe ou a mulher deva ser a responsável pelo recebimento do benefício é corroborada pelos resultados obtidos nas entrevistas em profundidade. As mães beneficiárias declararam, principalmente, que ‘as mães conhecem as necessidades do filho’, ‘os homens gastam o dinheiro com bebida’, ‘a mãe é mais responsável’, ‘a mãe é mais organizada’, ‘as mães tem mais tempo’, ‘a mãe é quem faz o acompanhamento do filho na escola’. (DATAUnB, 2003: 47)

A avaliação do BEF mostra a adequação da escolha da mulher (mãe ou responsável legal) como beneficiária do recebimento da bolsa. A avaliação realizada após a implementação do programa confirma que o valor cultural utilizado de forma intuitiva no desenho do programa foi acertado, pois reflete o valor cultural existente no público-alvo do programa.

Tal argumento parece óbvio, já que é quase senso comum que na cultura brasileira as mulheres se dedicam aos filhos de maneira diferenciada da dos homens. Porém, o oposto também poderia ser pensando, pois ainda a ideia de que o homem tem maior habilidade no manejo do dinheiro. Ou seja, várias “suposições” podem ser tiradas do senso comum, e da mesma maneira que “acertaram” colocando a mulher como beneficiária, também poderiam ter “errado” se adotassem de forma intuitiva outra característica cultural no desenho do programa.

5.1.4 POLÍTICA NACIONAL DE ATENÇÃO INTEGRAL À SAÚDE DO HOMEM

Em 2008, o SUS completou 20 anos de implementação e o Ministério da Saúde (MS) apresentou uma nova vertente na política nacional de atenção básica: a saúde masculina. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem foi resultado da parceria entre gestores dos SUS, sociedade civil, organizações não governamentais, pesquisadores, acadêmicos e agências de cooperação internacional.

A justificativa da proposição deste plano foi embasada, sobretudo, em estudos realizados nas áreas de epidemiologia e saúde coletiva citados no documento básico de Princípios e Diretrizes da Política¹¹, que apontam que os homens são mais vulneráveis às doenças graves e crônicas. A explicação estaria no fato de que os homens não procuram os serviços de atenção básica e ingressam no sistema de saúde apenas quando apresentam condições de saúde alteradas e necessitam já do suporte de média e alta complexidade do SUS¹². Além disto, os homens possuem taxa de mortalidade elevada.

O MS (BRASIL, 2009) afirma que os indivíduos, homens e mulheres, que não procuram a os serviços de atenção primária são privados da proteção necessária à preservação da saúde, além de fazer uso de procedimentos que seriam desnecessários se a procura pela atenção ocorresse em momento anterior. A argumentação é a de que muitos agravos poderiam ser evitados caso se realizassem no devido tempo as medidas de prevenção primária.

O diferencial, no entanto, é que as mulheres, assim como as crianças, recebem atenção especializada no interior dos programas desenvolvidos pelo SUS, com campanhas publicitárias e acompanhamento regular pelas unidades de atendimento básico. Além disto, o levantamento realizado pelo MS (BRASIL, 2009) identificou que os tratamentos crônicos ou de longa duração possuem menor adesão, pois a terapêutica exige maior empenho do paciente, as vezes incluindo mudanças de hábitos. Ou seja, exigem mudanças de comportamento.

Assim, foram identificadas no documento de Princípios e Diretrizes, duas causas de baixa adesão que formam as barreiras entre os homens e os serviços de saúde: 1) barreiras socioculturais; e 2) barreiras institucionais.

As barreiras institucionais são centradas no quesito acesso e é brevemente citado no documento, que prioriza as questões culturais envolvidas. A dificuldade de entrada nos serviços como marcação de consultas é ressaltada pelo enfrentamento de filas de até um dia inteiro, que poderia ser de trabalho e a não garantia de resolução imediata das demandas em uma só consulta.

¹¹ Referências citadas (BRASIL, 2008): Nardi et al, 2007; Courtenay, 2007; Laurenti et al, 2005; Luck et al, 2000; Figueiredo, 2005; Pinheiro et al, 2002.

¹² Resumidamente, o SUS possui três frentes de atuação em saúde: 1) Atenção Básica, com postos de saúde, unidades básicas de saúde e Programa Saúde da Família; 2) Média Complexidade: serviços médicos especializados; 3) Alta Complexidade: internações, cirurgias, etc.

As barreiras socioculturais apontadas são as mesmas advindas do senso comum: 1) posição de provedor que não permite a falta ao trabalho nem para cuidar da saúde; 2) o cuidado não faz parte do universo masculino; 3) a crença de que ser viril não permite adoecer.

Destaca-se a seguir, um trecho do documento que explicita o peso dos valores de das crenças masculinas na decisão de não procurar à assistência de saúde com fins preventivos¹³:

Grande parte da não adesão às medidas de atenção integral, por parte do homem, decorre das variáveis culturais. Os estereótipos de gênero, enraizados há séculos em nossa cultura patriarcal, **potencializam práticas baseadas em crenças e valores do que é ser masculino**. A doença é considerada como um sinal de fragilidade que os homens não reconhecem como inerentes à sua própria condição biológica. **O homem julga-se invulnerável, o que acaba por contribuir para que ele cuide menos de si mesmo e se exponha mais às situações de risco**. A isto se acresce o fato de que o indivíduo tem medo que o médico descubra que algo vai mal com a sua saúde, o que põe em risco sua crença de invulnerabilidade. (BRASIL, 2009:14; grifo meu)

Ou seja, fica claro que os princípios e diretrizes serão norteados em algumas categorias culturais identificadas em estudos¹⁴ que revelam crenças e valores sobre a masculinidade e a relação com os meios de saúde. Ressalta-se que os estudos foram consultados e não desenvolvidos especificamente para a política. Ora, quando o texto revela que “o homem julga-se invulnerável” já carrega para si a incorporação de uma matriz cultural que provavelmente não será válida para todas as regiões do país. Assume-se, portanto, de forma intuitiva que estes fatores serão válidos para o desenho e a implementação da política.

Neste sentido, o texto de princípios e diretrizes evolui sua argumentação para a necessidade de implementação da política dado o número de homens mortos por causas externas (acidentes e violência) e por morbidade (morte decorrente de doenças). As principais doenças apontadas pelo estudo são as do aparelho digestivo, aparelho respiratório, aparelho circulatório e tumores. O argumento é o de que a detecção destas doenças em seu estágio inicial é fundamental para a diminuição da morbidade e elevação da expectativa de vida.

Muitos estudos corroboram para construção efetiva da política específica para a saúde do homem, porém alguns autores como Carrara *et al.* (2009) alertam para as condições de construção da política, dos grupos de interesses envolvidos, tanto do setor médico, quanto

¹³ Referências citadas em BRASIL, 2009; Gomes, 2003; Keijzer, 2003; Schraiber *et al.*, 2000; Sabo, 2002; Bozon, 2004.

¹⁴ *idem.*

do setor político, e esboçam sua preocupação com o que chamam de medicalização do corpo masculino. Os autores alertam que o foco nas fragilidades do homem podem ter efeito contrário ao que se espera com a política. A invés de acolher o homem no sistema de saúde, pode afastá-lo ainda mais. E Esta é uma das questões que podem surgir quando não se identifica a priori o que se tratar culturalmente e de que forma tratar.

A argumentação da política incorpora a pauta da agenda internacional e também gira em torno da busca pela equidade de gênero, o que por si só mereceria um tratamento extenso e exclusivo, mas não é o foco deste trabalho. Interessa aqui a questão da utilização dos fatores culturais para a implementação da política.

O documento salienta que:

A resistência masculina à atenção primária aumenta não somente a sobrecarga financeira da sociedade, mas também, e sobretudo, o sofrimento físico e emocional do paciente e de sua família na luta pela conservação da saúde e por uma melhor qualidade de vida. (BRASIL, 2009: 13)

O foco da divulgação da política foi justamente a questão da ausência por morte precoce. A propaganda vinculada pelo Ministério da Saúde¹⁵ nos meses de agosto e setembro de 2009 mostra diferentes quadros representando a ausência e em seguida um dado estatístico. No primeiro, um homem observa uma mulher pegando uma criança no berço e em seguida ele desaparece: “A cada três mortes de pessoas adultas, duas são de homens”. O segundo quadro apresenta um grupo de amigos conversando e rindo dentro um carro, quando um deles some: “a cada cinco pessoas que morrem, entre 20 e 30 anos, quatro são homens”. O terceiro quadro mostra outro grupo de amigos olhando fotos e um deles some: “homens vivem em média sete anos a menos do que as mulheres”. Em seguida o locutor pergunta: “Sabe por que?”, e responde: “Porque o homem não cuida da própria saúde.” E termina dizendo: “Homem que se cuida não perde o melhor da vida”.

Em 2006, Gomes & Nascimento divulgaram um levantamento das publicações de 1998 a 2004 na área de saúde pública que possuem temas ligados à saúde e masculinidades e identificaram que existem poucos estudos sob a dimensão sociocultural desta relação. Os autores argumentam que ancorada nas ciências sociais, a saúde pública poderá avançar na

¹⁵ Vídeo disponível em:

http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=137&pagina=dspDetalheCampanha&co_seq_campanha=3504 Acesso em setembro de 2012.

compreensão de que o homem, quando influenciado por ideologias hegemônicas de gênero, pode colocar em risco tanto a saúde da mulher quanto a sua própria.

Além disto, Gomes & Nascimento (2006: 909) afirmam que as marcas da construção da identidade masculina como: 1) a adoção do status de ser exclusivamente ativo; 2) a crença da expressão da invencibilidade; 3) a associação da masculinidade à necessidade da exposição ao risco; 4) a naturalização do descontrole sexual; e 5) a redução da prática da sexualidade à penetração; podem influenciar de maneira significativa a não adoção de medidas de protetivas contra doenças.

Isto em si não é novidade nas ciências sociais, que possuem longa tradição no estudo das relações de gênero. Porém, os autores, que reconhecem que estas ideias não são inéditas, apresentam uma argumentação interessante de que:

Com base nas ciências sociais, a área da saúde pública poderá avançar também na compreensão da **possibilidade de aspectos normativo-sociais serem alterados ou ressignificados pela subjetividade dos atores sociais.** (...) Entretanto, o conjunto da produção de artigos estudados aponta para o fato de que ainda há poucos estudos que deem conta da sustentação dessas discussões. (GOMES & NASCIMENTO, 2006: 909; grifo meu)

Portanto, esta argumentação colabora para a ideia de que os fatores culturais importam para as políticas públicas e de que o conhecimento do público-alvo não deve se restringir aos fatores socioeconômicos, como tradicionalmente se emprega. As ciências sociais se mostram como peça chave no processo interdisciplinar na qual podem ser abordadas as diferentes dimensões institucionais.

5.2 Chile

5.2.1 A POLÍTICA DE COMBATE À AIDS

A aids foi diagnosticada pela primeira vez no Chile em 1984. Em 2008 havia 20 mil pessoas infectadas pelo vírus da imunodeficiência humana (HIV)¹⁶ e o número de falecidos chegava a seis mil, sendo a estimativa nacional de 2.000 pessoas infectadas por ano no país. Em 1987 foi detectado o primeiro caso pediátrico de infecção em transmissão vertical, ou

¹⁶ Em espanhol: Virus de la Inmunodeficiencia Humana (VIH) .

seja, de mãe para filho e em 2009 havia 309 crianças portadoras do vírus da aids¹⁷. (CHILE, 2010).

A sociedade civil organizada e os órgãos públicos iniciaram as discussões sobre a temática da aids e, assim como em muitos países do mundo, o Chile instituiu a *Comisión Nacional del SIDA* (CONASIDA) em 1990. Esta articulação foi importante para o início da divulgação da nova epidemia. As campanhas publicitárias de prevenção à aids no Chile começaram em 1991, sete anos após a confirmação do primeiro caso. Porém, Ferrer *et al.* (2009) argumenta que apesar dos esforços realizados pelo governo e pela sociedade civil, o número de casos de HIV/AIDS no Chile vem aumentando.

A primeira campanha realizada tinha como foco a divulgação de informações, sensibilização e prevenção do HIV/AIDS. Os cartazes¹⁸ estampavam fotos de pessoas que e em seu cabeçalho, a frase em caixa alta: “AFECTADOS POR EL SIDA”. No rodapé informações sobre “Así da SIDA, Así no da e y como prevenirlo”. Foi a primeira vez no Chile que se falou de maneira aberta sobre a temática nos meios de comunicação de massa. A segunda campanha, em 1993, trazia como foco “La red de la vida” com objetivo de incentivar o diálogo no trabalho, na família e na comunidade. A prevenção estava centrada na transmissão via sexual: “Pareja estable, mutuamente fiel, uso correcto del preservativo y abstinencia sexual”.

Segundo Ferrer *et al.* (2009:4), as duas primeiras campanhas não trataram abertamente as formas concretas de transmissão. Os detalhes da epidemia não eram revelados o que causava confusão nas audiências sobre o tema. Além disto, a prudência em tratar publicamente temas relacionados à intimidade sem parecer invasivo fez com que a linguagem e imagens utilizadas nas campanhas ficassem ambíguas e de difícil compreensão para o público em geral.

Foram realizadas em 1994, 1996 e 2001 novas campanhas, sempre com o foco na prevenção sexual, que novamente foram criticadas por seu conteúdo não revelar claramente as formas de transmissão e se ater demais em questões morais. A partir de 2004 as campanhas passaram a ser anuais e a incluir imagens de relacionamentos homossexuais, que antes não apareciam.

¹⁷ Em espanhol: Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA).

¹⁸ Imagens disponíveis em: <http://prezi.com/rwkl5ifk0s7h/campanas-de-prevencion-vihsida-en-chile/> Acesso em setembro 2012.

A campanha de 2005 foi muito questionada por alguns setores da opinião pública por excluir de seus spots a forma de prevenção “pareja estable, mutuamente fiel” e “abstinencia sexual”. Tanto que dois canais de televisão, ligados sobretudo à igreja católica, não vincularam a campanha oficial argumentando diferenças editoriais em relação ao conteúdo da mesma¹⁹. Neste ano a igreja católica divulgou seus próprios spots contra à aids com foco no envolvimento sexual pós-casamento, na fidelidade e na abstinência.

A campanha de 2006 foi a que tratou da prevenção de forma mais abrangente, centralizado no uso contínuo do preservativo. A partir deste ano, voltou a ser contemplada a questão da parceria única, da fidelidade e da abstinência, mas não como ações centrais. O principal é o uso do preservativo, deixando a cargo de cada pessoa a decisão de conduta que ela tomará. Esta linha de divulgação atingiu também as ações dos anos seguintes, que contou com ampla divulgação atraindo todos os setores da sociedade.

A partir de 2007 as campanhas focaram dados científicos obtidos pelos órgãos oficiais. Naquele ano a campanha enfatizou que nove entre dez chilenos portadores de HIV contraíram o vírus por meio de relações sexuais sem proteção. O vídeo começa com o narrador dizendo que há muitas pessoas que possuem o vírus da aids, mas não sabem. Por isso é necessário o uso constante de preservativos, ou então manter parceria única toda a vida, ou então abster-se de relações sexuais. Segue-se então diferentes quadros mostrando situações de escolhas entre o uso do preservativo, inclusive entre homossexuais, e também os que optaram por prevenir-se por meio de parceria única ou abstinência.

Em 2008, o foco foi na divulgação dos serviços prestados pela saúde pública em termos de aconselhamento e tratamento gratuito disponível para os portadores. Em 2009, a campanha se deu em torno da importância de se saber portador e do acolhimento oferecido pelos portadores. Esta campanha destacou a questão de que é possível viver bem, mesmo com o vírus, desde que a pessoa passe pelo tratamento necessário e que quanto antes diagnosticado, melhor. Sempre ressaltando a opção por se fazer o teste confidencialmente em caso de dúvida.

A campanha de 2010 teve como foco novamente a via de transmissão sexual. Foram realizados diferentes vídeos com abordagens distintas do tema, ressaltando o uso do

¹⁹ Matéria publicada em 5 de outubro de 2005 em: http://www.lanacion.cl/prontus_noticias/site/artic/20051005/pags/20051005131654.html Acesso em setembro de 2012.

preservativo, a fidelidade e a abstinência. Algumas peças daquele ano foram consideradas de gosto duvidoso e ofensivas causaram polêmica, como por exemplo um vídeo que mostra um idoso morrendo com balões e confetes em cena e que diz que “é mais divertido morrer de velhice do que de aids” e ainda acrescenta no final “e se morrer com sua parceira de toda vida, melhor ainda” com uma idosa morrendo em seguida²⁰. Voltou-se à discussão sobre polarização entre morte e vida e a não discussão efetiva das formas de transmissão da aids.

Em 2011 a campanha foi centrada na realização do exame com resultados confidenciais e com a ênfase de que saber que sim é importante para cuidar-se mais cedo e saber que não também é importante para seguir se prevenindo. A campanha utilizou o depoimento de várias personalidades do meio musical e midiático.

Segundo estudo do Ministério da Saúde do Chile (2010), observa-se na América Latina uma diminuição da transmissão via aplicação venosa de drogas. A via mais efetiva de transmissão ainda é a sexual, com 87,6% dos casos, porém com incremento progressivo do número de mulheres heterossexuais infectadas, chegando a 50% dos casos no Chile, o que se aproxima da distribuição por sexo de países da África Subsaariana e também do Caribe, localidades com altos índices de infecção.

A necessidade de mudança de foco em função da nova realidade de transmissão do vírus apontada pelos levantamentos fazem com que haja a necessidade de desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção por meio de políticas e mensagens mais inclusivas. Segundo Ferrer *et al.*,

Existe una falencia fundamental que tiene que ver con que las campañas no han sido evaluadas por organismos externos, no se han abierto las posibilidades de participar en estas campañas de prevención a la academia y no se han utilizado ejemplos exitosos como ha sido el de Uganda, España, Tailandia o Brasil, todos centrados en los valores particulares de cada sociedad y dirigidos a promover que las personas tomen sus propias decisiones, en un marco cultural claro al que se contribuye con toda la información científica disponible. (FERRER, *et al.*; 2009:7)

Assim, fica clara a interferência dos valores morais empregados no desenvolvimento e rumos das campanhas de prevenção à aids no Chile. Além da falta de respaldo de avaliação da política em si, com realização de estudos anteriores e até mesmo respaldo científico para direcionamento e foco das campanhas.

²⁰ Matéria publicada em 21 de dezembro de 2010 em <http://www.isaude.net/pt-BR/noticia/13516/saude-publica/movimento-social-critica-campanha-do-governo-chileno-de-combate-ao-hiv> Acesso em setembro de 2012.

Ressalta-se aqui uma diferença significativa em relação a campanha brasileira, a ser tratada em seção adiante. No Brasil, não existe nem a cogitação da abstinência sexual nas campanhas preventivas. A questão da fidelidade e a parceria única era tratada inicialmente nas primeiras campanhas, mas logo foram deixadas de lado quando as pesquisas científicas mostraram a mudança no grupo de risco. No Chile, apesar dos dados mostrarem um alto índice de contaminação de mulheres casadas a campanha não mudou seu foco.

5.3 México

5.3.1 A POLÍTICA DE COMBATE À AIDS

O primeiro diagnóstico de aids no México foi em 1983. Poucos anos depois foi criado um comitê para a prevenção e controle do HIV que se transformou em conselho nacional²¹ em 1987, mesmo ano da primeira propaganda veiculada nos meios comunicação em massa.

Os primeiros casos foram identificados em homossexuais masculinos e a divulgação dos casos atreladas a condição da orientação sexual foi um vetor para a intensificação do preconceito, da culpabilização e estigmatização contra estes indivíduos. Dez anos após o primeiro caso diagnosticado, mais de 20 mil pessoas haviam sido infectadas pelo vírus em todo México, muitos deles, como no restante do mundo, em homossexuais masculinos.

Mesmo que o perfil de contaminação em escala mundial tenha mudado com um incremento populacional de mulheres e homens heterossexuais portadores do vírus, o estigma permanece como sendo a aids uma doença própria de homens homossexuais, pessoas sexualmente promíscuas ou socialmente indesejáveis (RICO *et al.*, 1995).

A primeira campanha comunicativa foi realizada em 1986, utilizando-se cartazes para o público em geral com perguntas e respostas sobre a aids e também materiais destinados exclusivamente ao público homossexual e bissexual. Rico *et al.* (1995) argumenta que esta campanha errou ao vincular imagens de cadáveres com tarjas penduradas nos pés onde se lia “morreu de aids” e também com a distribuição de caixas de fósforos com um preservativo

²¹ CONASIDA: Consejo Nacional de Prevención y Control del SIDA.

dentro e a legenda “eu não brinco com fogo”. Tais campanhas foram consideradas desinformativas e alarmistas não correspondendo a necessidade imediata de informação e prevenção.

Nos anos seguintes, a CONASIDA elevou a campanha a outro patamar ao incorporar questões vindas de uma breve consulta à população sobre suas dúvidas a respeito da aids. Esta consulta, embora realizada por breves questionários aplicados ao acaso, possibilitou uma estratégia rápida e de baixo custo que se aproximasse das reais necessidades de informações à população.

A consulta mostrou que a população possuía informações equivocadas sobre o tema e os spots de comunicação em massa foram focados nas formas de transmissão e medidas preventivas adequadas. A campanha enfatizava como melhor método de prevenção a monogamia e, como alternativa, o uso de preservativos.

A campanha de 1988 contou com a participação da Asociación Nacional de Actores (ANDA). Nos anúncios veiculados nos meios de comunicação de massa um vídeo com uma atriz e cantora popular exibia um preservativo e repetia o lema da campanha anterior “Disfruta del amor, hazlo con responsabilidad.” A campanha foi considerada provocativa e, embora algumas mídias tenham aderido a proposta da campanha, houve uma forte repercussão conservadora:

La nueva campaña se anunció a través de una conferencia de prensa y ese día los periódicos publicaron una inserción de una plana con el siguiente encabezado: “Preservativo o condón: el nombre es lo de menos, lo que importa es que puede salvar vidas”. El anuncio terminaba diciendo: “el SIDA no es un problema moral; es un problema de salud pública”. La reacción conservadora no se hizo esperar. **El Secretario de Salud fue acusado de “iniciar la revolución sexual en México” y de “inducir la promiscuidad”**. La controversia fue intensa y aparecieron más de 1.500 artículos en los periódicos a favor y en contra de la campaña; la televisión privada se negó a difundir la campaña y ésta fue interrumpida definitivamente. (RICO *et al.*, 1995: 646; grifo meu)

Diante da forte reação, as campanhas seguintes buscaram um caminho de conciliação, porém com mensagens menos explícitas e às vezes pouco claras em conteúdo e destinação da mensagem. Além da reação conservadora, um dos pontos críticos apresentados foi a ausência de divulgação de informações em alguns períodos, inclusive o de eleições presidenciais.

Em 1989 a CONASIDA mudou a filosofia da campanha e convidou diferentes setores da sociedade para constituir um fórum de discussão que fosse capaz de garantir uma

ampla representatividade. Foram convidados artistas, acadêmicos, grupos religiosos, artistas, organizações privadas, públicas e da sociedade civil organizada que se reuniram e apresentaram como pontos principais que a aids é um problema de saúde pública, a informação deve ser explícita e as organizações não governamentais deveriam assumir um papel mais ativo.

Após este período as campanhas lançadas passaram a contar com dados epidemiológicos e lançaram-se estratégias de aproximação popular com o que o público em geral pudesse se identificar. Uma das táticas utilizadas foi de distribuição no metrô da Cidade do México, de grande circulação de passageiros, informativos que lembravam bilhetes de loteria e no qual se lia que a vida não é um jogo e que a informação sobre o tema da aids é fundamental.

Em 1992 foi realizado nova chamada da CONASIDA para a discussão da temática da aids com os diferentes atores sociais. Deste encontro surgiu o novo delineamento da campanha na qual foi constatado que: 1) as informações sobre a doença e suas formas preventivas era suficiente, mas que a população não se via como passíveis de contrair a doença, o que contribui para uma atitude discriminatória diante dos portadores do vírus. Portanto, os anúncios deveriam abordar o problema de forma a incentivar a solidariedade; 2) as campanhas midiáticas deveriam ser acompanhadas de aproximações face a face, com abordagens diferenciadas conforme o grupo alvo; 3) os anúncios do CONASIDA deveriam se dirigir a toda a população, uma vez que o grupo alvo é toda a população. A abordagem deveria respeitar a diversidade cultural, social e religiosa do México, contemplando nas campanhas as opções de uso do preservativo, mas também da abstinência sexual.

As mensagens diretas sobre o tema não foram realizadas em função do conservadorismo e do rechaço da população frente a divulgação de temas relacionados à intimidade. Um dos efeitos mais expressivos das campanhas de aids no México, quase trinta anos após o início das campanhas, foi o aumento dos casos de homofobia e estigmatização. A doença foi taxada como exclusiva de quem adota determinadas condutas, como uso de drogas injetáveis, homens que fazem sexo com outros homens e de profissionais do sexo.

Em 2012, uma organização não governamental²² realizou uma campanha contra a discriminação e incentivo à realização de testes de HIV durante a gravidez causou controvérsias ao utilizar fotos de crianças com as frases: “Tiene VIH.” e intercalando com as perguntas “¿maricón?”, “¿drogadicto?” e “¿zorra?”, seguido da frase “Una prueba para detectar VIH durante el embarazo salvará a tu bebé de nacer marcado.” O objetivo da campanha era justamente impactar e chamar a atenção para o problema da transmissão vertical do vírus. Este rápido exemplo é relevante para ilustrar que as campanhas, governamentais ou não, são pautadas pelas características socioculturais locais, regionais e nacionais.

5.3.2 AS MÃES E A CAMPANHA SANITARISTA

As últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX foram marcadas pela expansão urbana e aumento populacional. Junto com os aglomerados surgiram as doenças de origem bacteriana e o avanço científico em sua determinação causou uma série de repercussões que rapidamente foram adotadas no ocidente.

No México, os médicos consideravam indispensável que os habitantes, especialmente as mulheres da capital, adotassem novos hábitos de higiene. Além disto foram realizadas obras de infraestrutura urbana e também foram organizadas leis de regulamentação de serviços de saúde voltadas às novas medidas sanitárias. Para tanto, era necessário e urgente que houvesse uma transformação dos hábitos e costumes de higiene nos espaços privados e públicos.

Agostoni (2002) realizou detalhado trabalho sobre o movimento sanitaria no México e constatou que os princípios de higiene e saúde pública eram pautados pelos então recentes avanços científicos na saúde e ao mesmo tempo ressaltavam características de ordem moral, na qual os médicos da época ressaltavam que o principal não era exatamente recurso monetário para que houvesse uma dinâmica de higiene, mas uma mudança nos comportamentos individuais.

Os médicos mexicanos assumiram a responsabilidade pela direção na nova educação sanitária da população e contaram com professores de educação primária, líderes religiosos e

²² Matéria veiculada no jornal El Universal, da Cidade do México, em 04 de janeiro de 2012, sob o título “Campaña contra VIH/Sida, para provocar: Fundación.” Disponível em: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/820449.html> Acesso em setembro de 2012.

mães de família. Para tanto, foram inúmeras as cartilhas, livros, revistas e periódicos em formato de manual de instruções destinados ao público que sabia ler e poderia se dispor a propagar com maior facilidade as orientações sobre higiene.

Além dos escritos eram realizadas conferências abertas ao público em geral na qual especialistas passavam informações sobre hábitos de higiene, como por exemplo, lavar as mãos, assear o corpo, limpeza dos espaços das casas, evitar se alimentar com as mãos, etc. Estas informações eram passadas principalmente como forma de evitar a propagação de tuberculose.

Porém, outros fatores iam de encontro com as proposições realizadas. O conceito de higiene era vago e muitas vezes poderia significar higienização moral, social e até mesmo racial “pelo bem” da limpeza corporal. (AGOSTONI, 2002: 14). Além disto, havia o problema da transmissão de doenças via sexual, via hereditária e também a falta de adesão às campanhas de vacinação.

A ideia de que a mulher tinha como obrigação natural ser boa filha, mãe e esposa era determinada por uma representação de seu corpo e capacidade reprodutiva, o que impunha sobre a mulher uma missão de maternidade responsável, que implica cuidar, educar e fazer de seus filhos bons cidadãos.

Assim, a visão romântica da mulher contagiou os médicos sanitaristas e fez com o foco da propagação dos hábitos de higiene passasse também pela mãe de família, considerada peça chave na formação individual. (AGOSTONI, 2002)

5.4 Considerações sobre os usos intuitivos de aspectos culturais em Políticas Públicas

Os exemplos vistos ressaltam as características culturais que foram utilizadas ou priorizadas em função do senso comum ou da transmissão de valores de uma geração a outra. As políticas de combate à aids, por exemplo, independentemente do país, mostram que a informação é condição necessária, mas não é suficiente para modificar a conduta, o comportamento. De forma geral, a modificação no padrão de comportamento cultural não ocorre a curto prazo. Algumas mudanças levam gerações para iniciarem seu processo de transformação.

Portanto, se é evidente que a cultura importa, que é importante saber o que a população pensa, que é fundamental conhecer o público-alvo, então é igualmente clara a necessidade de consideração destes fatores também na concepção e na implementação de políticas públicas.

Se a mensuração econômica – de quanto será gasto, de quanto é necessário ser gasto, de quanto é viável ser gasto – é fundamental para compor o desenho de determinada política, também é essencial o conhecimento a respeito das características de cultura política do público-alvo, pois isto poderá determinar seu sucesso ou o insucesso.

Neste sentido, a incorporação de fatores sociais, culturais e políticos em uma etapa anterior à própria formulação de políticas públicas colaboraria para a inclusão de especificidades do meio social a que é dirigida ampliando assim sua eficiência. Além disto, seria necessário um estudo sistemático destes fatores que obviamente são dinâmicos em função do próprio movimento social, e de mecanismos de controle, como por exemplo, um acompanhamento do desenvolvimento da política desde a sua implementação.

Algumas experiências de consideração da opinião dos atores em políticas públicas vem sendo realizadas, mas nenhuma delas retrata esta relação de maneira que atitudes e comportamentos sejam levados em consideração para a formulação ou implementação de políticas públicas.

Um exemplo desta tentativa é a *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP) realizada pelo governo do México, por meio do Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), com o objetivo de diagnosticar e conhecer a cultura política e as práticas cidadãs da população mexicana. Trata-se da aplicação de um questionário à população com a finalidade de utilizar as informações coletadas para alimentar o debate acerca dos temas tratados e também usá-las como elemento para o desenho, implementação e avaliação de políticas públicas.

Segundo o sítio²³ da ENCUP, o objetivo geral da pesquisa é manter uma base de informações estatísticas sobre a população mexicana com 18 anos ou mais em todo o território nacional a respeito das características da cultura política, de práticas de participação dos cidadãos em assuntos de interesse público, relacionando variáveis sócio-demográficas e socioeconômicas.

²³ <http://www.encup.gob.mx> Acesso em outubro de 2012.

Dentre os objetivos específicos, destacam-se: a determinação do nível de socialização política; a caracterização do interesse pela política; a identificação do nível de confiança que os indivíduos têm nas instituições privadas ou públicas; a investigação das predisposições existentes nos temas políticos; e a obtenção de informações que permitam determinar o grau de participação dos indivíduos tanto nos assuntos de interesse público, quanto nas questões eleitorais.

O primeiro *survey* foi realizado em 2001. Foi aplicado um questionário com 121 questões com duração média de aplicação de uma hora e 30 minutos. Foram entrevistadas mais de 4 mil pessoas em 600 localidades nas 32 unidades federativas do país. Após esta experiência, o INEGI aperfeiçoou o instrumento de coleta de dados e novas ondas de aplicação foram realizadas em 2003, 2005 e 2008. Na onda de 2005, novos temas foram incluídos, como por exemplo socialização política, conhecimento e interesse por política, grau de confiança nas instituições e participação eleitoral.

Embora o objetivo principal da pesquisa seja a utilização dos resultados como elemento para o desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, os temas abordados e o formato das questões do questionário aplicado remetem a estudos tradicionais de cultura política. Além disto, o estudo não mostra de que forma os levantamentos realizados têm influenciado as políticas públicas, nem em que fase do processo são utilizados.

Os temas abordados pela ENCUP são, dentre outros: política e assuntos públicos; níveis de informação e conhecimento político; interesses pessoais por política; confiança nas instituições políticas e sociais; e percepções sobre a democracia.

A ENCUP não traz muitas novidades no que diz respeito a pesquisas de cultura política já existentes, como a Pesquisa Mundial de Valores (*World Values Survey*, WVS) e o *Latinobarômetro*, por exemplo. Entretanto, inova em seu propósito de utilização de fatores de cultura política como contribuição para o desenho, a formulação e a implementação de políticas públicas. Porém, mais uma vez exemplifica-se a falta de sistematização de como se dá esta relação no campo teórico-metodológico.

Como compreender melhor essa realidade ignorada pelo ponto de vista institucionalista da sociedade? A partir da visão de que é possível apreender e compreender a realidade cultural de uma dada sociedade, propõe-se um resgate do ferramental teórico e metodológico criado dentro do subcampo da ciência política que ficou conhecido como cultura política.

Por isto, se existem variáveis para delimitação socioeconômica do público-alvo porque não criar mecanismos que suportem o levantamento de informações culturais? Ou seja, não há dúvidas que variáveis como renda, idade, sexo, tipo de domicílio e escolaridade são fundamentais para a focalização e, conseqüentemente, para a efetividade e eficiência das políticas, mas estas não são suficientes para um pleno planejamento, desenvolvimento e avaliação das políticas públicas.

O que se argumenta aqui é que, se há medidas para a escolha do público-alvo, como dados demográficos, por exemplo, se há medidas para a determinação de valores econômicos, se há incorporação de variáveis para a avaliação de políticas públicas, então por que não criar mensurações de fatores culturais que são relevantes em todas as fases das políticas públicas? A segunda parte deste trabalho pretende explorar justamente esta questão.

SEGUNDA PARTE

6. RELAÇÕES ENTRE CULTURA POLÍTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS - ENTRE O ABSTRATO E O TANGÍVEL

Retomando a discussão iniciada na primeira parte deste trabalho, a relação entre culturalismo e institucionalismo como área do conhecimento ainda necessita de sistematização e teorização. Uma forma de identificar elementos e observar evidências que indiquem a afinidade entre essas duas vertentes está justamente na análise de suas relações em um plano analítico menos abstrato, no qual o processo de elucidação se torna tangível. Logo, na abordagem culturalista, a cultura política é o conceito que melhor se ajusta à análise desta relação, principalmente quando observadas as políticas públicas como foco de análise do institucionalismo.

O culturalismo não se resume ao estudo da cultura. Como visto, as diferentes abordagens disciplinares sobre a cultura demonstram a complexidade do conceito e que este nunca poderá ser um tema finito uma vez que a própria dinâmica das experiências humanas é mutável e dependente de fatores relacionados à vivência entre os atores e entre estes e as instituições que compõe os grupamentos sociais.

Dentro das ciências sociais a conceituação de cultura que se mostrou mais adequada para o estudo das relações entre culturalismo e institucionalismo foi a advinda da ciência política. Quando Almond & Verba (1989) conceituaram cultura política inovaram ao conjugar atitude e comportamento para explicação da democracia enquanto fenômeno social. E este conjunto de atitudes e comportamentos afetaria o desenvolvimento da própria sociedade e, conseqüentemente, das instituições.

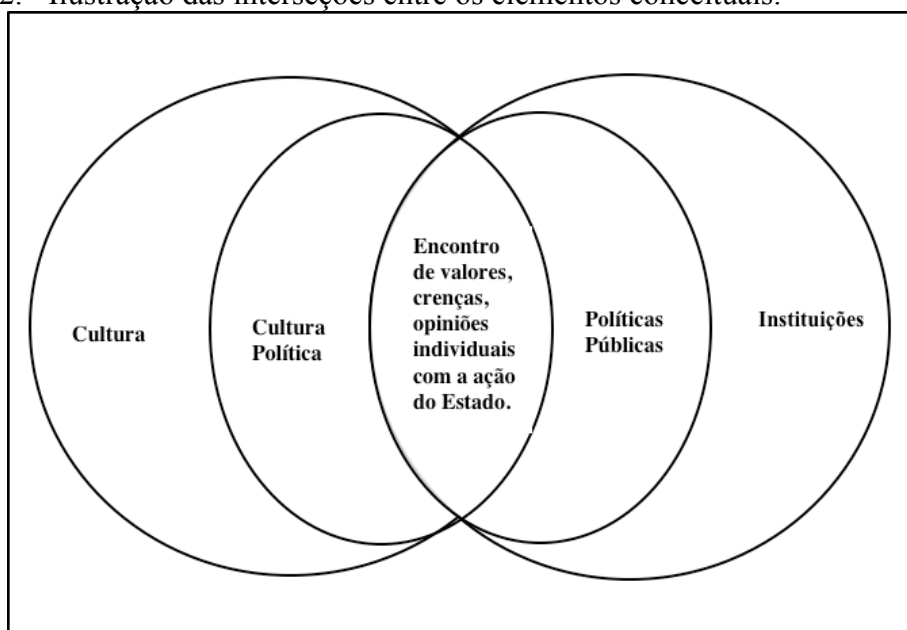
Assim, o conceito de cultura política foi discutido, ampliado e sua utilização foi diversificada e correlacionada com outras esferas, como o capital social, os sistemas eleitorais e o desenvolvimento. A atualidade do conceito está relacionada à crescente necessidade de esclarecimento de fenômenos de origem social em função de características não econômicas. O que não é óbvio dentro do desenvolvimento das ciências sociais que, como visto, desde sua origem já apresentava esta preocupação. Porém, a abordagem sobre a influência de fatores culturais em instituições não pode ser considerada como dada, tal qual o ponto de vista sociológico, nem individualizada, como na abordagem antropológica.

A formação do conceito de cultura política envolve elementos da cultura de forma ampla, todavia restringe-se à observação dos valores, das crenças e das opiniões individuais, o que não pode e nem deve ser tomado como toda a significação da cultura. Contudo, este conceito trabalha aspectos que normalmente são considerados senso comum e alguns até mesmo classificados como obviedades. A consolidação, a expansão e o refinamento das técnicas de investigação social podem contribuir de maneira significativa para que os elementos culturais tidos como óbvios não se tornem obstáculos à construção e à implementação de políticas públicas.

As políticas públicas são uma das formas de expressão da ação do Estado. Este é um nível de análise menos abstrato dentro da grande linha teórica que é o institucionalismo, que trata as instituições a partir de um movimento próprio, no qual as possíveis interferências individuais não teriam expressão a ponto de provocarem mudanças em suas estruturas e ações. Portanto, na concepção ampla do institucionalismo, as instituições possuem uma dinâmica exclusivamente racional. A percepção do Estado em Ação é a de que há relação entre o Estado e os indivíduos e que ela existe fundamentada no desenvolvimento de políticas públicas.

Pensando de maneira ilustrativa, uma forma de exposição do conjunto destas conceituações pode apresentar os seguintes contornos:

Figura 2. Ilustração das interseções entre os elementos conceituais.



Fonte: Elaboração própria.

Assim, o trabalho conceitual desta tese se apresenta como o ponto de interseção entre os campos gerais do culturalismo e do institucionalismo. A Cultura como plano maior no qual de insere a Cultura Política e de outra parte o plano das Instituições aonde se inserem as Políticas Públicas. A interseção entre Cultura Política e as Políticas Públicas seria justamente o lugar no qual o Estado em Ação se encontraria com o conjunto dos valores, crenças e opiniões individuais.

Esta abordagem não é comum dentro das ciências políticas e pode contribuir efetivamente para melhoria das políticas públicas e, conseqüentemente, para alteração de situações sociais que envolvam comportamentos e atitudes do público-alvo. Como será visto adiante, pensar esta interseção no momento de avaliação anterior à concepção e ao desenho da política pública contribuirá para a eficácia e eficiência desta.

Como visto na primeira parte deste trabalho, o campo de estudo das políticas públicas surgiu e se desenvolveu em meio a profundas modificações sociais, políticas e econômicas a partir dos anos 30 do século XX. Atualmente, os estudos sobre o tema priorizam as manifestações das instituições como mecanismos de organização da vida social, como termômetro para caracterização de administrações públicas como boas ou ruins e também como ferramenta de compreensão das ações de governo e de Estado.

A globalização impôs contexto diferenciado na relação entre Estado e Sociedade Civil. As interações não se dão apenas no âmbito da classe dominante nem da determinação jurídica de um Estado fundamentado nas leis e na igualdade de direitos. As políticas públicas figuram hoje em um ambiente onde as disputas de poder das elites entram em conflito com a intensificação de um Estado que se exige igualitário em direitos civis, políticos e sociais.

A visão do Estado com base na lei é uma herança da tradição funcionalista e, como visto na primeira parte deste trabalho, os estudos sobre o institucionalismo iniciaram-se centralizados no estabelecimento da ordem social por meio do controle do Estado e também em sua organização legal (RAWLS, 1971; ROTHSTEIN, 1996).

A ideia de um Estado capitalista a serviço da classe dominante, no qual predominam os conflitos entre as classes, vem da teoria marxista e é importante para o entendimento dos processos atuais de constituição social e também das políticas públicas. De acordo com Boneti (2007), a análise complexa que envolve principalmente a elaboração, operacionalização das políticas públicas deve compreender a relação inerente entre o Estado e as classes sociais, especialmente a classe dominante.

Neste sentido, Poulantzas (2000) analisa as relações existentes no Estado capitalista e argumenta que:

O Estado possui uma ossatura material própria que não pode de maneira alguma ser reduzida à simples dominação política. O aparelho do Estado, essa coisa de especial e por consequência temível, não se esgota no poder no Estado. Mas a dominação política está ela própria inscrita na materialidade institucional do Estado. Se o Estado não é integralmente produzido pelas classes dominantes, não é também por elas monopolizado: o poder do Estado (o da burguesia no caso do Estado capitalista) está inscrito nesta materialidade. Nem todas as ações do Estado se reduzem à dominação política, mas nem por isso são constitutivamente menos marcadas. (POULANTZAS, 2000: 12)

A tradição iluminista fez com que houvesse um privilégio de formulação e tomada de decisões em políticas públicas a partir de dados comprovadamente científicos. Porém, a concepção etnocêntrica na formulação de políticas faz com que as realidades locais sejam lançadas a segundo plano e as sociedades em desenvolvimento acabam considerando soluções prontas, vindas de outras sociedades, fenômeno já citado da verticalização e discutido por Chang (2004), nas quais sociedades ditas desenvolvidas centralizam a verdade em termos de costumes culturais e de desenvolvimento econômico.

A concepção de desenvolvimento baseado na lógica industrial de que e a força vem do externo, uma vez que é preciso material externo para produção, faz com se imagine políticas públicas capazes de dar conta do mundo exterior conforme uma receita pré-estabelecida. É como se o que vem de dentro da própria comunidade não servisse ou deslegitimasse o processo desde a sua origem.

O Estado é resultado de um processo histórico de concentração de poder, no qual as relações burocráticas e o ordenamento jurídico tomam forma (WEBER, 2000). Nele se constitui um conjunto de instituições de caráter público, que em um determinado território, se relacionam com a sociedade em diferentes níveis e complexidade (O'DONNELL, 1986). O ordenamento jurídico com base em direitos fundamentais implica um Estado de Direito e o ordenamento social sistematizado organiza o chamado Estado de Bem-Estar Social no qual se garante saúde, educação, habitação, renda mínima, dentre outros.

Nesta configuração de Estado de Direito aparece o Estado Desenvolvimentista como um propulsor de crescimento econômico e, conseqüentemente, das desigualdades sociais. Como visto anteriormente, algumas características deste Estado – como o clientelismo, o patrimonialismo e o populismo – em algumas sociedades (como o Zaire) foram devastadoras em função de um baixo desempenho realmente desenvolvimentista, da precária organização

interna e das próprias relações existentes dentro da sociedade que terminaram mais fragilizadas do que já eram (EVANS, 2004).

A abordagem desenvolvimentista promove a discussão sobre o papel do desenvolvimento na configuração das instituições e também o papel exercido por estas para a superação de questões como a pobreza, por exemplo. Neste enfoque fica claro que a determinação econômica não é mais a única fonte de apreciação em processos institucionais. A preocupação com processos finalísticos de reparação ou desenvolvimento social denota também a necessidade de adequação das formas como são trabalhadas institucionalmente estes processos.

Assim, autores como Evans (2004), Fine (1999), Sindzingre (2007) e Fritz & Menocal (2007) argumentam tangencialmente a questão das interferências culturais nos Estados Desenvolvimentistas que estudaram. Mas os autores clássicos, como Marx e Weber já apontavam esta relação. Landes (2002) argumenta que a própria história do desenvolvimento econômico mostra que quase toda a diferença está na cultura. Porém, novamente aparece o ponto no qual esta questão seria óbvia, mas de difícil sistematização.

Existem estudos que apontam evidências da relação entre o culturalismo e o institucionalismo, bem como, pensando em níveis menos abstratos, entre Estado e cultura, entre política e opinião pública, entre cultura política e democracia. Como visto na primeira parte deste trabalho, estas relações são pensadas em sociologia e em antropologia com mais liberdade, porém a principal crítica em torno destes estudos, sobretudo as realizadas pela ciência política, é que faltam a estes sistematização adequada da metodologia e técnicas científicas utilizadas nas constatações. Porém, teoricamente iniciou-se o processo de verificação em diferentes casos que indicam a relação entre institucionalismo e culturalismo.

Quando Sass (2006) fala nas deliberações políticas, está na verdade explorando conceitualmente o institucionalismo. E quando admite que a cultura influencia estas deliberações, aponta a relação existente entre as instituições e a cultura.

O mesmo ocorre quando Burstein (1998) afirma que a opinião pública ocasiona impacto nas políticas públicas de forma substantiva. Ou seja, o que as pessoas pensam interferem no andamento das ações do Estado da mesma forma que as ações do Estado modificam a opinião pública. Do mesmo modo, Page & Shapiro (1983) afirmam que existe uma relação lógica entre o direcionamento da política e a opinião pública, ou seja, ao

analisarem dados sobre opinião pública e políticas públicas identificaram esta congruência, em amplo aspecto, entre culturalismo e institucionalismo.

Quando Steensland (2006) fala da relação existente entre o Estado de Bem-Estar Social dos EUA e um sistema de valores culturais, afirma que a cultura influencia significativamente no processo de formulação da própria ideologia política americana. Tais valores culturais afetariam não apenas a constituição das instituições, mas também a expansão e desenvolvimento das políticas, bem como os interesses dos atores envolvidos no processo.

O mais interessante nesta argumentação de Steensland (2006) é o que foi chamado de “influência esquemática” que quer dizer que uma vez que as percepções cognitivas e pressupostos normativos afetam o desenvolvimento de políticas, estes fatores culturais são igualmente influenciados pela política. Não há dependência entre estes polos, mas sim uma interação mútua na qual se evidencia um mecanismo que limita a expansão de uma política por ter como base as perspectivas culturais daquele poder.

Logo, desta argumentação evidencia-se que a cultura na qual está inserida a política é ao mesmo tempo propulsora e contentora do desenvolvimento das instituições. E que o caminho inverso também é válido. Isto é, as políticas também possuem características que podem influenciar na cultura, tendo efeitos imediatos nas questões relacionadas a comportamento e efeitos cadenciados quando se tratam de mudanças de atitudes e valores.

De maneira geral, as políticas públicas consideram apenas dados socioeconômicos em suas análises. E os efeitos desta priorização são sentidos quando ocorre, por exemplo, o fenômeno da verticalização. Ora, este fenômeno é uma das evidências de que ignorar as características culturais de um Estado prejudica seu desenvolvimento que, como visto, não pode ser restringido ao crescimento econômico.

As nuances de desenvolvimento encontradas em uma sociedade não serão necessariamente as mesmas que estão presentes em outra. Por isto, os autores que tratam de desenvolvimento sob o ponto de vista também social insistem na questão problemática da replicação de políticas públicas sem a devida reflexão e consideração das especificidades culturais, econômicas, sociais e de desenvolvimento locais (CHANG, 2004; SEN, 2010; FUKUYAMA; 2010).

O desenvolvimento social é mais do que simplesmente considerar a garantia de direitos sociais. Ele está ligado ao desenvolvimento do Estado com um todo e envolve ao mesmo tempo a realização de metas econômicas e sociais, nas quais as características sociais

não dizem respeito apenas a escolaridade, acesso, idade e infraestrutura domiciliar, por exemplo. As questões que envolvem valores, atitudes, comportamentos e crenças refletem as características de cultura política que são diferenciais e podem transformar todo o rumo de uma política pública, especialmente as políticas sociais.

No âmbito social, as políticas públicas têm alcançado diferentes estágios de desenvolvimento e de elaboração e implementação. Os organismos internacionais pautam a agenda e a formulação destas políticas de acordo com o nível de sua contribuição monetária. Não existe ainda uma preocupação de adaptação das experiências intergovernamentais com as realidades locais, com as culturas locais. Não há como se pensar em replicabilidade de uma política social sem se lidar com a configuração cultural na qual esta se desenvolverá.

Como observado na primeira parte desta tese, a incorporação de aspectos culturais tem se dado de maneira intuitiva nas políticas públicas. Mesmo as características tendo sido incorporadas pelas percepções do senso comum, alguns casos de sucesso foram destacados como evidências positivas deste uso casual.

E quando ampliada a visão para outros países, verifica-se que o uso intuitivo dos aspectos culturais em políticas públicas é a evidência de que faz sentido se pensar a incorporação de aspectos de cultura política na etapa anterior à implementação das políticas públicas, tema que será detalhado na próxima seção.

Observa-se que no Brasil, no Chile e no México as políticas públicas de saúde voltadas à prevenção do HIV e ao combate à aids se estabeleceram de formas distintas em um mesmo período, dado o avanço na descoberta do vírus e suas formas de transmissão.

As campanhas publicitárias nos três países assumiram aspectos diferenciados. Apesar das informações sobre o HIV/AIDS serem divulgadas amplamente à comunidade científica mundial, as informações foram divulgadas de forma diferenciada nos países nos quais eram identificados os casos. O quadro a seguir sintetiza a incorporação dos usos intuitivos de fatores culturais em políticas de combate ao HIV/AIDS.

Quadro 1. Síntese dos usos intuitivos de fatores culturais em políticas de combate à aids.

| País | Descrição | Uso Intuitivo de Fatores Culturais |
|-------------|---|---|
| Brasil | Nos anos 1980 foram descobertos os primeiros casos de aids no Brasil e as campanhas publicitárias foram realizadas de forma ampla e com foco na prevenção. Os spots publicitários inicialmente focavam nos chamados grupos de risco (hemofílicos, homossexuais e bissexuais masculinos, profissionais de saúde, profissionais do sexo e usuários de drogas injetáveis). | Sempre com linguagem aberta e tratando diretamente as questões, as campanhas sobre preservativo não se limitam em função de aspectos morais ou conservadores. A fidelidade entre casais inicialmente era trabalhada nas campanhas, mas após o aumento de casos de mulheres casadas infectadas pelo HIV este tipo de abordagem perdeu destaque. A abstinência não é foco nas campanhas oficiais. Destaca-se a musicalidade e o humor nas campanhas tidos como características natas do brasileiro. |
| Chile | As campanhas ganharam força após a criação do CONASIDA em 1990. Seus spots publicitários focam na prevenção por meio de preservativos, parceria única e abstinência. Uma das maiores críticas é que as campanhas consideraram por muito tempo apenas o caráter informativo, deixando a desejar na prevenção efetiva. | Desde as primeiras campanhas, o foco da prevenção foi centrado no uso do preservativo, mas com ênfase na prevenção por parceria única (fidelidade entre casais) e por abstinência. As duas últimas incorporadas por persistência das alas conservadoras da sociedade. |
| México | Acompanhando a prevenção mundial da aids iniciou nos anos 1980 suas campanhas de prevenção. O foco primeiro estava em um único grupo de risco (homossexuais e bissexuais masculinos). | Foco na fidelidade entre casais e na abstinência. A campanha inicialmente era voltada para os homens homossexuais e bissexuais foi mal recebida pela sociedade com o aumento dos casos de homofobia. Posteriormente o foco mudou para a ênfase no problema de saúde pública. |

Fonte: Elaboração própria a partir das descrições apresentadas na primeira parte desta tese.

O Brasil tratou o assunto de forma aberta e sem preconceitos na linguagem e na utilização de imagens e vídeos sobre o tema. O que tornou o país referência mundial na prevenção à aids foi justamente a combinação de informação sobre o vírus, sobre a doença e as formas de prevenção. O uso da linguagem direta foi um desafio diante das questões morais que envolvia a temática principalmente na ênfase do contágio via sexual.

Porém, o Brasil conseguiu contornar estas questões utilizando principalmente a música e o humor para chegar a todos os brasileiros. Falar com humor sobre um tema sensível não é tarefa fácil e seu mau uso pode comprometer todo o trabalho de sucesso realizado

anteriormente. Neste sentido, utiliza-se do senso comum para consideração do que faz parte da “cultura do brasileiro”, ou seja, brasileiro é musical e bem humorado. Esta é uma suposição que foi feliz neste tipo de campanha, mas poderia ter sido o inverso. O uso intuitivo neste caso permitiu que estes elementos contribuíssem para a eficácia e consequente eficiência do Programa Nacional de DST/AIDS.

O contraexemplo é o do México. Como visto na primeira parte do trabalho, a política de combate à aids naquele país passou por períodos conturbados pelo fato de terem sido realizadas campanhas que inicialmente focaram apenas em um grupo de risco. A ênfase na via de transmissão sexual por homens que fazem sexo com outros homens gerou um aumento nos casos de homofobia. Ou seja, no momento do planejamento da ação não foram considerados os elementos culturais que poderiam prever tal resultado.

Com a incorporação de outros atores no processo de planejamento das ações, as campanhas ganharam um novo tom e incorporaram questões conservadoras, como a parceria única e a abstinência sexual. Porém, esta ação conseguiu melhores resultados que as anteriores, pois engajou outros setores da sociedade e melhorou a informação sobre o tema. Novamente as características conservadoras pesaram na divulgação da política e as mensagens mais diretas relacionadas ao sexo não são divulgadas.

Novamente no caso mexicano fica clara a utilização de fatores culturais nas campanhas de prevenção que são advindas do senso comum. O conhecimento de características culturais pode ser a fronteira do sucesso ou do insucesso de uma política pública. No México não ocorreu o insucesso nas políticas de combate à aids, mas certamente a consolidação de uma política mais efetiva e eficaz foi prorrogada.

A informação sobre o HIV/AIDS foi o ponto principal das campanhas realizadas no Chile. O conteúdo trazido foi voltado para todos os públicos, porém com uma ênfase forte nas questões morais de manutenção da fidelidade marital e da abstinência sexual entre solteiros. Uma das críticas realizadas foi a da baixa divulgação das formas de prevenção. Falar o que é a doença e como se contrai o vírus era dito sistematicamente nas campanhas, mas não como prevenir. As informações sobre o uso de preservativos foram controversas e alvo de críticas pelos setores conservadores da sociedade.

Além disto, a ausência de regularidade de realização das campanhas chilenas ocasionou períodos de ruptura e a prevenção ficou ainda mais prejudicada. Aqui neste exemplo, verifica-se que a política pública de saúde voltada especificamente para o combate à

aids sofreu com a influência de fatores culturais. Pelo senso comum de que era moralmente condenável o diálogo aberto sobre o sexo, principal meio de transmissão do vírus HIV no mundo, e pelo valor conservador de que falar sobre preservativos era o mesmo que incitar a promiscuidade, a política de prevenção não alcançou melhores resultados e atualmente vê elevação no número de casos de pessoas infectadas pelo HIV no Chile.

Assim como foi ressaltado também em outros exemplos apresentados na primeira parte deste trabalho, o uso intuitivo dos aspectos culturais ocasiona diferentes trajetórias de elaboração, de implementação e de resultados de políticas públicas. Outro exemplo, de caráter analítico, é apresentado por Madeira (2004) sobre o *Programa Jovem Cidadão: Meu Primeiro Trabalho* (PJC) no estado de São Paulo no qual identifica a improvisação na concepção de programas sociais. No início de sua argumentação a autora destaca que:

Desde logo, procura-se chamar a atenção para o fato de que grande parte do fracasso recorrente dos programas sociais de natureza focalizada decorre dos mesmos estarem, com frequência, operando na lógica de responder a pressões de urgências cotidianas, ancoradas no voluntarismo, na intuição, em convicções que ouvem mais o coração do que a mente. (MADEIRA, 2004:78)

A autora chama à atenção justamente para a incorporação de características vindas do senso comum “ouvem mais o coração” na focalização de programas sociais. No que diz respeito “a mente” o referido programa não considerou importantes aspectos das políticas voltadas para a juventude e o emprego juvenil, que há anos vinham sendo realizados.

O objetivo do programa paulista era oferecer durante seis meses estágios na iniciativa privada e em organizações não-governamentais (ONG), com subsídios do Estado para 270.000 jovens, com idades entre 16 e 21 anos do ensino médio de escolas públicas da região metropolitana de São Paulo.

Madeira (2004) argumenta que a necessidade de focalização, assim como em outras políticas de desenvolvimento, se dá principalmente em função do volume de recursos que não alcança toda a população alvo. Além disto, a autora discute que os critérios estabelecidos pelo programa não foram científicos e ocorreram sobre pressão de circunstâncias e de grupos de interesses, além de não considerarem experiências anteriores de âmbito nacional e internacional.

O trecho a seguir resume o que a autora considera como improvisação e que nesta tese está sendo tratado como uso intuitivo de aspectos culturais em políticas públicas:

No que diz respeito ao PJC [Programa Jovem Cidadão], acreditavam os formuladores que a possibilidade de acesso ao primeiro trabalho criaria expectativas positivas entre os jovens, afastando-os da sedução da marginalidade. (...) A equipe concluiu algo que, na verdade, já havia se transformado numa espécie de truísmo, tal a forma como se repetia em vários fóruns: o problema dos jovens é que eles experimentavam uma espécie de círculo vicioso não conseguiam trabalho porque não tinham experiência, mas como adquirir experiência sem ser aceito para um trabalho? Diagnóstico simples, solução simples. (...) Além disso, como era consenso entre a equipe de que o principal problema era a falta de experiência, a proposta procurou atuar também no lado da oferta. Como o número de demandatários seria maior do que o Programa poderia atender, a ideia foi ampliar a oferta de vagas restringindo o tempo que cada jovem poderia permanecer no Programa. (...) Com este conjunto de elementos, todos baseados numa leitura simples da realidade e de fácil domínio no nível do senso comum, geraram-se as diretrizes básicas do Programa... (MADEIRA, 2004:80)

A incorporação de um elemento valorativo, de que os jovens que trabalham ficam livres da marginalidade, e de um elemento do senso comum, de que é preciso ter experiência para acessar o mercado de trabalho, fez com que o PJC sofresse as consequências do equívoco na focalização. Madeira (2004) afirma que a crença de que a solução dos problemas da juventude é o acesso ao primeiro emprego, para que esta se esquivasse das condições de violência e marginalidade, resumiu de forma simplista todas as dificuldades deste público-alvo.

A dificuldade maior apontada pela autora é a incorporação de estudos previamente realizados sobre a temática da juventude no momento em que se pensou a política. Muitos estudos nacionais e internacionais desde a década de 1970 vem sendo realizados sobre a juventude e suas fragilidades, inclusive no que diz respeito ao acesso e à permanência no mercado de trabalho. Porém, Madeira (2004:82) destaca que “Uma possível explicação para a pouca importância dada a estes estudos mais aprofundados, provavelmente, está no fato de aqueles que se envolveram com a questão acreditarem já conhecer muito bem o diagnóstico”.

Logo, sob essa ótica, o uso intuitivo é a evidência de que é plausível considerar aspectos culturais, especialmente de cultura política, para se pensar se forma ampla as políticas públicas, principalmente as políticas sociais, como será apresentado adiante.

7. CULTURA POLÍTICA COMO ELEMENTO CONTEMPORÂNEO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nos últimos 40 anos a avaliação de políticas públicas ganhou força: 1) como mecanismo de visibilidade da política, no sentido de que os governos utilizam os resultados das avaliações como indicadores de realização de seus trabalhos; 2) como uma certa “prestação de contas” para a sociedade, do quanto foi gasto, como foi gasto e qual resultado obtido; e 3) como ferramenta para correção de processos e ponderações sobre a política pública implementada.

As ciências sociais têm contribuído de maneira significativa no processo de avaliação ao inserir questões importantes dentro do escopo geral da avaliação. Tradicionalmente a avaliação de políticas públicas começou com a análise dos fatores econômicos de despesas e da relação custo-benefício. Porém, as políticas públicas sociais ao serem avaliadas necessitavam de um outro olhar, uma visão abrangente dentro da complexa trama de relações sociais envolvidas na implementação e execução de uma política.

7.1 Continuando a discussão conceitual de políticas públicas

De maneira bem direta, pode-se dizer que as políticas públicas são ferramentas nas quais os diferentes grupos constituintes da sociedade decidem coletivamente, mesmo quando há dentro destes grupamentos divergências de interesses, objetivos e até mesmo valores. Além disto, refletem e são resultados da atividade política de um Estado, que de forma soberana decide e age conforme a autoridade concedida pelo poder público, e neste sentido são ações estratégicas de desenvolvimento.

Simplificando sua definição, as Políticas Públicas são o mecanismo de intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas. De forma resumida:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. (SARAVIA, 2006: 28)

As políticas públicas possuem como componentes comuns a institucionalidade, o caráter decisório, o caráter comportamental e o caráter causal. A institucionalidade refere-se

ao fato de que toda política pública é elaborada ou decidida por uma autoridade formal legalmente constituída. Seu elemento decisório diz respeito a sequência de decisões necessárias em todas as fases do processo. A característica comportamental diz respeito a agir ou não agir, a desenvolver um curso de ações que não depende de decisões singulares. Por fim, a característica causal diz respeito aos produtos da ação, ou seja, se as ações das políticas públicas produziram efeitos no sistema político ou social (SARAVIA, 2006).

Assim, os elementos que caracterizam uma política pública são: 1) um conjunto de medidas concretas; 2) as formas de alocação de recursos; 3) sua inserção em um quadro geral de ação; 4) a existência de um público-alvo; 5) a definição de metas ou objetivos a serem atingidos (THOENIG, 1985 *apud* SARAVIA, 2006: 32).

As etapas de uma política pública podem ser definidas²⁴ em seis linhas: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução e avaliação. O quadro a seguir explicita de forma ilustrativa e resumida as etapas, as ações e as fases avaliativas presentes em cada etapa.

Quadro 2. Etapas das Políticas Públicas e Etapas da avaliação.

| Etapas das Políticas Públicas | Ações | Fases da Avaliação |
|---|--|--|
| I. Agenda (Etapa na qual há decisões políticas de inclusão ou exclusão de temas) | - Definições de prioridades, com base nas demandas internas e externas ao Estado no contexto nacional e internacional; - Inclusão de pleitos e demandas sociais; - Observação de temas que necessitam de ampliação de debate. | - Análise da tomada de decisões e prioridades de inclusão na agenda. |
| II. Elaboração (Preparação para a decisão) | - Delimitação da situação atual ou potencial; - Estabelecimento de alternativas para modificação do cenário; - Definição de prioridades; - Definição prévia do público-alvo por meio de análise demográfica e econômica; - Análise econômica de viabilidade; - Definição de diretrizes. | <i>Ex-ante</i> (análise econômica e demográfica) |

(...)

²⁴ Existem diferentes formas de nomeação e diferenciação as etapas constituintes de uma política pública em função da dinâmica envolvida em todas as etapas. Como normalmente existe diferenciação conforme as especificidades do Estado, da sociedade ou comunidade que a implementa. Um dos pioneiros na identificação das etapas foi Harold Laswell (1962). As etapas especificadas neste estudo buscam uma aproximação das atualmente seguidas nas políticas públicas sociais no Brasil e na América Latina.

Quadro 2. Etapas das Políticas Públicas e Etapas da avaliação (cont.)

| Etapas das Políticas Públicas | Ações | Fases da Avaliação |
|--|---|--|
| III. Formulação (Tomada de decisão em si) | <ul style="list-style-type: none"> - Definição de objetivos; - Definição do público-alvo; - Desenho da política conforme o estabelecimento prévio das diretrizes, objetivos e público-alvo; - Implica também aspectos políticos e legais, como, por exemplo, a votação em plenário e promulgação de lei específica. | <i>Ex-ante</i> (análise de dados socioeconômicos) |
| IV. Implementação | <ul style="list-style-type: none"> - Planejamento do aparelho administrativo necessário incluindo recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos. - Momento no qual os objetivos específicos a serem alcançados são postos “em prática”. - Neste momento, se houver monitoramento, pode-se realizar a correção de processos e adequação de objetivos específicos. | <i>In Itinere.</i> Monitoramento ou Avaliação Formativa (correção de processos) |
| V. Execução | <ul style="list-style-type: none"> - Execução propriamente dita do conjunto de ações destinadas à consecução dos objetivos estabelecidos pela política. - Realização das etapas propostas no desenho da política. | <i>In Itinere.</i> Monitoramento ou Avaliação Formativa (avaliação dos processos) |
| VI. Avaliação | Análise das avaliações <i>ex-ante</i> , <i>in itinere</i> e <i>ex-post</i> . | <i>Ex-post.</i> Final |

Fonte: Elaboração própria a partir da consulta a SARAVIA, 2006 e SECCI, 2010.

De acordo com Saravia (2006), todas as etapas da política pública são permeadas pelas percepções e interesses dos atores envolvidos no processo. As etapas mais afetadas por estas interferências são as de formação da agenda e da elaboração. Portanto, todas as outras etapas seriam igualmente afetadas, uma vez que o processo não é óbvio como proposto pelo modelo racional de análise.

Para que a implementação seja possível é necessário que ela ocorra sem que as circunstâncias externas ao implementador imponham obstáculos paralisantes ao processo. Isto significa dizer que o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes, de uma política com uma relação válida e direta de causa-efeito, de tarefas encadeadas e em sequência correta de acordo com os objetivos, de comunicação satisfatória e de autoridade suficiente no comando do processo (HOGWOOD & GUNN, 1993 *apud* SARAVIA 2006: 34).

Em função da dinâmica política e social, e também da trajetória dos atores, fica claro que as condições estabelecidas para uma correta implementação se encontram em um plano ideal, no qual as variáveis são em certa medida controláveis, mas não são controladas.

Lasswell (1936) foi um dos primeiros a trabalhar a questão da análise de política pública no contexto dos estudos institucionais. Em sua obra “Politics: Who gets what, when and how” o autor explicita quais grupos e atores são beneficiados e possuem poder para influenciar os decisores das políticas públicas e o que cada um “ganha” no processo. Esta obra também foi importante ao incorporar a questão dos meios utilizados (*how*) pelos atores (coerção, persuasão, barganha, troca de favores, dentre outros) para conseguirem seus objetivos. Neste contexto, também foi considerado o tema de quando estas questões acontecem, ou seja, são processos mais visíveis quando ocorrem crises, calamidades ou catástrofes, por exemplo (LASSWELL, 1936; *apud* RODRIGUES, 2010).

Uma das mudanças significativas na trajetória das políticas públicas nos países em desenvolvimento é transformação do princípio universalista para o focalista. Este processo é justificado tanto pela demanda de alteração de situações imediatas, quanto pela necessidade de avaliação do papel do Estado e sua efetiva capacidade de regular a ação social por meio de programas e projetos sociais.

Além disto, o princípio da homogeneidade em políticas públicas implica ver todas as pessoas ou objetos da ação como iguais. O que gera uma discussão sobre a abrangência de atuação das políticas públicas, especialmente as de características sociais, se estas devem ser universalizadoras ou focalizadoras. Sendo uma ou outra o fato é que:

O dispositivo ideológico da luta contra a desigualdade e a exclusão é o universalismo, uma forma de caracterização essencialista que, paradoxalmente, pode assumir duas formas na aparência contraditórias: o universalismo anti-diferencialista que opera pela negação das diferenças e o universalismo diferencialista que opera pela absolutização das diferenças. (SANTOS, 1995: 6)

Nos dois tipos de abordagem, para os desiguais o “ter acesso” significa a possibilidade de ser incluído em um processo de igualização. Academicamente a desigualdade está relacionada à ausência de direitos sociais. E normalmente as políticas públicas sociais consideram o estabelecimento de critérios de delimitações da condição social com base nos rendimentos e parâmetros econômicos, o que apenas reforça a desigualdade (BONETI, 2007).

A questão da desigualdade não se limita aos aspectos econômicos. Ela possui outras vertentes de origem social, como por exemplo, acesso à educação, saúde e previdência social. Poderia haver desigualdade no sentido de não observação dos valores e comportamentos sociais? Qual o sentido que esta política possuiria?

7.2 Políticas Públicas Sociais na América Latina: O caso dos PTC.

A relação recíproca entre o Brasil e as Américas pode ser analisada por vários ângulos: história, economia, sociedade, pensamento, dentre tantos outros. Tomando-se a visão histórica do continente, pode-se considerar as características peculiares da colonização lusitana e espanhola, os tipos de dominação envolvidos neste processo, a constituição social, cultural e de pensamento.

A colonização do Brasil pelos portugueses se assemelha à de outros países americanos colonizados por espanhóis e por isso a América Latina foi tratada por Morse (1988) como Ibero-América. A colonização da parte norte da América foi diferenciada tanto no tempo quanto na concepção dos colonizadores. Assim, a espécie de dominação exercida também foi diferenciada.

A colonização latino-americana foi marcada, segundo Morse (1988), pelo pensamento católico e imposição da cultura europeia nas novas terras. A colonização anglo-americana possuía um outro caráter em função da constituição do pensamento na sociedade. O fato é que se pode identificar características da dominação tradicional, nos moldes de Weber (2000), na América Latina e dominação burocrática na Anglo América.

A dominação tradicional ou patriarcal, com suas imposições hierárquicas baseadas na confiança ou na familiaridade, esteve presente na América Latina em todo o período colonial. Só se obedecia a uma pessoa que era ligada ao Reino ou à Igreja. As consequências deste tipo de dominação seriam, dentre outras: a constituição de uma visão de Estado onipresente que distancia a população da lógica administrativa do Estado, fazendo-a acreditar que os atos do Estado seriam “favores”; e o desenvolvimento de uma sociedade polarizada, sem uma visão consistente de si (MORSE, 1988).

A dominação burocrática, com a separação entre os meios de administração e os meios particulares com hierarquias baseadas na qualificação, característica na Anglo América possibilitou, ainda segundo Morse (1988), o desenvolvimento de uma sociedade que não vê o Estado, mas sim o governo, a administração. Isto implica uma visão comunitária onde se reproduz o Estado dentro da comunidade. Cria-se a visão do serviço de todos para todos.

A comparação histórica desenvolvida por Morse (1988) não é tratada no sentido de compreensão histórica dos fatos, mas sim na explicação evolutiva das respectivas tradições que para ele, surgem de uma matriz moral, intelectual e “espiritual” comum. O autor faz uma análise da história das Américas cercado de impressões pessoais e conceitos que ora são

explorados dos dois pontos de sua visão – anglo-américa e ibero-américa – e ora são desenvolvidos de forma unilateral.

Schwartzman (1997) ressalta que o trabalho de Morse (1988) deve ser olhado com cautela em função das observações carregadas de visões etnocêntricas de espelhar-se em uma sociedade não como forma de compreensão e sim como forma de reprodução. Este tipo de argumentação conduzida por Morse levaria a um retorno de questões etnocentristas de que as toda miscelânea cultural, incluindo as instituições, alcançadas e desenvolvidas pelo ocidente seriam a forma ideal de organização comunitária.

Porém, Schwartzman (1997) argumenta que a redescoberta da questão cultural contribui de forma proveitosa para as ciências sociais justamente por questionar o etnocentrismo ocidental e por atentar para o fato de que ainda não há como lidar com esta questão de forma regular, o que ampliaria os horizontes para a pesquisa e uma nova fronteira teórica. Ou seja, a incorporação de aspectos culturais para compreensão da organização de toda a estrutura social é importante, inclusive, para o desenvolvimento teórico e metodológico das ciências sociais como ressaltado na primeira parte deste trabalho.

O processo de colonização é lembrado aqui com o intuito de compreender a origem histórica das políticas públicas, especialmente as voltada para a área social. De forma geral, a colonização na América Latina marcou profundamente o processo de divisão social e, conseqüentemente, a divisão do trabalho e distribuição de renda. Além disto o processo de industrialização e precarização do trabalho no campo permitiu uma irregular expansão urbana e uma configuração de política social voltada ao populismo e às garantias de mínimos sociais como, por exemplo, condições salubres de trabalho, estabelecimento de jornada de trabalho, educação básica e acesso à saúde.

As políticas sociais são ações que definem o padrão de proteção social a ser implementado pelo Estado. Normalmente, estas são direcionadas à redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição de desigualdades estruturais advindas do desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm nuances vindas dos movimentos populares no século XIX que eram voltadas a resolução de conflitos entre capital e trabalho (HÖFLING, 2001).

De acordo com Pinheiro (1995), as políticas sociais se associavam à lógica de interesses da oligarquia regional. A intervenção do Estado estava direcionada para a edificação de uma identidade nacional e a garantia mínima das condições de trabalho da

população nativa e dos imigrantes que foram mobilizados para fazer prosperar o sistema econômico. Com o aumento no fluxo migratório, os Estados latino-americanos passaram a realizar ações com base na homogeneização de símbolos, idioma comum e formação de valores nacionais. Assim, o caminho trilhado pelas políticas públicas na América Latina e do Caribe foi marcado pelo curso do desenvolvimento econômico da região:

Os Estados nacionais, portanto, funcionavam como veículos da consolidação de nações formadas a partir dos interesses das oligarquias regionais e da extensão dos sistemas econômicos. As políticas sociais tratavam de incorporar em um espaço-nação a população dispersa nos sistemas produtivos regionais, além de garantir o trabalho da mão-de-obra imigrante e do restante da população que era demandado pelo modelo agroexportador. (PINHEIRO, 1995: 70)

Após a transição de um modelo de exploração econômica agrária, os países da América Latina vivenciaram um período de forte apelo industrializante, afinal era o que os países ditos desenvolvidos já haviam realizado. Com esta expansão concentrada nos centros urbanos em formação, a população sofreu um acréscimo considerável nos entre os anos 1960 a 1980 e, conseqüentemente, os problemas sociais se tornaram mais visíveis e exigiam ações dos Estados para resolução.

As políticas sociais compensatórias surgiram então em um contexto pós-industrial aonde a desigualdade social e econômica estava estabelecida e passou a ser alvo das políticas internacionais de ajuda, ressaltadas na primeira parte deste trabalho, quando apresentada a questão da verticalização das políticas públicas como fórmula para vencer uma suposta precarização das instituições e instituir “boas práticas”.

As políticas públicas na América Latina são em certa medida reflexo da construção social dos países. As políticas sociais começaram a ser implementadas com a finalidade de expandir o desenvolvimento urbano e garantir aos habitantes condições de vida minimamente necessárias para a sobrevivência. Nesta onda, a ampliação do Estado de bem-estar social se deu de forma diferenciada nos países, porém, enquanto proteção social, foi uma resposta às incertezas de mercado e garantias sociais mínimas. Neste contexto, ressurgem os estudos sobre desenvolvimento econômico que visualizam o social como novo componente analítico:

Mas o atual ressurgimento dos estudos sobre o desenvolvimento econômico parece abrir um novo e valioso curso de investigações no qual a política social é pensada no quadro mais amplo de relação entre Estado, desenvolvimento econômico e sistemas de proteção “social” e, mais ainda, a dinâmica é examinada a partir dos efeitos dos sistemas de políticas sociais sobre o crescimento econômico, e não somente ao contrário, como tradicionalmente se postulou. (MKANDAWIRE, 2002 *apud* DRAIBE, 2007: 29)

Ressalta-se que o mesmo efeito das políticas sociais sobre o meio econômico também se dá em um plano anterior no qual as dimensões que envolvem uma política social, como a cultura política, por exemplo, interferem diretamente no desenvolvimento de uma sociedade. E desenvolvimento aqui entendido como a conjugação do progresso realizado em diversas áreas, tais quais a educação, a saúde e o trabalho e emprego.

Esta imagem integrada das políticas de desenvolvimento tomou fôlego com as percepções de novos teóricos com uma visão global que entremeia o desenvolvimento econômico e social. Pode-se dizer que entre seus expoentes estão Chang (2004) e SEN (2010). A maior crítica destes autores está justamente na necessidade da consideração de fatores não econômicos no desenvolvimentismo. Outro aspecto importante a ser ressaltado é o imperativo de eficiência também social das políticas públicas ao permitir o incremento das capacidades humanas e liberdade de escolha nas decisões.

Assim, desta necessidade de criação de um “capital humano” surgem os programas focalizados de desenvolvimento no qual a principal razão de sua implementação é fundamentada na visão de que este capital pode interromper o ciclo geracional da pobreza e melhorar as condições de vida por meio de incentivos e reinserção social (STEIN, 2005).

Aqui entram os atuais Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTC) que se proliferaram nos países em desenvolvimento, especialmente nos últimos quinze anos na América Latina, com o objetivo principal de reduzir a pobreza a curto e a longo prazo. Justamente por permitir a distribuição de renda com uma contrapartida baseada em exigências de cunho social a intenção destes programas é garantir ao indivíduo ou a família um auxílio financeiro até que estes possam se restabelecer e “caminhar com as próprias pernas”.

Os tipos de condicionalidades exigidas variam caso a caso. Normalmente se referem à frequência escolar de crianças, periodicidade a consultas médicas para crianças e gestantes. Os recursos repassados às famílias normalmente representam uma pequena parcela no orçamento do Estado e mesmo assim causam impacto na redução da pobreza. O volume de recursos destinados a este tipo de política cresce a cada ano e as avaliações periódicas são tomadas como ferramentas legitimadoras e garantem assim sua continuidade e expansão.

Os programas possuem como características comuns: a focalização na população pobre ou extremamente pobre (definida por diferentes critérios, como por exemplo, renda familiar, renda per capita, território ou por combinações de fatores); em sua maioria as mulheres são as receptoras do benefício; possuem gestão centralizada embora possuam apoio

local; o não cumprimento das condicionalidades acarreta perda ou suspensão do benefício; são executados por entidades públicas; boa parte deles são financiados ou apoiados na em diferentes etapas por organismos internacionais (SERRANO, 2005; apud STEIN, 2005).

Os PTC tiveram tanta repercussão e fizeram tanto sucesso em países em desenvolvimento que desde os anos 1990 vem sendo replicados na América Latina e Caribe, na África e na Ásia. Com objetivo de ilustrar esta repercussão o quadro a seguir mostra, por períodos de cinco anos²⁵, os programas criados na América Latina e no Caribe. O quadro a seguir foi formulado a partir de informações de Stein (2005; 2008) e de base de dados da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Quadro 3. Programas de transferência condicionada de renda implementados na América Latina e Caribe desde 1989 (por período).

| Período | País | Programa | Vigência |
|----------------|--------------------------|--|-----------------|
| Até 1994 | Honduras | Programa de Asignación Familiar (PRAF) | 1990 – 1997 |
| | Venezuela | Programa Beca Alimentaria | 1989 – 1999 |
| 1995 – 1999 | Brasil | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) | 1997 – atual |
| | Equador | Bono Solidário | 1998 – 2003 |
| | Honduras | PRAF/BID Fase II | 1998 – 2005 |
| | México | Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) | 1997 – 2001 |
| | Argentina | Jefas e Jefes de Hogar Desocupados | 2002 – 2005 |
| 2000 – 2004 | Brasil | Bolsa Alimentação | 2001 – 2003 |
| | | Programa Bolsa Escola Federal | 2001 – 2003 |
| | | Cartão Alimentação | 2003 – 2003 |
| | | Programa Bolsa Família | 2003 – atual |
| | Chile | Chile Solidário | 2002 – atual |
| | Colômbia | Familia em Acción | 2001 – atual |
| | Costa Rica | Superémonos | 2000 – 2002 |
| | Equador | Bono de Desarrollo Humano | 2003 – atual |
| | Jamaica | Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) | 2001 – atual |
| | México | Oportunidades | 2001 – atual |
| Nicarágua | Red de Protección Social | 2000 – 2006 | |

²⁵ Para visualização deste quadro organizado por país, vide anexo 1.

Quadro 3. Programas de transferência condicionada de renda implementados na América Latina e Caribe desde 1989 (por período). (cont.)

| Período | País | Programa | Vigência |
|-------------------|--|--|-----------------|
| 2005 – 2009 | Argentina | Familias por la Inclusión Social | 2005 – atual |
| | | Programa de Ciudadanía Porteña | 2005 – atual |
| | | Asignación Universal por Hijo para Protección Social | 2009 – atual |
| | Bolívia | Bono Juancito Pinto | 2006 – atual |
| | | Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy | 2009 – atual |
| | Colômbia | Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar | 2005 – atual |
| | | Red Unidos | 2007 – atual |
| | Costa Rica | Avancemos | 2006 – atual |
| | El Salvador | Red Solidaria | 2005 – 2009 |
| | | Comunidades Solidarias | 2009 – atual |
| | Guatemala | Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora | 2007 – 2008 |
| | | Mi Familia Progresá | 2008 – 2011 |
| | Honduras | PRAF/BID fase III | 2006 – 2009 |
| | Nicarágua | Sistema de Atención a Crisis | 2005 – 2006 |
| | Panamá | Bonos Familiares para la Compra de Alimentos | 2005 – atual |
| | | Red de Oportunidades | 2006 – atual |
| | Paraguai | Abrazo | 2005 – atual |
| | | Tekoporã* | 2005 – atual |
| | Peru | Programa Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres). | 2005 – atual |
| | República Dominicana | Programa Solidariedad | 2005 – atual |
| Trinidad e Tobago | Targeted Conditional Cash Transfer Program – TCCTP | 2005 – atual | |
| Uruguai | Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES | 2005 – 2007 | |
| | Tarjeta Alimentaria | 2006 – atual | |
| | Asignaciones Familiares | 2008 – atual | |

(...)

Quadro 3. Programas de transferência condicionada de renda implementados na América Latina e Caribe desde 1989 (por período). (cont.)

| Período | País | Programa | Vigência |
|----------------|-------------|--|-----------------|
| 2010 – atual | Brasil | Programa Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental) | 2011 – atual |
| | Chile | Ingreso Ético Familiar | 2012 – atual |
| | Colômbia | Ingreso para la Prosperidad Social | 2011 – atual |
| | Equador | Desnutrición Cero | 2011 – atual |
| | Guatemala | Mi Bono Seguro | 2012 – atual |
| | Haiti | Ti Manman Cheri | 2012 – atual |
| | Honduras | Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición | 2010 – atual |

*Na língua Guaraní Tekoporã significa “bem-estar”. Fonte: STEIN: 2005, 2008; e Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): 2012 <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>

Nem todos os programas possuem o formato enunciado pelos organismos internacionais como ideal para combate à pobreza, como por exemplo o Peti, brasileiro, que faz parte da rede de assistência social e seu objetivo primordial é a erradicação do trabalho infantil como necessidade de inclusão escolar e não necessariamente de transferência de renda. Porém os programas que tradicionalmente não se encaixariam em uma descrição de PTC foram incluídos, pois todos eles são de caráter de proteção social não contributiva, ou seja, compõe as ações de bem-estar social dos Estados latino-americanos e caribenhos.

As primeiras experiências de transferência de renda foram realizadas na Venezuela em 1989 e em Honduras no ano de 1990. Na Venezuela o programa durou cerca de dez anos e o programa de Honduras passou por modificações de formato e abrangência nestes 22 anos e continua em atividade.

O quadro apresentou uma distribuição interessante sobre o período no qual os PTC foram implementados. De 1995 a 1999, ou seja, nos primeiros cinco anos de implementação efetiva das experiências iniciais, destaca-se a o programa estabelecido pelo México, o Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), vindo de uma experiência de implementação de uma série de programas locais de assistência social, chamado Pronasol, que culminou com a implantação de um único programa estruturado que serviu de modelo para vários países, inclusive o Brasil.

O sucesso do programa mexicano foi de tal magnitude que os organismos internacionais o consideraram como um modelo a ser seguido por outros países que

necessitavam resolver a questão da extrema pobreza e melhorar as condições de vida e acesso a atendimento básico à população de baixa renda. Entre os anos 2000 a 2004 o cenário dos PTC se expandiu e Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Jamaica e Nicarágua implementaram suas políticas. Destaca-se que o programa Mexicano foi ampliado em número de beneficiários e território de atuação passando a atender áreas rurais e urbanas. Neste período entrou em vigor no Brasil em 2001 o Bolsa Escola Federal que em 2003 foi conjugado a outros benefícios de origem semelhante e formaram o atual Programa Bolsa Família (PBF).

Uma das características marcantes dos PTC foi incluir em seu escopo a avaliação externa do programa. O processo de avaliação em políticas públicas, como será visto adiante, é relativamente novo com cerca de 40 anos. Esta ferramenta tem se mostrado importante para os governos locais no que tange a eficiência do uso dos recursos públicos e a avaliação de sua eficácia tem orientado as recomendações para realização de políticas com a mesma temática. Nos primeiros dez anos de implementação dos programas foram realizados diferentes tipos de avaliações sobre os PTC. Avaliações externas, internas, internacionais, acadêmicas, enfim, uma nova área de estudos se abriu ampliando a discussão sobre proteção social, Estado de Bem-Estar Social e Estado Desenvolvimentista.

As reformulações dos programas em curso e a adoção dos modelos por diferentes países continuaram em expansão na América Latina e região do Caribe entre 2005 a 2009 com mais de 20 novos programas implementados na região. E como visto no quadro, a implementação destas políticas continuam nesta década de 2010.

Draibe (2009) argumenta que o sucesso e disseminação dos PTC ocorreram mais pelo apelo valorativo e características organizacionais e institucionais do que pelos resultados efetivos na diminuição da desigualdade e cumprimento de objetivos nos campos da saúde e da educação, principais focos destas políticas.

Cabe ressaltar que esta expansão expressiva dos PTC desde o ano 2000 vem acompanhada da história de financiamento e endividamento dos países da América Latina e Caribe. Nos anos 1970 a 1990 os órgãos de financiamento internacional, precisamente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), financiavam projetos na região mediante o endividamento dos países e o Consenso de Washington nos anos 1990 trouxe uma nova formulação das exigências que já eram realizadas anteriormente para a realização dos programas (STEIN, 2005; 2006).

No ano 2000 se reuniram representantes de 189 nações para firmarem o compromisso junto à Organização das Nações Unidas (ONU) de cumprimento dos oito²⁶ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até o ano de 2015. Além das recomendações de agências de financiamento e do modelo pré-estabelecido como ideal dos programas já realizados na região, estes objetivos foram de certa forma acrescentados às condicionalidades exigidas pelo financiamento internacional. Um exemplo desta incorporação foi o programa brasileiro “Bolsa Verde” lançado em 2011 com objetivo de proporcionar aos pequenos produtores rurais condições de preservar o meio ambiente²⁷ em observância ao ODM-7.

Neste sentido, REIS & MAGRO (2011) argumentam que:

(...) os mesmos organismos internacionais que vem levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são os que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua “erradicação”. (REIS & MAGRO, 2011: 6)

Por isto, as políticas sociais da América Latina e Caribe passariam a ser definidas a partir de orientações formadas por receitas com recorte neoliberal, repercutindo em compromissos sociais, executados pelos Estados nacionais, alargando assim os problemas sociais e econômicos (VALLA, 2005 *apud* REIS & MAGRO, 2011).

Como exposto na primeira parte deste trabalho, Fine (1999) argumenta que este “pós-consenso de Washington” que incorpora questões econômicas e não econômicas aos condicionantes de financiamento devem ser melhor aproveitado com informações pertinentes sobre antes, durante e após a implementação para que com base no incremento do capital social haja a constituição ou mesmo o fortalecimento do capital humano.

²⁶ Os oito objetivos são: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação básica e de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a aids, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento. Em 2010 os países signatários reafirmaram seu compromisso de cumprimento destes objetivos até 2015.

²⁷ O Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Programa Bolsa Verde) faz parte do Plano Brasil sem Miséria e é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Seus objetivos são: incentivar a conservação dos ecossistemas, entendida como sua manutenção e uso sustentável; promover a cidadania; melhorar as condições de vida e elevar a renda população beneficiária; incentivar a participação de seus beneficiários em ações de capacitação ambiental, social, educacional, técnica e profissional. Fonte: < <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-verde/beneficiarios/bolsa-verde>>

Assim, vale destacar novamente o papel que as avaliações de políticas públicas exercem na área social, sobretudo nestas políticas de PTC. Estas avaliações legitimam os investimentos na área social por meio dos estudos de eficiência e efetividade e há pouco tempo incorporam questões relacionadas a aspectos culturais e de cultura política em seus escopos avaliativos, como será visto adiante.

Os PTC mais comparados na América Latina e Caribe são o Programa Bolsa Família do Brasil, o Chile Solidário e o Oportunidades do México. A seguir serão analisados alguns pontos dos três programas.

7.2.1 BRASIL: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

No Brasil, a origem da discussão sobre as possibilidades de programas de transferência de renda na agenda das políticas públicas vem com a aprovação do Projeto de Lei nº 2.561, de autoria do senador Eduardo Suplicy, propondo o Programa de Garantia de Renda Mínima. A lei não foi votada pela Câmara dos Deputados, mas a ideia inovadora de transferência direta de renda para aliviar os efeitos imediatos da pobreza e deter seu ciclo vicioso criava o arcabouço conceitual necessário à formulação de um novo modelo de políticas de desenvolvimento social no país.

Com intuito de mitigar a desigualdade social, as iniciativas de transferência de renda começaram a ser implementadas na década de 1990 com diversas ações municipais de constituição de programas de renda mínima. Em alguns casos a participação no programa era vinculada ao cumprimento de alguma condição. Uma espécie de contrapartida para o recebimento do benefício. Neste sentido, os Programas de Garantia de Renda Mínima passaram então a Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTC). De acordo com levantamento realizado por Lavinias (1998) existiam naquela década cerca de 30 municípios com iniciativas de PTC.

As primeiras experiências de grande porte que trabalharam com transferência de renda condicionada foram a do município de Campinas-SP: Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima; o de Brasília-DF: Bolsa Familiar para Educação; e o de Ribeirão Preto-SP: Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima. Os programas eram limitados a famílias com estudantes de até 14 anos, que receberiam determinado valor mediante a frequência escolar mínima exigida (SOARES & SATYRO, 2010).

O primeiro PTC nacional foi instituído em 1996. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) tinha foco nas crianças de 7 a 15 anos propensas a atividades de trabalho. Inicialmente o programa atendia apenas o público da zona rural com benefício no valor de R\$ 25,00. Posteriormente houve a expansão do programa para a zona urbana com benefício no valor de R\$ 40,00. Em contrapartida a criança deveria apresentar uma frequência escolar de 75%. Em 2011 o Peti foi incorporado à Lei Orgânica da Assistência Social.

Em 1997, a lei nº 9.533 autorizou o poder executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituíssem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas. Esta ação foi importante para a institucionalização dos programas criados ou adaptados por municípios.

Diante do avanço alcançado com as experiências localizadas, criou-se em 2001 o segundo PTC de âmbito federal o Programa Bolsa Escola Federal (BEF). O Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação foi instituído pela Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001 e regulamentado pelo Decreto nº 3.823/2001. O propósito do programa, gerido pelo Ministério da Educação, era a transferência de renda complementar a famílias consideradas de baixa renda, condicionada à matrícula e frequência mínima da criança à escola.

No BEF as famílias com renda mensal familiar per capita inferior a meio salário mínimo e filhos com idade entre seis e 15 anos matriculados no ensino fundamental com frequência igual ou superior a 85% recebiam em espécie um valor mensal por criança, limitada a três crianças por unidade familiar. O foco de atuação do programa estava em regiões com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²⁸.

Com objetivo de unificar as informações de beneficiários de programas sociais, o governo federal lançou em julho de 2001 o Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. O formulário era padrão para todos os programas federais e os dados eram processados pela Caixa Econômica Federal que identificava o usuário e gerava seu número de identificação social.

²⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), com objetivo de mensurar fatores que influenciam no desenvolvimento econômico e na vida das pessoas. O cálculo tem como componentes a Renda, por meio do Produto Interno Bruto (PIB) per capita; Longevidade, por meio da expectativa de vida ao nascer; e Educação, por meio do índice de analfabetismo e das taxas de matrícula em todos os níveis de ensino. O IDH varia de 0 a 1 e quanto mais próximo a 1 melhor é o desenvolvimento humano.

Paralelamente ao BEF eram desenvolvidas ações relacionadas à saúde e atenção às necessidades mínimas de sobrevivência da população pobre. Em setembro de 2001 foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde, chamado de Bolsa-Alimentação e gerido pelo Ministério da Saúde. O objetivo do programa era a promoção das condições de saúde e nutrição de gestantes, nutrizes e crianças com idade entre seis meses a seis anos, mediante a complementação da renda familiar com benefício de R\$ 15,00 por integrante limitando-se a três pessoas. O benefício era concedido à gestante nutriz ou mãe das crianças.

Em 2002, o governo federal lançou o Auxílio Gás no valor de R\$ 7,50 pagos bimestralmente às mães de famílias pobres. O programa era gerido pelo Ministério de Minas e Energia. Ainda naquele ano foi instituído o Programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pela estiagem nos municípios em situação de calamidade pública ou de emergência. Em 2003 este programa foi absorvido pelo Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) que ampliou o público e tinha como objetivo direcionar ações ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

O Programa Bolsa Família (PBF) surgiu para agregar estes programas que estavam em andamento e unificar a gestão que passou toda para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) criado em 2004. Em janeiro de 2004 a lei nº 10.836 entrou em vigor estabelecendo os critérios de elegibilidade e a condicionalidade exigida às famílias beneficiárias. A gestão é descentralizada e compartilhada entre a União, estados, Distrito Federal e municípios.

O MDS por meio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) realiza a gestão federal do programa e estabelece, dentre outros, os valores dos benefícios, as metas, os critérios para inclusão e exclusão de beneficiário e os contatos com a gestão municipal. A Caixa Econômica Federal (CEF) realiza o cadastro e processamento dos dados do Cadastro Único, gerencia o pagamento dos benefícios e calcula a renda familiar per capita de acordo com os critérios estabelecidos pela secretaria.

O PBF tem como objetivos principais o combate à pobreza e à extrema pobreza por meio da transferência de renda com condicionalidades e é parte integrante do Plano Brasil Sem Miséria, do governo federal, que tem como foco os 16 milhões de brasileiros com renda

familiar per capita inferior a R\$ 70,00 mensais. Além disto, o programa visa à garantia de renda, à inclusão produtiva e ao acesso aos serviços públicos²⁹.

O programa brasileiro está estruturado em três eixos principais: a) transferência de renda, realizada pela CEF; b) condicionalidades, a serem cumpridas pelos beneficiários e acompanhadas pelos gestores; e c) ações e programas complementares. O objetivo principal da transferência de renda é promover o alívio imediato da pobreza. Já as condicionalidades permitem uma reintegração a direitos sociais básicos nas áreas de assistência social, educação e saúde. O foco das ações e programas complementares está no desenvolvimento das famílias com a finalidade de o beneficiário sair da situação de vulnerabilidade.

Atualmente o PBF atende cerca de 13 milhões de famílias em todo o Brasil e o valor do benefício varia de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 conforme o valor da renda mensal familiar per capita, do número de gestantes e nutrizes e do número de crianças e adolescentes até 17 anos. A seleção dos beneficiários é realizada pelo MDS com base nas informações inseridas pelo município no Cadastro Único para Programas Sociais. O cadastramento não significa ingresso imediato dado que o número de famílias beneficiárias é estabelecido de acordo com a dotação orçamentária para o programa.

As condicionalidades exigidas pelo programa a seus beneficiários são espécies de contrapartida pelo recebimento da bolsa. As famílias assumem o cumprimento destes compromissos para continuarem recebendo o benefício. As condicionalidades estão relacionadas à educação, saúde e assistência social.

As condicionalidades de educação exigem que: a) todas as crianças e adolescentes entre seis e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária; b) os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75% da carga horária escolar.

No quesito saúde as famílias beneficiárias devem acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos devem fazer o acompanhamento de saúde e, se gestantes ou lactantes, devem realizar o pré-natal.

²⁹ Informações disponíveis no sítio oficial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>

Na área da assistência social as crianças e adolescentes com até 15 anos retirados do trabalho infantil pelo Peti devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos com frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

O acompanhamento das condicionalidades é realizado em conjunto pelo MDS, MEC e Ministério da Saúde. Em âmbito municipal o acompanhamento é realizado intersetorialmente entre as áreas de saúde, educação e assistência social. O principal objetivo do monitoramento é verificar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias e, quando necessário, responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e busca ativa das famílias vulneráveis.

Por outro lado, a gestão municipal e estadual também é acompanhada pelo desempenho obtido no o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), instituído em 2006 pelo MDS com a função de medir a qualidade da gestão municipal do PBF com objetivo de liberar recursos aos municípios para apoiar a gestão do programa. Em 2010, foi instituído o índice de gestão descentralizada estadual (IGD-E) e o IGD passou a ser chamado de IGD-M (índice de gestão descentralizada municipal).

O IGD é uma ferramenta para o acompanhamento e monitoramento da gestão local do PBF. Ao instituir o repasse de recursos com base no índice a gestão nacional do programa estimula a gestão local a colocar em prática todas as partes vinculantes do programa, inclusive às condicionalidades³⁰.

Outra parte importante no monitoramento da gestão do programa diz respeito ao controle social, previsto na lei de criação do PBF, que assegura a participação e o controle social como ferramentas importantes para a discussão de questões que permitam a melhoria das condições de vida dos beneficiários. Além disto, a união do poder público e da sociedade

³⁰ O cálculo do IGD é feito com base na média simples de quatro taxas: 1) taxa de cobertura de cadastros, que indica a quantidade de família sem relação à estimativa de famílias de baixa renda do município com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; 2) taxa de atualização de cadastros, que indica a quantidade de famílias que tiveram seus dados cadastrais atualizados nos 24 meses no Cadastro Único em relação à estimativa de famílias de baixa renda do município com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo; 3) taxa de crianças com informações de frequência escolar, que indica a quantidade de crianças e adolescentes com informações no Sistema de Frequência Escolar do MEC, em relação ao total de crianças e adolescentes entre seis e 15 anos de idade que pertencem a famílias beneficiárias do Bolsa Família no município; e 4) Taxa de famílias com acompanhamento das condicionalidades de saúde, indica a quantidade de famílias com registro de informações de acompanhamento de saúde no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, em relação ao total de famílias beneficiárias do Bolsa Família para acompanhamento na saúde (crianças de zero a seis anos, mulheres grávidas ou amamentando).

civil possibilita o aprimoramento da política pública quando foca o programa em toda a sua dimensão por meio do acompanhando dos processos.

Outro componente estrutural do PBF são os Programas Complementares que abrangem diferentes áreas como, por exemplo, emissão de documentos de identificação civil, produção e acesso à cultura, programas para alfabetização e aumento de escolaridade, formação de micro-empresendimentos e concessão de microcrédito, qualificação e inserção profissional, e ações de apoio à aquisição, construção ou reforma de unidade habitacional.

Os programas complementares são uma ferramenta significativa para a que o PBF tenha o efeito esperado a longo prazo e devem funcionar como ponto de melhoria das condições pessoais dos responsáveis pela unidade domiciliar, ou seja, sua finalidade última é permitir que estas pessoas consigam por seus próprios meios romperem com ciclo de pobreza por meio principalmente de educação e trabalho.

Lavinas (1998) destaca que uma política social deve oferecer não apenas um suplemento à proteção social, mas fortalecer grupos sociais que acumularam desvantagens transferindo renda diretamente à parcela importante da população que permaneceu impossibilitada do exercício da cidadania por insuficiência de renda e principalmente por não serem contemplados nas políticas sociais.

Neste sentido, a escolarização passa pela educação formal, mas passa também pela vivência diária dos atores. O estímulo à participação do beneficiário do PBF em programa educacional significa melhoria das condições de vida da pessoa e da família, empodera os atores e ao mesmo tempo realiza a integração de ações de governo voltadas para o mesmo público, potencializando assim suas frentes de ação.

Lavinas (1998) argumenta que em função da baixa eficácia das políticas compensatórias em curso na América Latina seria indispensável à redefinição dos pilares das políticas de forma a assegurar o atendimento e a cobertura dos menos beneficiados pelo conjunto das políticas sociais. Para a autora, na Europa haveria um alastramento da vulnerabilidade, enquanto na América Latina ela existe há muito tempo e com grandes proporções.

Em 2011, a pedido do MDS, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) identificou o conjunto da população que se encontra em situação de extrema pobreza segundo

os dados do Censo Demográfico 2010. Tais informações foram utilizadas no processo de formulação do Plano Brasil sem Miséria³¹, sobre a responsabilidade do MDS em conjunto com outros Ministérios. A linha de extrema pobreza foi estabelecida em R\$ 70,00 de renda domiciliar mensal per capita. O estudo revela que 2010 havia 16,27 milhões de pessoas em extrema pobreza, o que representa 8,5% da população brasileira.

Os dados sobre rendimento do Censo 2010 revelam que dentre a população economicamente ativa os 10% mais ricos da população detinham 44,5% da renda total brasileira e os 10% mais pobres somavam 13,5% do bolo. E o que torna mais característica a profunda desigualdade social brasileira é o fato de o Brasil estar entre as dez maiores economias do mundo, o que faz dele, entre os países em desenvolvimento, o que melhor concentra condições para combater a desigualdade social e de renda em que se encontra a sua população.

7.2.2 CHILE: CHILE SOLIDARIO

Já o programa Chile Solidario foi criado em 2002 e compõe o sistema de proteção social do Chile dedicado ao atendimento de territórios, famílias e pessoas em situação de vulnerabilidade. O programa é uma estratégia de combate à pobreza e à extrema pobreza formado por uma rede de apoio à integração social. Sua operacionalização é descentralizada e vincula governos locais e municipais.

Assim como o Brasil possui o Cadastro Único, o Chile possui a chamada Ficha de Protección Social com objetivo de cadastrar e contatar as famílias em situação de vulnerabilidade, além de permitir o mapeamento da realidade local e o acompanhamento e evolução da situação dos cadastrados.

O Chile Solidario se organiza em quatro programas vinculados que atuam em diferentes frentes e também possui dispositivos de aconselhamento, mediação e apoio psicossocial. Os programas componentes são:

³¹ O Plano Brasil sem Miséria é uma das principais linhas de ação de governo da gestão da presidenta Dilma Rousseff e conta com três eixos coordenadores das ações: transferência de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

1. Programa Puente – dirigido a famílias em situação de extrema pobreza. É executado pelos municípios e administrado pelo Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS);
2. Programa Vínculos – destinado a pessoas idosas que vivem sozinhas ou que vivem com outros idosos. O programa realizado pelos municípios com o apoio do Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA);
3. Programa Calle – destinado a pessoas em situação de rua. É executado pelos municípios, províncias e ONG. A vinculação administrativa e a assistência técnica necessária é dada pelo Ministerio de Desarrollo Social;
4. Programa Caminos – oferece suporte a crianças separadas da família em função da condenação e prisão de algum de seus integrantes. O programa é executado por ONG com desenho e suporte do Ministerio de Desarrollo Social.

Os benefícios concedidos a quem cumpre as condicionalidades de cada programa é uma prestação mensal monetária. As principais são: o Subsidio Único Familiar (SUF); o Subsidio al Consumo de Agua Potable y Uso de Alcantarillado (SAP); o Subsidio a la Cédula de Identidad y la Pensión Básica Solidaria (PBS).

Assim, o Chile Solidario está apoiado em três pilares: 1) priorizar o acesso de grupos vulneráveis a diferentes programas de proteção social; 2) fornecer suporte monetário subsidiado pelo Estado; 3) realizar acompanhamento psicossocial das famílias por meio de pessoal especializado.

A seleção dos beneficiários depende de cada grupo abordado nos quatro subprogramas listados cadastrados com a Ficha de Protección Social o que permite uma focalização mais próxima à realidade local. No caso do Programa Puente a Ficha é o único instrumento que qualifica para inserção no programa. São consideradas na seleção dos beneficiários as condições de moradia, educação, trabalho e renda. As mulheres chefes de família, ou companheiras dos chefes, são as responsáveis pelo recebimento do benefício monetário mensal que possui valor decrescente conforme o tempo de ingresso no programa.

Ao ingressar no Chile Solidario pelo Programa Puente, a família do beneficiário é acompanhada por um assistente social que encaminha os membros para os serviços de assistência necessária para que seus membros saiam das situações vulneráveis e cheguem a um mínimo de bem-estar social. Cada beneficiário assina um termo de responsabilidade no qual garante que irá participar de todas as etapas do programa e que cumprirá as condicionalidades exigidas.

O acompanhamento dura dois anos nos quais cada família trabalha, juntamente com o agente de desenvolvimento familiar, para o cumprimento das 53 condicionalidades definidas a partir de sete eixos: dinâmica familiar; educação; habitação; identificação; saúde; trabalho e renda. Após os dois primeiros anos é realizada uma avaliação e, se cumpridas as 53 condicionantes o beneficiário se torna egresso participando de ações e com bonificação de egresso e se necessário o acompanhamento psicossocial continua por mais três anos. Quando todas as condicionalidades são cumpridas e o período egresso termina, a família deixa de fazer parte do programa.

De acordo com Larrañaga (2010), até junho de 2008, ingressaram no Chile Solidario 309.388 famílias, o que transpôs meta estabelecida inicialmente que era de 225.000 famílias. O autor argumenta que o Chile Solidario não é uma PTC já que seu foco é multifacetado, que vão além do combate à pobreza, pois integram toda a vida social das famílias. Porém, como visto anteriormente o Chile Solidario se enquadra em todos os requisitos de um PTC.

Além disso, Larrañaga (2010) critica o programa no sentido da não realização de monitoramento e avaliação da política desde o início do programa. Para ele, as avaliações já realizadas pelo FOSIS deixam a desejar em função da não existência de um grupo de comparação que permitisse a identificação de qual componente do programa influenciou mais nos resultados obtidos.

Larrañaga (2010) e Hocias de La Guardia *et al.* (2011) argumentam que muitos estudos não experimentais já avaliaram o Chile Solidario, como por exemplo, Galasso (2006) que trabalhou com o período de 2003 a 2004 e Peticara (2007) que trabalhou com o período de 2003 a 2006. Porém, os autores argumentam que estes estudos iniciais utilizaram dados da Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) incluída no chamado *Panel Chile Solidario*, realizada de 2003 a 2006 pelo Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), que aparentam alguns problemas.

As principais limitações nas avaliações do Chile Solidario apontadas por Larrañaga (2010: 207) são: 1) a inclusão do ano de 2003, já que o programa estava em funcionamento há menos de um ano e não permitiria a análise de “antes e depois” sobre os efeitos da participação no programa; 2) a comparação de dados ficou comprometida, porque modificaram o cerne do questionário aplicado nas ondas; 3) a representatividade amostral, pois muitas entrevistas foram perdidas durante o painel; 4) os dados coletados nos painéis não são de acesso público; e 5) as principais avaliações são realizadas pelo MIDEPLAN.

Larrañaga *et al.* (2012) realizaram uma avaliação utilizando as mesmas bases disponíveis nas avaliações anteriores, porém com as devidas validações estatísticas e estabelecimento de grupos de controle formados pelos cadastrados e não beneficiários, que possuíam o mesmo perfil do outro grupo, de participantes do programa. Esta iniciativa foi considerada pioneira no Chile no quesito avaliação de impacto. Porém, os autores ressaltam que ainda há necessidade de aperfeiçoamento no que diz respeito a representatividade da amostra.

Além dos dados da CASEN, os autores Hocias de La Guardia *et al.* (2011) e Larrañaga *et al.* (2012) utilizaram as fichas cadastrais oficiais e avaliação final foi resultado de quatro anos de pesquisas e conjugou também algumas técnicas e análises qualitativas no estudo.

Por fim, Larrañaga *et al.* (2012: 370) destacam que a lição geral desta avaliação para futuros programas sociais é que avaliação e gestão do programa devem acontecer de maneira concomitante desde o momento de projeção do programa e que a realização de pilotos é fundamental. Porém, a conclusão a que chegam os autores já faz parte da realidade de realização de PTC no Brasil e na América Latina há muito tempo. Um exemplo desta realização é a ampla escala de avaliação do programa Oportunidades do México.

7.2.3 MÉXICO: OPORTUNIDADES

O Programa de Desarrollo Humano Oportunidades foi implementado no México no mesmo contexto das outras políticas da América Latina e Caribe, ou seja, em meio a pressões econômicas e sociais para eliminação de problemas como a fome e a pobreza. A primeira geração do programa foi voltada à superação imediata da pobreza. A segunda geração foi direcionada ao enfrentamento da pobreza como um problema conjuntural que deve ser combatido juntamente com uma rede de proteção social. A partir da revisão dos indicadores destas duas gerações de programas surgiu a terceira geração, que procura articular o crescimento com o desenvolvimento social visando à obtenção de respostas mais efetivas (COHEN, 2008).

O PTC mexicano foi considerado modelo pelos organismos internacionais de financiamento e replicado em diferentes países. Sua notoriedade se deu em função da organização administrativa, da focalização e dos resultados imediatos alcançados pelo programa. Seu principal objetivo é a redução da pobreza por meio da inclusão das famílias na

rede de serviços públicos de saúde, de educação, de alimentação e de proteção social. Além disto, visa ao desenvolvimento de habilidades para a superação do ciclo da pobreza extrema de famílias em meio rural e urbano.

A mudança na estratégia de proteção social no México se deu no período de 1989 a 1996 com o estabelecimento do Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) que tinha como objetivo proporcionar o alívio da extrema pobreza com foco na população pobre e indigente do campo, indígenas e habitantes de áreas urbanas marginalizadas. Segundo Cohen (2008), o programa operou de forma contraditória por declarar-se um instrumento de ação focalizada ao estabelecer um benefício em dinheiro aos mais pobres e ao mesmo tempo procurou modificar a estrutura de relacionamento entre o Estado e a Sociedade Civil por meio da lógica tradicional do clientelismo.

Diante dos acalorados debates sobre o tema houve a necessidade de reforma do combate à extrema pobreza. Assim, em 1997 surgiu o Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que durou até 2001 e foi o grande propulsor de políticas do mesmo gênero na América Latina e Caribe. O principal objetivo continua sendo a quebra do ciclo geracional de pobreza, porém com foco no acesso aos serviços de saúde, de educação e de alimentação por meio de incentivo monetário pago preferencialmente às mulheres, sendo elas chefes ou não da família. Inicialmente as áreas atendidas eram as rurais, posteriormente foram atendidos locais urbanos de maior vulnerabilidade e em pouco tempo toda zona rural e urbana passaram a ser contempladas.

O avanço do PROGRESA se deu em função das condicionalidades que passaram a ser exigidas em função do pagamento do benefício monetário e o tratamento multidimensional da pobreza. As bases conceituais do programa foram: 1) atender a população alvo, entendida como receptora, consumidora e usuária; 2) combinar medidas a curto e médio prazo; 3) enfrentar causas e efeitos da pobreza; 4) contemplar ações setoriais no âmbito da política de proteção social. A partir desta base se desenvolveu o desenho das ações necessárias para as intervenções nas áreas de nutrição, saúde e educação (COHEN, 2008: 9).

Neste cenário a família é tida como núcleo central, pois acredita-se que elas conhecem e lidam melhor com suas debilidades, tendo mais chances de romper o ciclo da pobreza e assim estas assumem um papel efetivo na execução do programa (COHEN, 2008).

Em 2001 o programa ampliou os recursos destinados à implementação e aumentou o número de beneficiários. Passou a se chamar Programa de Desarrollo Humano Oportunidades

sendo integrado na chamada Estrategia Contigo do Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. Entre 2000 e 2004 a cobertura do programa foi duplicada e em 2005 alcançou um total de 5 milhões de famílias, aproximadamente 25 milhões de pessoas, o equivalente a 25% da população do país (DE LA TORRE, 2005 apud COHEN, 2008).

Um dos pontos de destaque do programa é o acompanhamento e apoio de egressos chamado Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA) que após três anos de participação da família no programa realiza uma reavaliação para verificação da situação econômica. Se ainda estiverem em situação de extrema pobreza continuam a receber todo o benefício. Se houver melhora, a família passa para o EDA e recebe o benefício parcialmente, de acordo com a realidade encontrada.

Outro ponto que fez com que as políticas de PTC do México se tornassem tão badaladas foi o estabelecimento de processos de monitoramento e avaliação desde sua implementação. As avaliações realizadas visam, principalmente, à aferição do impacto no programa na sociedade como um todo. A realização de avaliações periódicas e realizadas por entidades externas garantiram ao PTC divulgação, legitimidade e aderência de toda a população mexicana, não só a beneficiária direta da política.

O objetivo principal do programa é a geração de capital humano nas famílias pobres. Portanto, as avaliações realizadas levaram em consideração os impactos a curto e médio prazo, mudanças imediatas e efeitos não previstos. A avaliação mexicana é bastante avançada quando comparada às avaliações realizadas em outros países da América Latina e utilizou desenhos experimentais clássicos, modelos quase-experimentais, estudos longitudinais e avaliações qualitativas (COHEN, 2008:19).

De modo geral as avaliações de impacto têm revelado dados muito positivos sobre a eficiência e a eficácia do programa, que apontam para melhoras na nutrição, níveis educacionais e de saúde das famílias beneficiárias. Tais dados podem ser visualizados nos estudos, dentre vários, de Behrnan *et al.* (2001), Parker & Skoufias (2000), Schultz (2000), Escobar Latapí & González de la Rocha (2002); González de la Rocha (2003; 2005; 2008; 2010), Hernández *et al.* (2005), Parker *et al.* (2005), Todd *et al.* (2005). Porém o que se pretende destacar neste trabalho é que estas avaliações contemplam principalmente os aspectos socioeconômicos, demográficos e de verificação das condicionalidades.

Os fatores relacionados ao acúmulo de capital social e capital humano, que poderiam ser tangenciais a este estudo, trabalham pouco a questão da incorporação dos aspectos

culturais. A focalização na família é um traço cultural incorporado de forma dada, intuitiva. Assim como foi intuitivo o foco na mulher na campanha sanitária daquele país, como visto na primeira parte desta tese.

Assim, a temática da desigualdade social na América Latina e Caribe ganhou muito destaque no meio político e acadêmico internacional e as avaliações realizadas dos programas de PTC contribuíram significativamente para o avanço do enfoque do desenvolvimento de forma global trazendo para a realidade avaliativa mais do que os aspectos socioeconômicos.

Os aspectos culturais passaram a ser utilizados de forma não sistemática, mas com alguma referência, algum tema tangencial que reflete que as opiniões dos atores, principalmente dos que são foco das políticas, são importantes para a reflexão do alcance dos resultados. Ou seja, existe alguma ponderação sobre o valor da opinião, mas em um momento posterior ao programa. Esta ideia será trabalhada em seção posterior. Para encerrar a questão dos PTC, algumas considerações gerais serão apresentadas a seguir.

7.2.4 CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE OS PTC E SUAS AVALIAÇÕES

Urani & Rocha (2008:3) ao debaterem a questão da desigualdade na agenda internacional, especialmente a latino-americana, argumentam que a nova visão de desenvolvimento além do econômico propiciou a evolução da compreensão empírica do fenômeno desigualdade, “...do peso das instituições econômicas e políticas na sua determinação, bem como se ampliou o entendimento sobre as políticas e os contextos institucionais mais ou menos favoráveis à redução das diferenças de oportunidades e resultados.” Percebe-se pela fala dos autores que a discussão sobre complexidade do conceito abarca fenômenos econômicos, sociais e políticos.

Os fatores culturais que afetam as políticas implementadas são retratados pelos autores como parte de uma nova opinião pública sobre o tema, na qual existe uma contradição. Ao mesmo tempo em que a desigualdade é considerada no contexto latino-americano um problema central a ser combatido, existe também uma limitação política no movimento das instituições e políticas públicas. Esta limitação estaria na distribuição desigual de renda, na qual os mais ricos se consideram classe média em uma percepção que Urani & Rocha (2008) consideram “distorcida de sua posição na distribuição da renda” tendo como consequência a visão de que são credores do Estado e que a oneração deveria incidir somente sobre os que de fato são “ricos”.

As visões que as classes têm sobre si são construções sociais e fazem parte de seus sistemas de valores. A crença de que para ser rico é necessário ter dinheiro “sobrando”, ou ter determinado número de milhões em bens acumulados são opiniões embasadas no consumo capitalista que foi transmitido por gerações em torno de um certo glamour na riqueza. O fato é que neste caso, estes valores morais, que se sobrepõe à questão normativa de que a miséria é inaceitável, afetam o desenvolvimento de um tipo de política específica, que é a dos PTC. Por óbvio, independente do que a classe média pense sobre si as políticas são planejadas e implementadas. Porém, a questão é até que ponto este fator cultural interferiria no processo? Como visto anteriormente, a opinião pública, embora não determine, influencia o desenvolvimento e o resultado de uma política pública.

Mesmo diante de tantas tensões em torno do tema, os autores argumentam que a América Latina tem demonstrado na última década a capacidade de inovar nas políticas públicas em diferentes frentes, como por exemplo:

Investindo em diagnóstico, monitoramento e avaliação, tanto para melhorar a eficiência e eficácia destas iniciativas, quanto para aumentar o controle social sobre elas – de maneira a impermeabilizá-las, na medida do possível, face aos inevitáveis ciclos políticos. (URANI & ROCHA, 2008:4)

As avaliações realizadas pelas políticas implementadas são ainda tímidas se comparadas ao escopo geral da execução das políticas. O processo de incorporação da avaliação como ferramenta de aperfeiçoamento das políticas públicas ainda é incipiente por parte do poder público, embora os resultados destas avaliações sejam amplamente usados para defender os gastos públicos realizados e justificar socialmente as ações realizadas.

De acordo com Soares *et al.* (2007), vários estudos demonstram que os PTC além de reduzirem a pobreza, melhoram os indicadores de educação e de saúde. Por outro lado, existe um acalorado debate sobre se a necessidade de condicionalidade para as transferências e até mesmo sobre os resultados efetivos de redução da pobreza.

Para Draibe (2009) a evolução dos PTC, positiva no que tange a concepção e desenho, não possui ainda expressividade em seus resultados, pois embora exitosos na disseminação e divulgação ainda não apresentam redução efetiva da pobreza, tanto a curto quanto a longo prazo. Além disso, a autora argumenta que no quesito incremento de capital humano os PTC ainda não apresentam resultados satisfatórios ou conclusivos.

O que diferencia estas políticas e as faz terem sucesso é o conjunto de suas características, como a inclusão nos mecanismos de proteção social, acesso à rede de

atendimento público e alívio imediato da pobreza. Os aspectos positivos da implementação deste tipo de política são o enfoque dos direitos sociais; a concepção multidimensional da pobreza; o manejo social das situações de risco; e a inserção de uma abordagem de capital social em seu escopo que ocasiona a ampliação das capacidades básicas para o rompimento com o ciclo de pobreza (DRAIBE, 2009:17).

Além disto, atualmente os programas que ganharam estes novos contornos de alívio imediato da pobreza, e a longo prazo de inclusão social definitiva dos cidadãos na rede pública de atendimento e nas redes de atenção social, são chamados de programas de terceira geração. Como é o caso do Chile Solidario que mantém programas a longo prazo com investimento em capital humano (DRAIBE, 2006, 2009).

Soares *et al.* (2007) investigaram o impacto dos três PTC na redução da pobreza nos países aqui apresentados 1) o programa *Bolsa Família* do Brasil; 2) o *Chile Solidário*; e 3) o mexicano *Oportunidades*.

O *Bolsa Família* e o *Oportunidades* são programas amplos, abrangendo, respectivamente, 11 e 5 milhões de domicílios em 2004, mas diferem um pouco na focalização. O *Bolsa Família* possui gestão descentralizada e a função de direcionar os recursos fica sob responsabilidade dos municípios. O *Oportunidades* realiza pesquisas nas áreas pobres para escolher a população-alvo por meio de um processo mais centralizado. Por outro lado, o *Chile Solidario* é um programa considerado pequeno, pois beneficia em torno de 225.000 domicílios. Além disto direciona seus esforços nos extremamente pobres, por meio de um mecanismo nacional de inscrição de beneficiários, que são escolhidos após um intenso monitoramento das famílias realizado por assistentes sociais.

Tradicionalmente os estudos sobre o impacto das políticas de PTC na desigualdade são realizados por meio da medida de distribuição de renda mais utilizada que é o coeficiente de Gini. A renda domiciliar total pode ser vista em diversas linhas tais quais o trabalho, pensões e previdência social.

Sintetizando a explanação dos resultados divulgados por Soares *et al.* (2007), as três políticas foram avaliadas e mostraram importantes resultados de focalização. O que significa que os PTC estão transferindo rendimento para os mais pobres, reduzindo assim a desigualdade. Porém, os dados revelaram que o *Chile Solidario* teve um impacto considerado pequeno na redução na desigualdade, enquanto que a desigualdade no México e no Brasil teve uma queda considerável. Segundo os autores, a chave para compreender esses resultados

poderia ser observada em função da proporção da renda total que as transferências representam e nos mecanismos de focalização das políticas.

Já Draibe (2009) e Raczynski (2008) argumentam que Programa Puento possui uma estrutura institucional maior e mais complexa e que o conjunto das ações do Chile Solidario se mostrou, dentre os demais PTC da América Latina, um dos mais desenvolvidos da região ao ancora-lo em uma compreensão multidimensional da pobreza guiado por objetivos a longo prazo caracterizados como investimento em capital humano. Todas as ações que compõem o sistema foram consideradas em sua concepção e desenho como “porta de entrada” para a rede de proteção social do Estado.

Ou seja, se três países de proporções distintas (no caso Brasil, Chile e México) têm o mesmo problema social (pobreza) e realizam a mesma política pública (transferência condicionada de renda), como chegaram a resultados distintos? Seriam os fatores econômicos os únicos responsáveis pela diferenciação? Seriam determinantes os fatores administrativos? Que peso teriam os elementos culturais presentes na população alvo?

O que se traz a tona não é uma crítica de utilização dos fatores econômicos para verificação do sucesso ou insucesso das políticas públicas, como os PTC por exemplo, mas sim a necessidade de verificação empírica das influências culturais. Será que a diferença encontrada nos efeitos da política executada no Chile não se deve a fatores culturais? A valorização da inserção social como um todo, com enfoque nas capacidades, e conseqüentemente na mudança do padrão de comportamentos da população, não seria uma característica cultural que fez diferença no programa chileno?

O que se defende como necessidade anterior à implementação de políticas públicas sociais, sejam elas compensatórias ou não, é o conhecimento apropriado e sistemático do público-alvo. Não só de suas características demográficas, que a experiência mostra que são extremamente necessárias, mas conhecer culturalmente a população. O pensam as pessoas, no que elas acreditam, como veem a vida em comunidade, *como elas veem o mundo* que está a seu redor e principalmente *como se veem no mundo*.

Tradicionalmente as avaliações de políticas públicas não consideram em seu escopo a investigação e avaliação de fatores culturais, de valores, crenças, opiniões e orientações do público-alvo. A próxima seção versará sobre como são as avaliações, a incorporação recente destas características após a realização dos programas e a importância de se considerar estes aspectos antes mesmo de se desenhar a política pública.

7.3 A prática de Avaliação de Políticas Públicas

O monitoramento e a avaliação de políticas públicas são práticas recentes no processo de formulação, gestão e desenvolvimento de projetos sociais no Brasil. As transformações vividas pelo Estado nos últimos 40 anos em termos econômicos, sociais e políticos, tornaram-se desafios para a consolidação da democracia.

As ações sociais do Estado passaram por mudanças significativas a partir de uma nova agenda de política social que envolve a participação do poder público e da sociedade civil. Tais mudanças além de agregar novos valores sociais às ações estatais, deram um novo caráter de otimização dos recursos e visão sobre o papel das políticas públicas para o país.

O monitoramento permite que haja adequação na implementação das políticas públicas e que eventuais distorções sejam corrigidas ao longo do processo. O suporte técnico oferecido facilita as decisões dos gestores por meio de soluções embasadas na análise de resultados imediatos. Tal ação procura garantir a maximização dos recursos e a sustentação dos objetivos propostos na implementação, elevando o grau de racionalidade das políticas ao ultrapassar o limite do diagnóstico e da declaração de execução ou não execução.

A avaliação de políticas públicas compõe a proposta de racionalização de projetos sociais e é um elemento central de planejamento uma vez que a verificação da eficiência, da eficácia e da efetividade depende diretamente do processo de avaliação. Neste sentido, a avaliação constitui um elemento de aperfeiçoamento da gestão pública.

Uma das funções da avaliação é a de analisar o grau em que o planejado coincide com o que foi implementado e também de obter informações sobre o funcionamento do programa para aperfeiçoar o seu andamento. A avaliação deve oferecer informações sobre o processo de implementação (observando o grau em que o planejado coincide com o implementado), se há necessidade de aperfeiçoamento e sobre o impacto das ações.

Os tipos de avaliação de políticas públicas são dados em função: 1) do momento em que se realiza e dos objetivos perseguidos; 2) de quem realiza; 3) da escala dos projetos; e 4) dos destinatários da avaliação (COHEN & FRANCO, 2004; SECCHI, 2010).

Sobre o momento em que se realiza cada etapa da avaliação, como visto anteriormente, nas etapas há possibilidade de coexistir mais de um momento de avaliação:

a) *ex-ante*, realizada especialmente para diagnosticar, mapear e avaliar a viabilidade de implementação de determinado projeto. Tal modalidade de avaliação fornece, por exemplo,

análises de custo-benefício e análises de custo-efetividade. Este tipo permite antecipar fatores que auxiliem no processo decisório. Tradicionalmente são analisados fatores econômicos, socioeconômicos e demográficos.

b) *in-intinere*, também conhecida como avaliação formativa, é o popularmente chamada de monitoramento. Este tipo de avaliação, quando o projeto está em curso, permite no momento da implementação a avaliação de processos, que verifica a compatibilidade dos componentes do processo com os fins perseguidos pelo projeto e mede a eficiência de operação do projeto.

c) *ex-post*, realizada quando o projeto já está em andamento ou já foi concluído. Neste caso, as análises são realizadas com base em resultados efetivamente alcançados. Além disto, permite a avaliação de impacto, que determina em que medida os objetivos propostos pelo projeto são alcançados e quais os efeitos secundários (previstos e não previstos).

A avaliação pode ser realizada de forma: a) interna, quando cumprida pela própria gestão do projeto; b) externa, quando desempenhada por instituição ou pessoa desvinculada da gestão da política; c) mista, quando executada por sujeitos desvinculados do projeto com participação ativa de membros da gestão; e d) participativa, quando envolve o avaliador (interno ou externo) e o público beneficiado como membros efetivos da avaliação.

De acordo com a escala do projeto é que se define a metodologia a ser utilizada na avaliação da política pública. Os projetos podem ser de grande porte envolvendo um número elevado de recursos, ou abrangência territorial ampla, ou alto número de beneficiários, ou alta complexidade em seu funcionamento. Os projetos de pequeno porte são os que possuem capacidade logística mínima e demandam ações restritas. Dentro de cada escopo é definida a melhor tática de avaliação do ponto de vista operacional, metodológico e logístico.

A avaliação é destinada, em diferentes fases: a) aos dirigentes superiores, ou gestores responsáveis, que definem as diretrizes e os rumos da política estabelecendo critérios conforme os objetivos e prioridades da instituição executora; b) aos administradores, que cuidam da distribuição dos recursos para a consecução de cada objetivo; c) aos gestores locais, nos casos onde há autonomia de gestão local para correção de processos; d) aos técnicos que executam procedimentos operacionais e logísticos do projeto; e, por fim, e) ao público em geral quando da divulgação dos resultados.

A definição de critérios nas avaliações se dá pela necessidade de construção de mecanismos lógicos que servem de parâmetro para medições. Ou seja, devem refletir de forma avaliativa o que foi ou não cumprido em termos financeiros e de objetivos propostos

pela política. Dentro destes critérios os principais são os da eficiência (administrativa e econômica), eficácia e efetividade.

Vale destacar que na avaliação de políticas públicas os termos eficácia, eficiência e efetividade não são sinônimos. Segundo Cohen & Franco (2004:102-107), *eficácia* seria “o grau em que se alcançam os objetivos e metas do projeto na população beneficiária, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados”. *Eficiência* seria a otimização dos gastos para alcançar os objetivos propostos. Já a *efetividade* “constitui a relação entre os resultados e o objetivo”, isto é, se os resultados corresponderem aos objetivos propostos este é o efeito concreto da ação.

Normalmente, as avaliações contemplam diferentes dimensões avaliativas e conjugam metodologias e técnicas a fim de otimizar e qualificar a informação recebida. E a ciência social tem sido incorporada por meio de suas metodologias e técnicas como ferramenta qualificadora do processo ao inserir variáveis que complementam a questão econômica. Como no caso, por exemplo, de políticas que necessitam de verificação de critérios além dos econômicos, como as melhorias alcançadas na resolução de problemas sociais.

7.4 A inserção de elementos de Cultura Política em avaliações de Políticas Públicas

Como visto até o momento, tradicionalmente as avaliações de políticas públicas trabalham após a implementação do programa com a avaliação de impacto que consiste em uma espécie de confrontação entre os objetivos propostos e o que foi efetivamente realizado. Além disto a avaliação de impacto é capaz de produzir projeções e comparações em diferentes tempos – presente, passado e futuro – nos quais se implementam e se desenvolvem as ações.

A avaliação deve conter, principalmente em seu momento *ex-post*, a análise do que foi gasto e como foram utilizados os recursos, principalmente os de origem pública, uma vez que normalmente o universo da população é afetado. Quando uma política é financiada por um organismo internacional a avaliação é acompanhada mais de perto e é detalhada conforme os interesses de quem arcou com os gastos. Neste caso o estudo de variáveis econômicas é amplamente utilizado para a verificação da eficiência da política pública, ou seja, se há otimização dos gastos para o alcance dos objetivos.

Por outro lado, a avaliação de impacto envolve a observação da efetividade, ou seja, se os resultados encontrados correspondem aos objetivos propostos. Nesta verificação são utilizados dados de gestão do programa e dados socioeconômicos relativos à demografia, acesso a serviços, infraestrutura domiciliar e renda, dentre outros. Estas variações ocorrem em função dos próprios objetivos a serem analisados e confrontados com a realidade social.

Como visto na seção sobre os PTC, as políticas sociais de forma geral têm se valido nas últimas décadas de uma experimentação de inserção de variáveis diferenciadas no escopo de suas avaliações. Isto se deve principalmente à crescente e tendente compreensão multifacetada dos fenômenos sociais, tal qual o caso da pobreza, que são vistos como aglomerados de fatores que têm sua origem não só no meio econômico, mas também em forma de reprodução e de um efeito cíclico que não depende exclusivamente do movimento da economia local, estadual, nacional ou mundial.

A ideia de que o desenvolvimento envolve não somente a economia, ampliou o debate e, como visto na primeira parte deste trabalho, já estava presente no pensamento dos autores clássicos. Porém, a retomada destes princípios por autores contemporâneos trazem um novo folego à discussão e mostram, sobretudo, que a cultura influencia as instituições em diferentes níveis e sob diferentes aspectos.

Ao considerar a pobreza cíclica e geracional, os PTC abarcaram a ideia de Sen (2010) de que o desenvolvimento só é possível com a evolução das capacidades humanas e a partir daí as políticas sociais passaram a adotar com mais ênfase questões relacionadas à aquisição de habilidades que permitam uma mudança significativa na vida das pessoas, ou seja, para que haja uma mudança no comportamento destes indivíduos na forma com que se relacionam com o mundo.

As avaliações realizadas em políticas sociais, aqui representadas pelos PTC, normalmente não contemplam linhas de pesquisa que tratem da identificação de aspectos culturais anteriores ao desenho da política. Não de forma deliberada. Tem-se por exemplo nos casos de PTC no Brasil, Chile e México que as mulheres foram escolhidas como beneficiárias pelo caráter cuidador que tradicionalmente na América Latina sempre foi exclusivo das mulheres, já que a elas caberiam os espaços domésticos e de cuidado com a saúde, nutrição e educação dos membros do lar. Justamente por isto, a gerência do benefício seria melhor realizada pela mulher.

Tal estratégia, segundo Serrano (2005a:12) foi importante para se substituir o antigo enfoque do homem como chefe da família, que gerou o modelo de bem-estar social do século passado e que a realidade mostra estar ultrapassado dado o número de mulheres efetivamente responsáveis pela manutenção e administração do lar em todos os seus aspectos financeiros e de cuidado com os membros da família. O repasse de recursos às mulheres, independentemente de serem as chefes, para que pudessem utilizar o valor do benefício de acordo com as necessidades do lar, gerou o enfoque na família normalmente dado pelos programas de transferência condicionada de renda.

Porém, vale destacar que o foco dos PTC na família tem sido elogiada por pesquisadores da área (COHEN, 2008; GONZÁLEZ DE LA ROCHA, 2010; SERRANO, 2005a) como um ponto profícuo no processo de rompimento com o ciclo de pobreza.

Cohen *et al.* (2006: 37), ressaltam que:

A través de la familia se reproducen modelos perceptuales, actitudinales y de comportamiento, que son propios de una cultura o subcultura específica, y que condicionan el desarrollo personal de los nuevos miembros, sus formas de interactuar y relacionarse con el medio y con las demás personas. Todo ello permite la reproducción de estilos de vida.

Ou seja, a incorporação da família como foco da ação dos PTC é dada e justificada em função da capacidade de mudança de comportamentos, atitudes e modelos de percepção nos quais os indivíduos estão inseridos e são considerados agentes modificadores da sua realidade e das gerações futuras.

Porém, os autores ressaltam que este tipo de raciocínio implica o reconhecimento de que nem todas as famílias responderiam da mesma forma, dada as especificidades de composição familiar e a constituição social e comunitária aonde estão inseridas às famílias. Por isto os autores argumentam que os PTC devem observar as composições familiares e sua heterogeneidade e que tipo de arranjos familiares se adequam mais aos objetivos de mudanças atitudinais e comportamentais determinantes na quebra do ciclo da pobreza.

Na mesma linha, Serrano (2005a) afirma que as políticas sociais que tratam a família como estratégia focal de mudança devem lidar duas questões: a primeira é a de manter o sentido o e o propósito geral da política e a segunda é a operacionalização dos assuntos práticos e concretos da política. Isto quer dizer que política de família não é a mesma coisa que família como unidade de intervenção, uma coisa é a política pública a serviço da família e

outra é considerar a família a serviço da política definindo linhas de ação que operem junto às unidades familiares. Para a autora o desafio estaria na associação destas duas dimensões.

Porém, existe uma outra questão cultural quando se insere a família como unidade focal nos PTC, que é fragilização dos laços comunitários que este tipo de programa poderia criar na ausência de envolvimento das organizações sociais no programa:

(...) en base a la experiencia del Programa Puente-Chile Solidario, lleva a indicar que la definición rígida de la familia como unidad de intervención omite las relaciones entre ésta y su entorno inmediato, lo cual puede quebrar lógicas colectivas de ayuda mutua e instalar competencias y rivalidades por los recursos proporcionados por los programas. (COHEN *et al.*, 2006: 128)

Ou seja, para que aconteça o principal objetivo dos programas que é a quebra do ciclo de pobreza é necessária a mudança de comportamentos e atitudes dentro das famílias e também dentro de suas relações sociais imediatas, nas organizações em que participam e nas quais vivenciam sua experiências.

Medeiros (2000: 1-2) conclui que o foco na família e o conhecimento de sua composição e organização é importante para a formulação de políticas públicas porque: a relação entre os membros implicam inclusões sociais de efeitos positivos ou negativos; as características identificadas podem ser utilizadas como fatores para a focalização; as políticas sociais podem ter seus objetivos afetados ou afetarem as diferentes organizações familiares.

Assim, Medeiros (2000) argumenta que no contexto cultural latino-americano existe o predomínio de interesses masculinos nas decisões familiares embora seus membros possuam interesses que ora convergem, ora divergem. Porém, os recursos inseridos nas famílias tendem a ser redistribuídos entre seus membros e assim a política social gera impacto sobre todos os componentes.

O autor apresenta como exemplo o caso da determinação dos horários escolares que são definidos partindo do pressuposto que haverá um responsável doméstico, normalmente a mulher, para cuidar das crianças no período em que estas não estiverem na escola. Ou seja, um fator cultural se perpetua na formulação de uma política pública, quando poderia ser fator de reformulação para adequação à realidade social.

Além disto, e o mais importante para o tema desenvolvido nesta tese,

Elementos culturais que determinam a estruturação das famílias podem também ser relevantes para a elaboração das políticas. Produtos culturais como os papéis sociais influenciam as condições de vida dos indivíduos, e o próprio Estado por vezes os reproduz, pressupondo determinados tipos de família na elaboração das políticas sociais ou ainda elaborando ou deixando de elaborar políticas que perpetuem certos modelos de organização das famílias. (MEDEIROS, 2000: 14)

Ou seja, a família é simultaneamente uma unidade passível de modificação pelas políticas públicas e agente de modificação da mesma política. No trecho em destaque encontra-se contemplada toda a discussão teórica estabelecida até o momento nesta tese. Existem fatores culturais que são transmitidos de geração a geração que configuram o plano das atitudes e os fatores culturais que estão no plano comportamental de caráter não perene. Ambos os planos são passíveis de modificação, de reformulação, de influência. Por isto, a observação de valores não pode ser considerada dada. Neste sentido:

É fundamental a consideração de elementos culturais na análise de políticas públicas, especialmente daquelas relacionadas à família, já que produtos culturais, como papéis sociais, influenciam as condições de vida dos indivíduos. (MEDEIROS, 2000: 9-10)

Portanto, se a família é uma unidade condensadora dos valores, comportamentos e opiniões individuais, que influencia e é influenciada pelas políticas sociais, pode-se afirmar que existe sim um ponto relacional entre cultura política e políticas públicas, o que equivale a dizer que em um nível mais abstrato de análise há evidências da relação entre culturalismo e institucionalismo.

Contudo, as avaliações de impacto (*ex-post*) incorporam tangencialmente as questões culturais mesmo nos casos nos quais declaradamente os PTC indicam que há interesse no incremento de capital social. As avaliações têm como finalidade primeira a questão da observação do desenvolvimento da política pública e da análise de seu desempenho no que tange o cumprimento dos objetivos propostos. Porém, aos poucos vem sendo incorporadas nas avaliações *ex-post* questões sobre opinião dos usuários e investigações no que diz respeito à participação e vivência dos beneficiários e da comunidade na qual estão inseridos.

Normalmente os resultados das avaliações são utilizados para a correção ou adequação dos processos de gestão e também como ferramenta de legitimação dos gastos realizados – o que é diferente de prestação de contas – e de fonte para planejamento da política pública.

Conforme ressaltado por Cohen *et al.* (2006), as avaliações de impacto se restringem a comparação entre o programado e o executado no âmbito específico da gestão. O que implica a pretensão de determinar quantitativamente a magnitude das mudanças realizadas no público-alvo em função do alcance das metas propostas. Este tipo de enfoque poderia gerar dúvida sobre a conveniência de sua utilização, uma vez que os projetos podem cometer erros de superestimação ou subestimação de metas o que afetaria o desenho e a implementação da política.

Uma das críticas feitas sobre os processos de avaliação é a lógica subjacente de que a avaliação é exclusiva para melhorar o projeto avaliado, o que não é suficiente. Para que os processos avaliativos sejam plenos e alcancem suas potencialidades é necessário que haja uniformidade nas metodologias e análises utilizadas em cada tipo de programa para que sejam passíveis de comparação, o que permite gerar um marco teórico fundamentado em evidências empíricas que confira um significado conceitual aos resultados encontrados. Porém, isto não acontece nos PTC da América Latina, embora haja a exigência de realização da avaliação por parte dos organismos internacionais de financiamento (COHEN *et al.*, 2006).

Outro aspecto importante nas avaliações de impacto é a incorporação de metodologia qualitativa para realização de estudos sobre processos de mudança nas relações interpessoais, de relação dos beneficiários com as instituições de assistência, bem como questões sobre dinâmica familiar, relações comunitárias e empoderamento feminino (CECCHINI & MADARIAGA, 2011).

Cohen (2008:33) ressalta que a avaliação de impacto deve servir “como instrumento de reprogramação” do programa, uma vez que estas investigações não servem apenas para dar o aporte teórico necessário para sua legitimação, mas sim como ferramenta útil e necessária para a correção de processos e maximização dos resultados perseguidos, tendo assim uma função de investigação social aplicada.

No México, as avaliações são realizadas desde 1999 quando o PTC ainda era chamado PROGRESA. No sítio oficial do programa Oportunidades é possível acessar por ano e por modalidade os dados brutos, os relatórios das avaliações realizadas e seus principais resultados. As avaliações realizadas são externas, ou seja, são realizadas por entidades que não atuam como executoras de nenhuma parte do programa e normalmente possuem conhecimento e experiência neste tipo de estudo.

Os principais temas trabalhados são o desenho e operacionalização do programa, a educação de meninas, meninos e jovens beneficiários, saúde e estado nutricional dos membros da família, dinâmica de consumo, condição de vida, participação comunitária, eficiência na focalização, dentre outras.

Quadro 4. Dados gerais sobre a avaliação externa do PDHO.

| Avaliação Qualitativa | |
|---|--|
| Tipo de Avaliação Contratada | 1. Avaliação de Impacto 2. Avaliação específica sobre a qualidade dos serviços oferecidos pelo PDHO |
| Objetivos | - Avaliação qualitativa do impacto a longo prazo em zonas rurais de três aspectos: 1. Qualidade dos serviços de saúde; 2. Qualidade dos serviços educativos; 3. Possibilidades de inserção dos membros das famílias beneficiárias do PDHO no mercado de trabalho, especialmente dos beneficiários e ex-beneficiários. - Avaliar de que maneira e qual o impacto do programa nos lares com beneficiários indígenas e não indígenas em diferentes regiões. |
| Documentos produtos da Avaliação Contratada | 1. Documento técnico de saúde: “Padecer la pobreza: un análisis de los procesos de salud, enfermedad y atención en hogares indígenas y rurales bajo la cobertura del Programa Oportunidades salud” 2. Documento técnico de educação: “¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? actores, factores y procesos.” 3. Documento técnico de operação: “Cobertura y operación del Programa Oportunidades en regiones interculturales indígenas” 4. Documento técnico de trabalho: “La vida después de Oportunidades: impacto del Programa a diez años de su creación.” |
| Avaliação Quantitativa | |
| Tipo de Avaliação Contratada | 1. Avaliação de Impacto 2. Avaliação específica sobre a qualidade dos serviços oferecidos pelo PDHO |
| Objetivos | Coordenar, supervisionar e desenvolver projetos diversos como parte da avaliação externa do PDHO com enfoque quantitativo: - Identificação dos efeitos a longo prazo do PDHO em zonas rurais há dez anos de intervenção. - Avaliar a qualidade dos serviços que o PDHO oferece a população beneficiária. |
| Documentos Produto das avaliações contratadas | 1. Efectos a diez años de Oportunidades en zonas rurales en niños nacidos con el Programa 2. Calidad de los servicios de salud 3. Evaluación del impacto del componente Energético 4. Calidad de los servicios que ofrece la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades 5. Calidad de los servicios educativos 6. Efectos de Oportunidades en la inserción laboral de los jóvenes 7. Efectos de Oportunidades en educación 8. Efectos de Oportunidades en la salud de la población beneficiaria 9. Efectos de Oportunidades en los comportamientos de riesgo 10. Efectos de Oportunidades en la nutrición |

Fonte: Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Dados Gerais. Reprodução de informações disponíveis no sítio oficial do programa. <<http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/index.php>>

Como observado no quadro anterior, as linhas gerais de avaliação se referem a questões operacionais, de gestão, do cumprimento das grandes diretrizes do programa (saúde, educação e alimentação). Algumas dimensões culturais são trabalhadas principalmente no que se refere à participação comunitária, como ilustra a figura a seguir, retirada do questionário de avaliação de impacto realizada no ano de 2009.

Figura 3. Questão sobre participação no questionário de avaliação de impacto do PDHO, 2009.

En los últimos 12 meses, ¿alguna persona de este hogar, ha participado en ...

| | ACTIVIDAD COMUNITARIA | SÍ | NO | 1° PERSONA | 2° PERSONA | 3° PERSONA |
|----|--|----|----|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 01 | cooperativa o asociación productiva? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 02 | organización de crédito (cooperativa, caja de ahorros, tandas, rifas)? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 03 | organización o partido político con fines electorales (vecinal, municipal u otra)? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 04 | organización o asociación vecinal para el mejoramiento de servicios (agua, electricidad, drenaje, alumbrado, recolección de basura, limpieza)? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 05 | organización o grupo para la seguridad y la vigilancia del barrio o colonia? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 06 | asociación de padres en la escuela (incluyendo faenas comunitarias para mejoramiento y apoyo en la escuela)? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 07 | organización o grupo para el cuidado de la salud (materno-infantil, capacitación para la salud, salud reproductiva, etc.)? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 08 | la iglesia, festividades patronales y religiosas o grupos religiosos comunitarios? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 09 | el comité de promoción comunitaria? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10 | actividades organizadas por las vocales de Oportunidades? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11 | otra actividad que no le haya mencionado anteriormente? | 1 | 2 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Fonte: Reprodução parcial da seção XVI – Participación Comunitaria, página 58 da Encuesta de evaluación de los Hogares Urbanos 2009 - ENCELURB 2009. Encuesta de las Características de los Hogares Urbanos 2009 Cuestionario A (Panel). Disponível em:
http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/c88356abe13fe6b1486bb4cd2ffb9d06/cuestionarios/imprenta/encelurb2009_socioeconomico_05sept12.pdf

A participação comunitária faz parte da vida social que os indivíduos estabelecem e não pode deixar de ser considerada como observação de um aspecto cultural no qual o beneficiário da política está inserido. Porém, não há uma sistematização e um foco específico nas questões culturais, que como vem sendo argumentado até o momento, são incorporadas de forma intuitiva, abstraída pela experiência própria dos atores e dos conhecimentos vindos do senso comum. Ou seja, não há um estudo sistemático.

Se faz sentido pensar de forma avaliativa a questão da participação comunitária como meio de reforçar os laços sociais imprescindíveis para a superação da pobreza, também faz sentido pensar que o conjunto das opiniões, valores, atitudes e comportamentos

individuais influenciam o curso da política pública. Porém, ainda não existe uma forma empírica de mensurar esta influência e nem de como elencar os fatores culturais que seriam mais propensos ao sucesso ou ao insucesso das políticas públicas.

Como dito na primeira parte deste trabalho, existe no México uma pesquisa chamada Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) que visa à observação e à formação de base de dados sobre a cultura política da população mexicana, mas não há uma clareza a respeito do uso destes dados para fins relacionados à administração pública.

No Brasil, em 2003 foi realizada a avaliação do Programa Bolsa Escola Federal (BEF) e a avaliação trouxe um capítulo dedicado exclusivamente aos impactos sociais causados pelo programa, com a apresentação de dados sobre: capital social (redução da migração, fixação ao meio, relações de vizinhança, confiança nas instituições e associativismo); percepção da bolsa pelo beneficiário; governo, poder local e exercício da cidadania; expectativas quanto ao futuro; efeitos do programa sobre a sociedade local; demandas de emprego; e expectativas de ascensão social (DATAUnB, 2003: 115-136).

Outro capítulo foi dedicado aos impactos nas relações familiares, com análise das alterações no relacionamento familiar: agressividade e violência doméstica; relações conjugais e papéis familiares; valorização da criança; mudanças na posição da mulher na família e na sua autoestima; e planejamento familiar (DATAUnB, 2003: 137-144).

Atualmente, o MDS realiza por meio de sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi) a avaliação do Programa Bolsa Família. De acordo com Tapajós *et al.* (2010) entre 2004 e 2010 foram realizados mais de 100 estudos de avaliação focados na rede de proteção social. O quadro³² a seguir é uma reprodução parcial de Tapajós *et al.* (2010:77) com as principais avaliações realizadas pelo PBF.

³² Quadro 2 publicado por Tapajós *et al.* (2010) no capítulo 3, página 77, do segundo volume de Bolsa Família 2003-2010 avanços e Desafios publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Foram omitidas as metodologias utilizadas e a coluna com os responsáveis pela pesquisa.

Quadro 5. Dados gerais sobre avaliação do Programa Bolsa Família.

| Pesquisa | | Descrição | Período de realização |
|----------|---|--|-----------------------|
| 1 | Estudos sobre a importância das transferências na renda municipal | Análise da importância do volume de renda transferido pelo Programa Bolsa Família segundo tipo de município. | 6/2004 a 12/2004 |
| 2 | Avaliação de impacto do PBF – 1a rodada (AIBF I) | Avaliação do impacto do PBF sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; empoderamento e capital social ; relações de gênero e alocação intrafamiliar de recursos. | 12/2004 a 11/2006 |
| 3 | Pesquisa domiciliar com os beneficiários do PBF | Avaliação do grau de conhecimento dos beneficiários do PBF sobre esse programa e suas percepções sobre a importância do benefício para a melhoria das condições de vida. | 7/2005 a 11/2005 |
| 4 | O PBF e o enfrentamento das desigualdades de gênero | Avaliação do programa sobre a condição social das mulheres beneficiárias , visando averiguar o ordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. | 11/2005 a 11/2006 |
| 5 | Pesquisa de percepção dos beneficiários do PBF sobre condições de segurança alimentar e nutricional | Mensurar as percepções dos beneficiários do programa sobre a melhoria de suas condições de vida , principalmente, sobre as mudanças referentes à qualidade e à quantidade de alimentos consumidos pelas famílias beneficiárias. | 2/2006 a 4/2006 |
| 6 | Pesquisa sobre a implementação do PBF | Avaliar a implementação do Programa Bolsa Família, particularmente quanto à gestão e ao controle social do programa nos municípios brasileiros. | 4/2006 a 8/2008 |
| 7 | Avaliação epidemiológico e social do PBF – experiência de um município baiano | Avaliação do PBF considerando seus resultados sobre: situação nutricional das crianças de famílias beneficiárias, utilização do benefício na unidade familiar, estímulo à economia local, acesso das famílias beneficiárias ao sistema municipal de saúde e o empoderamento das mulheres face à titularidade do recebimento do benefício num município com 25 mil habitantes. | 4/2006 a 12/2006 |
| 8 | Estudo sobre controle e fiscalização do PBF | Análise dos problemas e pontos críticos identificados pelo TCU, CGU e MPU, bem como pelo próprio MDS, na gestão e implementação do PBF durante o ano de 2005, nos níveis federativos pertinentes. | 5/2006 a 11/2006 |

(...)

Quadro 5. Dados gerais sobre avaliação do Programa Bolsa Família. (cont.)

| Pesquisa | | Descrição | Período de realização |
|----------|---|---|-----------------------|
| 9 | Estudos de caso sobre controle social do PBF | Analisar o desempenho das instâncias municipais e estaduais de controle social do Programa Bolsa Família no cumprimento de suas funções; avaliando os efeitos de sua implantação e do funcionamento em termos <u>de incremento do capital social e identificar possíveis variáveis explicativas do seu desempenho.</u> | 2/2008 a 3/2009 |
| 10 | Avaliação de impacto do PBF - 2a rodada (AIBF II) | Avaliação do impacto do PBF sobre gastos com alimentação, educação e saúde; medidas antropométricas e indicadores de desnutrição; <u>empoderamento e capital social; relações de gênero</u> e alocação intrafamiliar de recursos. | 02/2009 a 10/2010 |

Fonte: Reprodução parcial de “Quadro 2 – Avaliações com foco prioritário no Programa Bolsa Família, contratadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação entre 2004 e 2009”. (Tapajós *et al.*, 2010: 77)

Observa-se no quadro que o PBF em suas avaliações também incorporou questões de opinião e elementos culturais em seus estudos. A pesquisa sobre expectativa de vida revela tanto a disposição do beneficiário em alterar o curso de sua trajetória quanto a percepção a respeito das modificações realizadas na família e na comunidade. As questões relacionadas a confiança e a participação são importantes para a observação de fatores que incrementam o capital social do público-alvo, o que hoje é considerado muito importante nos PTC para a quebra do ciclo geracional da pobreza. O trecho a seguir apresenta um dos resultados da pesquisa domiciliar com beneficiários a respeito da melhoria nas condições de vida:

Um resultado interessante foi observado quando se perguntou aos entrevistados o que eles achavam melhor, caso existisse mais dinheiro disponível para o programa, se o aumento do valor dos benefícios ou a inclusão de novos beneficiários. Mais de 82% dos entrevistados consideraram como melhor opção a inclusão de novos beneficiários. Até mesmo entre aqueles que eram beneficiários do PBF essa resposta prevaleceu – 78% dos beneficiários disseram preferir esta opção ao aumento do valor do benefício. (TAPAJÓS *et al.*, 2010:83)

Ao tratar a questão do aumento do valor do benefício ou da inclusão de novos beneficiários, o senso comum poderia prevalecer no sentido de que as pessoas optariam sempre pelo aumento no valor do benefício, mas no caso foi identificado o contrário. Os beneficiários preferem que outras pessoas também se beneficiem do que aumentar o valor de seu próprio benefício. Uma das possibilidades de se pensar esta questão, cotejada com outras também relacionadas a valores, é que o indivíduo neste caso enxerga o maior número de pessoas recebendo o benefício como algo que favorecerá toda a comunidade.

Portanto, ressalta-se que a observação de fatores culturais para aferição das condições de vida vem sendo realizada há algum tempo, agregada às avaliações de impacto, mostrando que faz sentido incorporar às percepções individuais no que tange às relações individuais e institucionais.

Se é importante saber o que as pessoas pensam e identificar o conjunto de suas opiniões sobre as mudanças em seu meio, esta evidência aponta que é igualmente importante conhecer culturalmente o público-alvo antes da implementação da política. Com um recorte cultural anterior ao desenho e à implementação da política pública, pode-se otimizar as ações e reduzir as superestimações ou subestimações de metas o que proporcionaria maior grau de eficiência e efetividade da política.

8. PROPOSTA DE INSERÇÃO DE FATORES DE CULTURA POLÍTICA NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de concepção e formulação de políticas públicas tradicionalmente leva em consideração apenas características demográficas e econômicas para a escolha do público-alvo e também para a definição das metas e dos objetivos a serem alcançados com a implementação da política. Portanto, incluir fatores culturais na concepção das políticas públicas seria um grande avanço não só para o processo de otimização dos gastos e eficácia destas, mas também para o desenvolvimento acadêmico dos estudos em ciências sociais.

Como visto nas seções anteriores, a avaliação de políticas públicas, especialmente as de políticas sociais, representa um avanço na aferição da efetividade social ao utilizarem de forma conjugada técnicas quantitativas e qualitativas vindas das Ciências Sociais. As avaliações do Oportunidades e do PBF evidenciam que o estudo de variáveis que tratam de elementos culturais e de opinião são importantes para a verificação da eficácia e da efetividade dos programas.

Variáveis sobre a expectativa do beneficiário em relação ao futuro, percepção sobre as alterações sociais em função do programa e observação das condições de vida, proporcionam uma visão abrangente sobre o contexto social e cultural no qual o indivíduo e sua família estão incluídos e podem proporcionar alterações de rumo na implementação dos programas. Logo, fica evidente que se o que as pessoas pensam é pertinente para a avaliação após o programa ter sido implementado (*ex-post*) e que, portanto, valeria ainda mais identificar o conjunto de suas opiniões, valores, crenças, atitudes e comportamento para propor, desenhar e planejar a política pública, especialmente as de caráter social.

No casos estudados, dos programas brasileiro, chileno e mexicano, os processos de acompanhamento e avaliação de políticas públicas ainda são considerados incipientes e não há registros de levantamentos anteriores à formulação da política pública no que diz respeito ao conhecimento amplo sobre característica de cultura política do público-alvo. Porém, sabe-se que há uma relação entre cultura e o desenvolvimento das políticas que, como visto na primeira parte desta tese, normalmente se dá de maneira intuitiva, não sistemática.

Ao pensar a relação entre fatores de cultura política e políticas públicas depara-se com o questionamento já exposto de como apontar esta relação uma vez que muito é falado e pouco é demonstrado nas análises empíricas. Neste sentido, propõe-se um caminho de análise

que considere o levantamento das opiniões, das crenças e dos valores da população alvo como processo anterior à formulação e à implementação das políticas públicas.

Não se trata nem de as pessoas aceitarem a política, no sentido de optar ou não pela participação, nem de uma exigência a priori para que uma política seja implementada, pois as políticas são planejadas e executadas por uma série de interesses que independem da vontade popular. Trata-se de conhecer melhor o público-alvo e assim ampliar a eficácia e a eficiência das políticas públicas garantindo assim sua efetividade.

8.1 Consideração de variáveis culturais na avaliação *ex-ante*

A consideração de valores, crenças, atitudes e comportamentos de maneira sistemática e como possibilidade empírica de investigação social pode ser ampliada como forma de compreensão da sociedade e de todos seus elementos constituintes. Como visto na seção sobre usos intuitivos, a constituição de processos de desenvolvimento social, tal qual as políticas públicas, esbarra no limite da observação e no senso comum dos atores envolvidos.

Neste sentido, a incorporação de variáveis de cultura política na etapa de avaliação *ex-ante*, no momento da elaboração, pode contribuir significativamente para a redução da incorporação de valores e interesses próprios dos atores envolvidos no processo, o que afetaria diretamente todas etapas posteriores, evitando o que foi exposto anteriormente sobre uma espécie de contaminação em todas as demais fases.

As etapas de uma política pública não são estanques. Elas podem ocorrer de forma contínua e permeável, como no caso da avaliação, possível em todas as etapas. E os conflitos de interesses e as interpretações pessoais podem se incorporar em qualquer fase. Neste sentido, relacionar cultura política e políticas públicas não só é saudável ao processo como possivelmente melhoraria seus resultados ao ampliar sua capacidade de adesão por parte do público-alvo, sua eficácia, efetividade e eficiência.

A relação entre cultura política e políticas públicas mostra-se importante no sentido de aperfeiçoar as políticas públicas ao se aproximar da cultura existente. Portanto, seria justamente na identificação de processos culturais, de caracterização de especificidades sociais de um determinado público que o instrumental de cultura política entraria.

Parece óbvio e até redundante que se conheça a sociedade, mas do ponto de vista da formalização dos processos institucionais, tal qual a constituição de uma política pública, esta etapa, quando existe, é pensada em termos do conhecimento comum, das observações cotidianas e da vivência dos atores que não necessariamente refletem a real configuração daquele segmento ao qual se destina a política.

Assim, no momento inicial de construção de uma política pública é fundamental a utilização do instrumental de cultura política para a uma caracterização muito mais próxima à realidade, uma vez que, como visto anteriormente, as ferramentas de caracterização a posteriori já são utilizadas em processos de avaliação de projetos.

Para elucidar como poderia se dar esta relação, tomar-se-á como exemplo o trabalho realizado por Fonseca & Borges (1998) com objetivo de mostrar que a utilização de ferramentas de marketing no setor público que mensure o nível de satisfação dos usuários pode auxiliar na administração do transporte de forma que este se torne mais eficiente.

Embora a pesquisa tenha sido realizada com objetivo voltado à administração e ao marketing, pode-se traçar um paralelo com o que vem sendo discutido nesta tese uma vez que os resultados da pesquisa indicam que há relação entre aspectos valorativos do uso do transporte e sua eficiência.

Fonseca & Borges (1998) argumentam que os sistemas de mensuração da satisfação são reconhecidos pela sua importância administrativa e seu caráter científico prestaria uma importante contribuição às empresas públicas, pois complementariam as atuais formas utilizadas pelo Estado para o controle de níveis de qualidade no transporte público.

A pesquisa de satisfação viria, nesse sentido, como uma resposta mais precisa ao poder público, em termos normativos, sobre o que a sociedade espera dos serviços prestados por ele, partindo do ponto de vista do usuário do serviço e não mais do burocrata designado para controlar o mesmo. (FONSECA & BORGES, 1998:5)

No estudo a hipótese aceita foi a de que o que as pensam é relevante para que o serviço prestado pelo Estado seja eficiente. Foram utilizadas dimensões de análise que abrangem a observação sobre os serviços prestados tais como: as condições de oferta do transporte; as condições das instalações físicas e dos veículos; quantidade de veículos disponíveis; horários de atendimento.

Também foram observadas pelos autores dimensões relacionadas a questões valorativas, como por exemplo: educação e cordialidade do tratamento dos motoristas e

cobradores; competência e eficiência de motoristas e cobradores; conforto dos assentos; limpeza; espaçamento entre os bancos; e respeito às leis de trânsito.

Os achados da pesquisa revelam que os fatores considerados importantes para os usuários do transporte coletivo “trajetos e horários” e “qualidade do pessoal” possuem níveis de satisfação acima da média. Alguns fatores são apontados como problemáticos “adequação para deficientes”, “condições das paradas”, “condições internas” e “conforto”, pois são importantes para o consumidor e os níveis de satisfação são baixos.

Fonseca & Borges (1998) argumentam que análises como esta, se realizadas periodicamente, permitiriam a intervenção do Estado nas áreas ou serviços com desempenhos deficientes. A visualização e a interpretação de cada aspecto importante sob o ponto de vista dos cidadãos, e seus respectivos níveis de satisfação, facilitaria ao Estado a busca de maior eficiência na prestação de seus serviços.

As dimensões trabalhadas por Fonseca & Borges (1998), indicam que a utilização de instrumental para verificação da satisfação dos usuários de transporte público permite ao Estado agir de forma eficaz no que diz respeito aos serviços públicos prestados a população. Ou seja, o Estado veria além das condições de oferta que são necessárias para um bom serviço de transporte. Identificar o que as pessoas pensam e esperam de sua ação, permite ao Estado ir além dos requisitos elementares para a constituição da ação, de maneira que esta se ajuste as necessidades do usuário e garanta assim sua efetividade.

As dimensões apresentadas pelos autores indicam que a observação dos valores e crenças da população alvo das políticas públicas por meio da utilização de instrumental adequado, implicaria formulação de políticas efetivas que teriam seu grau de abrangência ampliado em função da observação de características além das elementares de demografia. Esta observação permitiria que o Estado conhecesse e considerasse quem são as pessoas, o que pensam, no que acreditam e como agem e com isto sua capacidade de ação seria otimizada.

Levar em consideração estes aspectos de cultura política do público-alvo no processo anterior à concepção de políticas públicas seria importante para verificação de especificidades culturais da população alvo, para maior adesão dos indivíduos e para uma alteração nas atitudes e comportamentos dos integrantes daquele meio social.

Uma maneira possível para a realização de tal levantamento pode ser pensada a partir da construção de um instrumento, a ser aplicado à população alvo, contendo uma bateria de

questões relacionadas a valores que influenciariam qualquer tipo de política pública e baterias de questões específicas contendo pontos que permitam identificar as crenças e os valores relacionados a determinado tipo de política como, por exemplo, educação, emprego, renda ou trabalho. Portanto, este levantamento deveria ser realizado antes da implementação da política para observação das especificidades da população.

Uma das formas de elaboração de um instrumento é utilizar questões que já foram usadas em outros levantamentos e que, observada a pertinência ao estudo que se propõe o instrumento, podem servir como cerne na construção deste na medida em que já foram pré-testadas em diversas aplicações e sua abrangência e capacidade de inferência podem ser ampliadas.

Há diversas pesquisas de larga abrangência sobre cultura política que são realizadas há décadas e podem servir de base para realização de outros estudos. Dentre estas, pode-se destacar os estudos realizados pelo *Latinobarômetro* e pela Pesquisa Mundial de Valores (World Values Survey-WVS), coordenada mundialmente pelo Professor Ronald Inglehart.

O *Latinobarômetro* é uma pesquisa anual realizada na América Latina, que observa as opiniões, atitudes e comportamento em cerca de 400 milhões de habitantes da região³³. A pesquisa nasceu em 1988 com um estudo piloto em quatro países: Argentina, Brasil, Uruguai e Chile, sobre as bases sociais das novas democracias.

Diante do êxito da primeira realização da pesquisa, os organizadores apresentaram um projeto à comissão das comunidades europeias com o objetivo de iniciar na região um estudo de opinião pública que seria feito de maneira regular, seguindo o mesmo padrão do Eurobarômetro.

Em 1995, o estudo foi realizado em 8 países, em 1996 se estendeu para 17 países e para 18 países a partir de 2004. Outra pesquisa de expressão internacional é o WVS. Em linhas gerais, o WVS é uma investigação mundial sobre mudanças socioculturais e sobre cultura política em diversas partes do mundo. A pesquisa é realizada desde 1981 e a cada cinco anos uma nova onda é realizada.

As mudanças na cultura política se dão a longo prazo. É plausível considerar que os valores observados em um estudo não difiram substancialmente de outro realizado poucos anos depois, especialmente quando se tratam de variáveis ligadas a dimensões atitudinais, ou

³³ <http://www.latinobarometro.org/>. Acesso em 09/10/2007.

seja, aquelas que indicam ações mais duradouras na população, ligadas a aspectos culturais. Por isto, as aplicações do WVS são realizadas a cada cinco anos e suas dimensões de análise e questões são passíveis de comparação entre diferentes épocas e entre diversas sociedades.

A maior parte das questões deste tipo de abordagem são de autopercepção. Nestes tipos de pergunta a taxa de resposta é alta, pois se referem ao que as pessoas acreditam e não ao conhecimento formal dos problemas e situações sociais que as cercam. Por isto a investigação vai além da informação, pois se aproxima da situação de vida dos sujeitos.

Dentro das dimensões analíticas pode-se encontrar as que são ligadas a aspectos culturais e as que são relacionadas a aspectos conjunturais. As dimensões culturais são aquelas nas quais as mudanças só são passíveis de observação a longo prazo. São assuntos que perpassam a situação de vida das pessoas e estão ligados a fatores perenes, a atributos pessoais e ao que as pessoas acreditam e tomam para si como verdadeiro. As dimensões conjunturais são aquelas nas quais as mudanças seriam observadas a curto prazo. São questões ligadas ao comportamento pessoal frente à determinada situação ou aspectos demográficos passíveis à variação em um dado período de tempo.

Contextos culturais são arraigados e os valores demoram até gerações para sofrerem algum tipo de alteração. Por exemplo, no início do século XX a mulher ocidental não trabalhava fora de casa. Com a industrialização, mudanças na economia e com as conquistas femininas de diversos direitos, o século XXI iniciou-se com uma nova configuração destes valores.

Isto quer dizer que, de maneira ampla, a observação dos valores oferece pistas essenciais para mostrar como se dá a configuração social de determinado público. O conhecimento dos valores e das crenças de determinado grupo social permite que no momento da implementação de determinada política pública os elos sociais sejam preservados garantindo assim a configuração planejada para a política evitando distorções que impeçam sua correta implantação ou mesmo seu sucesso.

Temas conjunturais também podem ser mensurados por meio de que questionamentos relacionados a valores uma vez que estes estão mais ligados ao momento vivido pelo indivíduo em razão de determinada situação social. Ou seja, as questões conjunturais são aquelas que permitem aferir alterações em um curto espaço de tempo. São aquelas nas quais se pode, por exemplo, observar se há diferença entre um ano e outro, se há alteração em função de determinada modificação na estrutura social, como por exemplo,

quando se insere uma nova fonte de renda, ou quando alguma condicionalidade de um programa é atendida de forma que garanta o acesso à determinada política.

As dimensões culturais, como exposto, são questões ligadas a aspectos sociais que são perenes, por isto seriam relevantes para qualquer tipo de política pública. Seria uma espécie de dimensão geral de estudo. A dimensão cultural está relacionada à formulação de questões atitudinais. Atitude é aferida quando se pretende verificar as preferências, os anseios e os valores presentes em determinado grupo social, pois refletem valores que não sofrem alterações em curto espaço de tempo.

Já as dimensões conjunturais representam o que pode ser alterado a curto prazo, por isto poderiam gerar evidências de situações que necessitem ser alteradas a curto prazo. Estão associadas à formulação de questões comportamentais. Comportamento é aferido quando se pretende verificar como as pessoas reagem frente à determinada situação e estima o que as pessoas fariam ou poderiam fazer em determinada circunstância.

Toda esta discussão sobre as dimensões remete à importância e à relevância do instrumental das ciências sociais para a avaliação de políticas públicas. No caso apresentado, as ferramentas já consagradas pela ciência política, como as pesquisas sobre cultura política são fontes riquíssimas para um amplo conhecimento do contexto social, cultural e político no qual se insere o público-alvo.

Neste sentido, percebe-se que a avaliação de políticas públicas, seja ela *ex-ante* ou *ex-post* ou suas diferentes combinações, permite a observação da interseção entre cultura política e políticas públicas. Fica evidente que é justamente o resultado da avaliação que aponta para relação de sentido existente entre o campo imaterial – um campo no qual pairam as ideias, os valores e as opiniões – e o campo material palpável – o da instituição presente com suas regras, direitos, deveres e personificações. Sem esta avaliação a priori, que vem sendo defendida aqui, ocorre uma palidez de sentido da política pública, o que será visto na seção a seguir.

8.2 A não consideração da relação entre Cultura Política e Políticas Públicas e a palidez de sentido nas Políticas Sociais

Como desenvolvido nesta tese, as evidências da relação entre cultura política e políticas públicas são tangíveis a partir de um olhar criterioso nos processos de avaliação que são capazes de aferir atitudes e comportamentos do público-alvo que seriam fundamentais para a efetividade destas políticas.

Especialmente quando se pensa em políticas sociais ficou claro que as políticas públicas possuem uma profunda relação com o campo das ideias, dos valores, das crenças, atitudes, comportamentos e opiniões individuais do público-alvo destas políticas. Quando a opinião se torna importante em uma avaliação ela é capaz de demonstrar os rumos que devem ser tomados, as metas a serem alcançadas e os caminhos que necessitam de correção.

Porém, quando não existe este reconhecimento, quando empiricamente não é considerada a relação entre os elementos culturais e as instituições, percebe-se uma palidez de sentido na configuração da política pública, que pode ser atribuída à ausência de significado no que tange à rede social na qual o indivíduo está inserido.

A palidez de sentido diferencia-se da apatia, pois existe a sensação de pertencimento, mas esta não é completa. A apatia se manifesta pelo abandono das crenças e valores enquanto a palidez de sentido reflete a desmotivação da coesão entre o grupo, a fragilidade no pertencimento e o desencorajamento para vencer determinado obstáculo criado por outro grupo ou vivenciado em função da desigualdade social.

Marx trouxe a ideia de que a classe trabalhadora só veria as benesses de sua liberdade enquanto livres de qualquer ação do Estado. Não por uma questão de “orgulho” ou de não se subjugar, mas por uma questão de autonomia de pensamento, de ação, de liberdade econômica que não possuíam em decorrência das desigualdades de classes. E é justamente aí que se encaixa a palidez de sentido, na não aderência às políticas públicas. A população não se sente parte dos acontecimentos por eles serem estabelecidos de forma arbitrária. Se o Estado não se atém aos valores e crenças da população para a formulação das políticas públicas não há como esperar que haja aderência ao processo e, conseqüentemente, o resultado é afetado.

A palidez de sentido pode ocorrer em função do Max Weber já alertava sobre o desencantamento do mundo, que o processo de racionalização e intelectualização não levariam a um conhecimento maior e mais geral sobre as condições nas quais se vive em sociedade. A palidez está ligada: 1) ao excesso de informações; 2) à ausência de valores fundamentais; 3) ao declínio dos valores humanitários; 4) à sobreposição dos valores econômicos sobre os sociais; 5) à ausência de confiança nas instituições; e 6) ao enfraquecimento dos laços comunitários e de associação.

A palidez de sentido envolve características de ausência de estímulo. Não se trata de confrontar, negar ou subverter um valor, pois isto em si traz uma nova fundamentação em termos valorativos. O que ocorre é uma indeterminação no sentido dos valores, não se trata nem do famoso “estar em cima do muro”, pois isto implicaria dúvida sobre o posicionamento entre este ou aquele. Trata-se de não se sentir parte, não reconhecer determinado valor como seu ou de seu grupo social. Existe um valor, ele é identificado, mas não faz sentido naquele contexto. Existe mas não há representação.

É o caso da leis que regulam comportamentos sociais que no Brasil se tornaram “leis que pegam” e “leis que não pegam”. A lei existe, mas só será cumprida de fazer sentido para quem está submetido a ela, ou seja, além da punição existe um sentido moral, uma questão valorativa que pode não ser a mesma dentro de diferentes comunidades em uma mesma sociedade. O que a longo prazo ocasiona a palidez, a falta de robustez no sentido dos hábitos, comportamentos e valores.

A palidez de sentido se apresenta quando são implementadas políticas públicas que não fazem muito sentido para a população por não apresentarem algo que convença do ponto de vista de seus aspectos culturais.

Um exemplo disto é o que argumenta Alarcón *et al.* (2003), quando diz que muitas experiências executadas por organismos internacionais na área da saúde, especialmente em setores pobres, mostram as dificuldades e as barreiras a transpor quando não se considera a cultura dos usuários no processo de atenção à saúde. A falta de adesão e o rechaço às práticas médicas ocidentais, os conflitos entre os agentes tradicionais e os médicos, a desarticulação da estrutura social e da comunidade são observados em populações que possuem valores tradicionais arraigados e que não admitem a interferência de um sistema de saúde com ações que nada têm em comum com sua cultura.

Voltando um pouco aos exemplos dos usos intuitivos é o que acontece em boa parte dos países que tentam implementar às políticas de prevenção à aids sem a observação dos valores culturais envolvidos na população alvo. E a “barreira” cultural existe e é problemática na abordagem do tema da aids mundo afora. Em alguns países da África a taxa de infecção pelo vírus é altíssima³⁴ e a maneira de tratar o assunto ou de abordar as formas preventivas não se encaixa no contexto cultural de alguns países.

Em Moçambique foi vinculado um vídeo³⁵ (s.d.) que enfatiza as redes sexuais e a possibilidade de transmissão do HIV por esta via. Nele um narrador conta por meio de ilustrações que muitos homens com boa posição e salário seguro mantém relações com a esposa mais duas ou três mulheres. Que o jovem acredita ser mais homem quando tem uma mais de uma namorada. E assim é elucidada a montagem da rede sexual. O narrador afirma categoricamente que se todos os relacionamentos implicam relações sexuais, se o Fulano tem HIV, então pode ter passado para Ciclana, para Exbeltrana e para o Beltrano, portanto todos correm o risco de serem infectados, pois fazem parte da mesma rede de relações sexuais.

Esta propaganda esboça, de maneira objetiva e elucidativa, o elemento cultural da formação de redes sexuais e que as pessoas deveriam refletir se fazem parte ou não de rede semelhante e alterar seu comportamento em função da prevenção de uma infecção, de uma doença, que é caso de saúde pública e, portanto, de política pública.

Ou seja, se aquele elemento cultural (a formação de redes sexuais) não fosse tratado de maneira aberta e não fosse reconhecida pelas pessoas como algo com significado em seu meio cultural esta campanha não teria o mesmo sentido. E não se trata de sentido como sinônimo de razão de ser. Não é que não haja razão. A razão existe e a população percebe, tal qual no exemplo, que existe a necessidade da política pública de prevenção à aids um problema de saúde pública. Só que a percepção da resolução do problema ou da origem do problema é outra. Por isto se trata da palidez de sentido. O sentido existe, mas ele não tem cor, não tem sustança, não tem motivo suficiente para que haja adesão da população.

³⁴ Dados do Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS, 2012) mostram que 68% dos portadores do vírus HIV – cerca de 23 milhões de pessoas – estão na África Subsaariana. Nesta região vivem 12% da população mundial e no ano de 2011 concentrou 70% dos novos casos de infecção.

³⁵ Vídeo disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=FXwwfoGcJk0> sob o título “AIDS / SIDA / HIV - Redes Sexuais” publicado em 01/09/2010, mas sem informações sobre a autoria e data da veiculação original.

Portanto, ressalta-se que os aspectos de cultura política, que abarca o conjunto de crenças, valores, atitudes, comportamentos e opiniões individuais dos envolvidos configuram a robustez da política pública social e lhe confere o rubor, a cor, o cerne do sentido de sua realização atendendo melhor as necessidades do público-alvo e conferindo eficácia e efetividade dos programas a serem implementados.

A avaliação das políticas públicas, especialmente em seu momento *ex-ante* contribuiria de forma significativa para a realização de programas que atendessem o objetivo maior da política pública, que é o cumprimento de um fim social e não apenas para legitimação das ações planejadas e realizadas.

CONCLUSÃO

O estudo da cultura e o estudo das instituições possuem uma longa tradição nas Ciências Sociais sendo trabalhados de diferentes formas pela antropologia, sociologia e ciência política. Porém, existia ainda um questionamento acadêmico de como se daria a relação entre estas esferas de conhecimento. Portanto, o principal tema norteador deste trabalho foi: A cultura influencia as instituições?

A partir daí identificou-se uma questão que não possuía uma resposta teórico-metodológica abrangente nas Ciências Sociais: Pensando de forma mais restrita, o que as pessoas pensam, seus valores e suas crenças influenciam as políticas públicas? Ou seja, existe uma interseção entre cultura política e políticas públicas?

Para compreender como se daria esta influência e a interseção entre as duas linhas de abordagem teórica, surgiu o seguinte problema de pesquisa: Por que países com problemas sociais semelhantes, que concebem e executam políticas públicas com características parecidas, podem chegar a resultados distintos?

Para responder estas questões, trabalhou-se com o marco teórico de duas grandes tradições da ciência política: o Institucionalismo e o Culturalismo. Dentro da vertente institucionalista foi abordado o estudo das políticas públicas como uma manifestação da dinâmica do Estado, do chamado Estado em Ação. Já na abordagem culturalista o enfoque se deu na cultura política, mais precisamente em seus elementos constituintes (valores, crenças e opiniões) em uma possível relação com as políticas públicas.

Em seguida foram trabalhadas as possíveis interseções entre as duas vertentes teóricas e identificadas suas possíveis interseções. Para evidenciar como acontece esta interseção foram apresentados exemplos dos usos intuitivos de elementos culturais em políticas públicas no Brasil, no Chile e no México. Após esta etapa, passou-se para a consolidação da argumentação em torno das evidências encontradas e também para a análise da interseção entre cultura política e políticas públicas nos programas de transferência de renda nos mesmos países.

A primeira parte desta tese desenvolveu o marco teórico e apontou como se dá a incorporação intuitiva de elementos culturais em políticas públicas. A primeira seção

desenvolveu como o conceito de cultura é abordado pelas disciplinas das Ciências Sociais com o propósito de mostrar como o conceito trabalhado em ciência política se encaixa melhor na proposição geral do estudo em função de seu instrumental empírico.

O conceito de cultura é trabalhado pela antropologia em função da relação do indivíduo com seu grupo social. Por isto, cada grupo de indivíduos possui uma cultura, que por sua vez possui códigos e significados que seguem uma lógica interna e possui coerência quando analisada a partir do sistema ao qual pertence.

A linha interpretativa dos estudos antropológicos se aproximou da abordagem cultural pensada para este trabalho, pois a cultura é vista como o todo da vida social, como um conjunto de valores, práticas, símbolos, instituições e relações humanas. A valorização dos símbolos implica diferenciação entre as culturas e ação humana é entendida como um elemento, no qual o comportamento é uma ação simbólica de constituição e estruturação da cultura.

A teoria interpretativa de Geertz (2008) apresenta o conceito de cultura como um sistema de signos organizados que possui um padrão de significados transmitidos historicamente incorporado em símbolos e materializado em comportamentos. Ou seja, a cultura é um elemento controlador dos comportamentos em um grupo social e ao mesmo tempo é carregada de significados que não perdem o sentido em função da criação ou ressignificação de determinado comportamento.

Já do ponto de vista sociológico, a conceituação de cultura está restrita aos fenômenos que explicam as diferenças entre os povos, sociedades e grupos sociais dentro de estruturas comuns de natureza política ou econômica. Nesta vertente a percepção dos elementos culturais ocorre de fora para dentro da sociedade, ampliando a observação para o todo e não para as partes que formam o todo.

Na retomada dos clássicos da sociologia, observou-se que a cultura é tida como um ponto importante a ser considerado, na medida em que ela é a própria sociedade, inclusive em conformação com seu Estado. Os acontecimentos da vida em sociedade ocorrem por meio de ações realizadas de forma consciente ou inconsciente por seus indivíduos e o que conferirá consciência às ações é justamente sua significação cultural.

Por isto, Weber (2000) considera a ação como toda conduta humana que possui um sentido subjetivo para o indivíduo que a executa e a ação social é orientada pelo comportamento dos outros e está definida em quatro categorias (ação racional com relação a

fins; ação racional com relação a valores; ação afetiva; ação tradicional). Desta tipificação da ação social surgiu a conceituação de dominação (racional, tradicional e carismática). Assim, Weber considera que a vida humana é feita de uma sucessão de escolhas nas quais os indivíduos constroem um sistema de valores, que é um processo cultural, mas antes de tudo histórico, na qual existem definições individuais e coletivas.

Os fatores culturais podem ser explorados pelo que cada sociedade tem de peculiar em relação às outras. Suas características, suas especificidades, suas visões e construções da realidade. Tudo isto refletido em valores, comportamentos e símbolos característicos daquele meio social.

Assim, chegou-se até o estudo do conceito de cultura política, forma da ciência política tratar sobre a questão cultural, que em uma abordagem contemporânea refere-se ao conjunto de determinadas orientações subjetivas que interferem na realidade política. Estas orientações subjetivas são valores, opiniões, crenças, sentimentos, conhecimento, comportamentos e atitudes de determinada população.

Almond & Verba (1989) unem atitude e comportamento (fenômenos culturais) para explicar a consolidação da democracia (instituição). A definição conceitual de Cultura Política está diretamente relacionada com as formas de ação social e dominação desenvolvidas por Max Weber e a partir delas surgem as tipificações das orientações (cognitiva, afetiva e avaliativa) e as classes e objetos políticos (sistema, processos políticos, processos administrativos, indivíduo como participante). Dos cruzamentos entre estes surgem a cultura política 1) paroquial; 2) súdita e 3) participante. Da relação entre o tipo de cultura e o tipo de estrutura, definida pela predominância de um padrão de cultura cívica em determinada população, emergiriam as condições necessárias para a existência e estabilidade da democracia.

Portanto, a obra aponta que determinadas características de cultura política podem influenciar a própria constituição social e sendo assim, as próprias instituições. E esta é uma das características mais importantes da conceituação da cultura política para compreensão do estabelecimento da democracia: a inserção do fator humano na consolidação institucional. Por isto, a busca pelas interseções entre cultura e instituições é importante. Para demonstrar que além da causalidade entre cultura política e estrutura política existem variáveis – de natureza econômica e social, que também são resultantes da cultura política – que devem ser incorporadas para melhor compreensão dos fenômenos.

Além disto, o refinamento metodológico em torno dos estudos de cultura política é o que distingue e encaixa perfeitamente este conceito na aplicação que se propõe neste estudo, que é identificar a relação existente entre cultura e instituições mostrando as evidências de que há interseção entre cultura políticas e políticas públicas.

O conceito de cultura vinculado à ciência política se encaixou melhor na construção da argumentação em torno do problema de pesquisa, pois consegue trabalhar ao mesmo tempo o todo e o individual. Seria uma forma de trabalhar agregado o que de melhor tem no conceito da antropologia (ponto de vista individual no meio social) e no conceito sociológico (trata o coletivo dentro do todo social). Assim, definido o conceito de cultura política, partiu-se para a definição do que representaria melhor o ponto de vista institucional. Para responder o questionamento se existe influência da cultura nas instituições, a conceituação mais apropriada foi a do Estado em Ação.

O institucionalismo, linha mais ampla de análise, desenvolveu-se em um meio no qual se acredita que são instituições justas que fazem uma sociedade justa. Por isto, considera tradicionalmente que não existe influência individual nas instituições pois o cerne está na estrutura e não nos comportamentos individuais. Assim como o culturalismo, o institucionalismo possui diferentes abordagens disciplinares. Dentro do que aqui foi estudado, o modelo de institucionalismo histórico apresentado pela ciência política neste caso tem um referencial teórico ligado à análise de políticas públicas que se encaixam melhor neste estudo, pois contempla a ideia proposta inicialmente de que as instituições existem e possuem uma dinâmica orientada racionalmente, porém são passíveis de modificação ativa ou passiva conforme o contexto cultural no qual de insere.

O Estado como conjunto de instituições, formador de leis e limitador de fronteiras geográficas, também atua como agente, pois as políticas públicas fazem parte de seu mecanismo de funcionamento e atuam como meio de relação deste com os indivíduos. Esta linha teórica é conhecida como o *Estado em Ação* (JOBERT & MULLER, 1987) e analisa, numa perspectiva contemporânea: 1) a política pública como um sistema no qual há relação entre formulação, resultados e ambiente (EASTON, 1965); e 2) a formulação de políticas públicas como um estágio dos governos no qual estes transformam suas intenções em programas e ações para produção de resultados e mudanças na vida real (SOUZA, 2006)

O Estado em Ação é, portanto, aquele no qual existe a implementação de projeto de governo no qual são executados programas voltados a setores específicos da sociedade. As políticas públicas são compreendidas como as de responsabilidade do Estado no que se refere

à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e distintos organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada.

Estas políticas são implementadas e executadas dentro da sociedade, com seus indivíduos e toda a cultura na qual se inserem, mas os estudos de políticas públicas não consideram a influência de aspectos culturais durante todas as etapas de sua constituição.

O passo seguinte da tese se deu então na direção de responder ao questionamento se haveria ou não uma ausência de diálogo entre as vertentes culturalista e institucionalista. O que se verificou foi uma profusão de estudos que tratam de algumas relações tangenciais: influência da cultura política no estabelecimento ou manutenção da democracia; influência da opinião pública na política; e influência entre a opinião dos atores e as políticas públicas.

O maior problema encontrado é que parece ser óbvio dizer que as crenças, os valores e as opiniões pessoais influenciam as políticas, porém este debate não é evidenciado de forma concisa. Ou a relação nem é citada, ou é simplesmente dada, sem nenhum tipo de argumentação. Isto leva à crítica sobre os métodos utilizados e principalmente sobre a fundamentação teórica dos estudos. Portanto, existe uma tendência a realizarem críticas sobre a falta de sistematização empírica de como se dá a relação entre a cultura e as instituições.

O fato é que ainda não há um mecanismo consagrado que torne tangível esta observação, o que seria possível mediante a conjugação de métodos e técnicas provenientes da conjugação interdisciplinar das ciências sociais. Entretanto, é evidente que existe relação entre o que as pessoas pensam e as instituições. E esta relação não é nova, nem apontada por estudos recentemente. Douglas (2007) afirma que o antropólogo Rivers (1920) apresentava um estudo que possuía a visão de que o desenvolvimento individual e o desenvolvimento das sociedades seguiam o mesmo processo evolutivo e adotava um conceito no qual as emoções e a cognição individuais são institucionalizadas em formas sociais.

Até este ponto, a tese apresentou que existe sim evidência da relação e que esta é dada como óbvia em muitos casos, mas não há uma sistematização teórico-metodológica sobre as interseções entre cultura política e políticas públicas. Com a finalidade de apontar as possíveis interseções entre as vertentes teóricas, o passo seguinte da tese foi o de estudar as evidências desta relação e apontar em que medida ela pode ser observada.

Com a finalidade de entender a lógica de constituição, construção de agenda, formulação e implementação das políticas públicas, passou-se para a análise do chamado

Estado Desenvolvimentista. Os estudos sobre desenvolvimento ganharam ênfase quando as consequências do capitalismo se tornaram acentuadas a ponto de não poderem mais ser ignoradas. Voltou-se a discussão dos direitos e garantias sociais e ao papel das organizações, corporações, firmas e organismos internacionais.

O Estado desenvolvimentista é tido como propulsor de um crescimento econômico acelerado que nem sempre foi positivo para as sociedades. O crescimento urbano, a rápida elevação do contingente populacional, o crescimento da desigualdade e da pobreza são consequências deste Estado, que é o mesmo que irá tratar como nova a forma de abordagem de desenvolvimento visando à superação dos problemas sociais por meio da adoção de “práticas de boa governança”, de instituições “fortes” e de políticas compensatórias.

A adoção destas políticas compensatórias tendem a ser uniformes e não consideram a cultura como importante no processo. O achado relevante desta seção foi justamente apontar que os estudos sobre o Estado desenvolvimentista também tangenciam a questão cultural, seja como apontamento de empecilho para o desenvolvimento do Estado, seja como necessidade para conhecimento das relações entre sociedade e do Estado.

Assim, chegou-se à argumentação de que a verticalização das políticas públicas, oriunda das recomendações de organismos multilaterais e de um padrão tomado como de “boas práticas” que ocasiona resultados muitas vezes distintos. Esta diferenciação nos resultados em certa medida pode ser atribuída a diferenciação das culturas nas quais são implementadas. A não consideração de fatores culturais no planejamento e desenvolvimento da política pública leva a resultados diferenciados pois a configuração do público-alvo não é a mesma. Parece redundante, mas esta consideração simples não é realizada, muito menos sistematizada.

Portanto, a etapa seguinte da tese conclui que realmente a cultura é importante no contexto de desenvolvimento das políticas públicas e, portanto, as duas áreas possuem uma interface. A seção de usos intuitivos foi justamente para mostrar em uma perspectiva comparada que o fenômeno existe, nas três sociedades estudadas e que ele ocorre da mesma forma, porém com resultados distintos. Para isto, recorreu-se a exemplos diferenciados aonde o fenômeno pode ser visualizado em um amplo aspecto.

No Brasil foram trabalhados quatro exemplos, um da literatura, um de política de transferência de renda e dois da área da saúde. No Chile foi visto o caso das campanhas de combate à aids, que foi visto também no México juntamente com o papel da mulher na

campanha sanitária. O que se viu foi que a incorporação de aspectos e características culturais em todos os exemplos ocorre de forma intuitiva vindas do senso comum. A consideração dos costumes e hábitos locais foi fundamental para que a campanha sanitária alcançasse a população do interior do país e obtivesse sucesso. Mas esta consideração não foi sistemática.

Um dos exemplos brasileiros relacionados à saúde apresenta o novo foco de ação da saúde básica que é a saúde masculina. Neste caso, levaram em consideração a ideia de que o homem não procura o serviço médico por uma questão cultural. Esta característica também vem do senso comum, pois não se sabe se a resistência masculina tem origem somente em aspectos culturais e se ela se dá da mesma forma no território nacional.

A política de combate à aids no Brasil se tornou referência mundial após o tratamento simples e direto dado pelas campanhas ao problema. Nestas campanhas pesou o senso comum de que o brasileiro é culturalmente atraído por questões relacionadas ao humor e a musicalidade. E foram estes elementos que quando inseridos nos spots publicitários alcançaram uma melhor adesão do que aquelas iniciais que focavam o componente letal. Além disso, o enfoque do problema como além da saúde pública, tratando da mudança de comportamento e de pensamentos fez com que a campanha alcançasse resultados muito positivos.

Já no Chile e no México foram incorporadas características conservadoras das sociedades em suas campanhas de combate à aids o que levou a atrasos no desenvolvimento da política, no caso chileno, e a um aumento nos casos de homofobia, no caso mexicano.

O exemplo da mulher como beneficiária do Bolsa Escola Federal também vai na mesma linha e como foi visto na seção sobre os PTC é uma característica recorrente em todos os programas desta natureza. O senso comum de que a mulher gere melhor a vida da família também foi observada no exemplo mexicano das mulheres como agentes fundamentais na propagação dos princípios de higiene e limpeza da reforma sanitária.

A incorporação intuitiva destes fatores mostra que uma das razões para que atualmente não seja considerada a cultura política como uma fonte empírica para a verificação de um perfil completo do público-alvo é a de que a instituição acredita que o conhecimento sobre este já é suficiente e incorpora o pensamento e a observação de seus formuladores na composição dos programas.

Algumas iniciativas de conhecimento da cultura política da população vem sendo realizadas, como é o caso da ENCUP e do WVS, porém ainda não há uma sistematização de como poderiam ser utilizados os achados das duas fontes no que tange à formulação das políticas públicas. Entende-se que levantamentos desta natureza são importantes para se ter uma visão global do público-alvo identificando as atitudes e os comportamentos passíveis de alteração para que haja um resultado mais eficiente das políticas públicas implementadas, especialmente as políticas sociais.

Estas verificações finalizaram a primeira parte do trabalho e lançaram luz sobre a segunda, que tratou da importância da incorporação da cultura política nas políticas públicas em seu momento de avaliação. A avaliação, que está em processo de consolidação como ferramenta empírica de conhecimento sobre as sociedades e suas estruturas, é consagrada como processo de legitimação e a opinião dos beneficiários, usuários ou público em geral é utilizada como fonte importante para que os próximos passos dos programas sejam definidos.

A avaliação se insere justamente na interseção entre a cultura política e políticas públicas. Ela é capaz de sistematizar empiricamente a congruência entre as partes ao proporcionar o encontro de valores, crenças e opiniões individuais com a ação do Estado. Portanto, teoricamente já está resolvida a questão das interseções entre as partes. O grande desafio é incorporar empiricamente estas questões.

Assim, o desenvolvimento da tese continuou no sentido de verificar a cultura política como um elemento contemporâneo de avaliação de políticas públicas. O processo de avaliação pode estar presente em todo o processo, desde a elaboração até a finalização ou mesmo extinção da política. As avaliações tradicionais que são realizadas antes da elaboração normalmente contam apenas com dados demográficos e econômicos. Nesta fase de diagnóstico o mais comum é utilizar-se do já sabido (do que vem do senso comum) e das ideias intuitivas que vem de planos de discussão pouco ou nada fundamentados em dados sobre os valores, crenças, opiniões e atitudes da população alvo.

Já as pesquisas *ex-post* normalmente são realizadas para verificação de impacto. Neste tipo de avaliação, já existem casos de utilização de questões que tangenciam fatores culturais ou que consideram a opinião do público-alvo sobre algum tema pertinente e afeto à política.

É inevitável no contexto social falar em políticas públicas e sua relação com o desenvolvimento. Tem-se cada vez mais claro, mais falado – embora menos discutido – sobre

a necessidade de consideração dos aspectos culturais. Não se fala em verticalização sem se considerar que o contexto cultural importa. Não se fala em avaliação sem se considerar que o que as pessoas pensam interferem no resultado ou na continuidade da política.

Para ilustrar como se dá este uso contemporâneo, partiu-se para a ilustração dos casos dos programas de transferência condicionada de renda (PTC) que traduzem bem o que foi discutido na primeira parte da tese sobre o fenômeno da verticalização das políticas públicas e também da incorporação de fatores culturais nestas políticas. As políticas compensatórias surgem em função da necessidade de eficiência do Estado desenvolvimentista e também da institucionalização do Estado de bem-estar social que envolve o conceito de cidadania, de direitos civis, direitos políticos e direitos sociais.

A formulação, implementação e até mesmo a gestão destas políticas refletem e traduzem os valores sociais. São formas de reprodução de modelos consagrados por sociedades que as vezes nem chegaram a utiliza-los. São repetições institucionais que não obtiveram nenhuma, ou quase nenhuma, reflexão sobre as necessidades de adequação à sociedade na qual seria implementada. Porém, o objetivo maior destas políticas é tentar provocar alterações nas relações entre o Estado e a Sociedade, principalmente ao tentar “capacitar” as pessoas a se tornarem independentes e hábeis para romper com um ciclo de pobreza no qual suas gerações anteriores estavam condenadas.

Porém a lógica da cooperação internacional para políticas compensatórias impregnou o modo como se faz as políticas públicas, especialmente as sociais. Assim, procurou-se com os exemplos dos três PTC mais discutidos na atualidade Bolsa Família, Chile Solidário e Oportunidades visualizar a constituição destes programas e suas avaliações de impacto.

A avaliação de impacto realizada no Chile sofreu muitas críticas em função das formas de coleta e até mesmo validade amostral. Porém, algumas pesquisas foram realizadas com o intuito de verificação de componentes do programa, um deles claramente cultural que é a questão da formação de laços comunitários e engajamento na rede de proteção social do Estado. As avaliações de impacto do Brasil e México apresentam maior detalhamento metodológico em suas avaliações.

O principal das avaliações de impacto é que elas representam um avanço significativo para o campo das ciências sociais ao permitir o uso de metodologias consagradas e a conjugação de técnicas quantitativas e qualitativas permitindo avançar no quesito da

efetividade social e ao considerar o que as pessoas pensam como algo importante não apenas para a avaliação, mas para todo o desenvolvimento social.

O que as pessoas pensam é importante na avaliação de impacto principalmente para a aferição de variáveis relacionadas ao capital social, mote principal dos PTC. Ou seja, se o que as pessoas pensam é importante para aferir o que pode leva-las a uma “capacitação” em termos de rompimento com o ciclo da pobreza, por que não utilizar cultura política em um momento anterior à elaboração das políticas para que estas tenham maiores possibilidades de sucesso? Por isto, a última etapa da tese passou à proposição de inserção de fatores de cultura política na avaliação de políticas públicas que possa responder esta questão.

Nas avaliações observadas, as variáveis sobre a expectativa do beneficiário em relação ao futuro, a percepção sobre as alterações de suas condições de vida pessoal e de sua comunidade apresentam um amplo espectro a respeito da configuração social e cultural do público-alvo. A análise destas variáveis proporcionam alterações de rumo na implementação dos programas ou planejamentos futuros de expansão ou mesmo de extinção da política.

Identificar o conjunto da opiniões, valores, crenças, atitudes e comportamento para propor, desenhar e planejar a política pública, especialmente as de caráter social pode ser um caminho para a garantia da efetividade e eficiência destas. No casos estudados – dos PTC brasileiro, chileno e mexicano – os processos de acompanhamento e avaliação de políticas públicas ainda podem ser considerados incipientes. Nenhum dos casos utilizou-se de levantamentos de informações sobre as característica de cultura política do público-alvo anteriores à formulação da política pública.

Porém, como já dito em muitas outras passagens, sabe-se que há uma relação entre cultura e o desenvolvimento das políticas que se dá de maneira intuitiva. Mas como lidar empiricamente com esta relação? A proposta é justamente a realização de levantamentos das opiniões, das crenças e dos valores da população alvo como processo anterior à formulação e à implementação das políticas públicas com o objetivo de conhecer melhor o público-alvo e assim ampliar a eficácia e a eficiência das políticas públicas garantindo sua efetividade.

A consideração de valores, crenças, atitudes e comportamentos de maneira sistemática e como possibilidade empírica de investigação social pode ser ampliada como forma de compreensão da sociedade e de todos seus elementos constituintes. Se o uso intuitivo mostrou-se exitoso em alguns momentos, o uso sistemático pode representar a garantia de que os custos serão otimizados, o caminho a seguir será mais claro e as chances de

sucesso serão ampliadas. Assim, a incorporação de variáveis de cultura política na etapa de avaliação *ex-ante*, no momento anterior ao desenho e à elaboração, pode contribuir de modo significativo para a redução da incorporação de valores e interesses próprios dos atores envolvidos no processo, o que afeta diretamente as etapas posteriores.

Portanto, seria justamente na ação de identificação de processos culturais, de caracterização de especificidades sociais de um determinado público, que o instrumental de cultura política entraria. Isto permitiria um retrato muito mais próximo à realidade, uma vez que as ferramentas de caracterização a posteriori já são utilizadas em processos de avaliação de projetos.

Levar em consideração estes aspectos de cultura política do público-alvo no processo anterior à concepção de políticas públicas seria importante para verificação de especificidades culturais da população alvo, para maior adesão dos indivíduos e para uma alteração nas atitudes e comportamentos dos integrantes daquele meio social.

As mudanças na cultura política se dão a longo prazo. É plausível considerar que os valores observados em um estudo não difiram substancialmente de outro realizado poucos anos depois, especialmente quando se tratam de variáveis ligadas a dimensões atitudinais, ou seja, aquelas que indicam ações mais duradouras na população, ligadas a aspectos culturais.

Por isto se propôs a criação e aplicação de instrumento ao público-alvo, contendo questões relacionadas a valores que influenciariam qualquer tipo de política pública e questões específicas contendo pontos que permitiriam identificar as crenças e os valores relacionados a um tipo específico de política. Este levantamento deveria ser realizado antes da implementação da política para observação das especificidades da população.

Uma das formas de elaboração de um instrumento é utilizar questões advindas de outros levantamentos e que, observada a pertinência ao que se propõe no instrumento, podem servir como cerne na construção deste, pois já foram pré-testadas em diversas aplicações e sua abrangência e capacidade de inferência podem ser ampliadas. Para isto poderiam ser utilizadas questões, por exemplo, do *Latinobarômetro* e do WVS.

As dimensões culturais são aquelas nas quais as mudanças só são passíveis de observação a longo prazo. São assuntos que perpassam a situação de vida das pessoas e estão ligados a fatores perenes, a atributos pessoais e ao que as pessoas acreditam e tomam para si como verdadeiro. As dimensões conjunturais são aquelas nas quais as mudanças seriam

observadas a curto prazo. São questões ligadas ao comportamento pessoal frente à determinada situação ou aspectos demográficos passíveis à variação em um dado período.

Temas conjunturais podem ser mensurados por meio de questionamentos ligados ao momento vivido pelo indivíduo em razão de determinada situação social. Ou seja, as questões conjunturais são as que permitem aferir alterações em um curto espaço de tempo.

A maior parte das questões deste tipo de abordagem são de autopercepção. Normalmente a taxa de resposta é alta, pois as perguntas se referem ao que as pessoas acreditam e não ao conhecimento formal dos problemas e situações sociais que as cercam. O conhecimento dos valores e das crenças de um grupo social permite que no momento da implementação de determinada política pública os elos sociais sejam preservados garantindo assim a configuração planejada para a política evitando distorções que impeçam sua correta implantação ou mesmo seu sucesso.

Assim, a discussão da última seção se deu em torno das dimensões que remetem à importância e à relevância do instrumental das ciências sociais para a avaliação de políticas públicas. As evidências da relação entre cultura política e políticas públicas são tangíveis e o processo de avaliação é o que torna palpável a relação entre o campo das ideias, dos valores, das crenças, atitudes, comportamentos e opiniões individuais do público-alvo com o campo institucional. Porém, quando não existe este reconhecimento, quando empiricamente não é considerada a relação entre os elementos culturais e as instituições, percebe-se o que foi chamado de palidez de sentido na configuração da política pública.

A palidez de sentido é atribuída à ausência de significado no que tange à rede social na qual o indivíduo está inserido e a não aderência às políticas públicas. A população não se sente parte dos acontecimentos por eles serem estabelecidos de forma arbitrária. Se o Estado não se atém aos valores e crenças da população para a formulação das políticas públicas não há como esperar que haja aderência ao processo e conseqüentemente o resultado é afetado.

Não se trata de confrontar, negar ou subverter um valor, pois isto em si traz uma nova fundamentação em termos valorativos. O que ocorre é uma indeterminação no sentido dos valores. Trata-se de não se sentir parte, não reconhecer determinado valor como seu ou de seu grupo social. Existe um valor, ele é identificado, mas não faz sentido naquele contexto. Existe mas não há representação. Como no caso das leis que regulam comportamentos sociais que no Brasil se tornaram “leis que pegam” e “leis que não pegam”. A lei existe, mas só será cumprida de fazer sentido para quem está submetido a ela, ou seja, além da punição existe um

sentido moral, uma questão valorativa que pode não ser a mesma dentro de diferentes comunidades em uma mesma sociedade.

A palidez de sentido se apresenta quando são implementadas políticas públicas que não fazem sentido para a população por não apresentarem algo que convença do ponto de vista de seus aspectos culturais. Dentro dos exemplos trabalhados nesta tese, pode-se visualizar a palidez de sentido nas políticas de combate à aids. O problema social e de saúde pública existe, as pessoas consideram legítimo combater o mal – que é a doença – porém existe algo que não as conecta com as práticas propostas pelo Estado. Por isto o chamado “sentido” aqui não é sinônimo de ter razão de ser. Porém, a percepção da resolução do problema ou da origem do problema é outra. Por isto, trata-se da palidez de sentido. O sentido existe, mas ele não tem cor, não tem substância, não tem ensejo suficiente para que haja adesão da população. E o que configuraria a robustez e o rubor de sentido seria justamente o conjunto de crenças, valores, atitudes, comportamentos e opiniões individuais do público-alvo.

A relação entre cultura política e políticas públicas mostra-se importante no sentido de aperfeiçoar as políticas públicas ao se aproximar da cultura existente. Por isto, a avaliação das políticas públicas em seu momento *ex-ante* cooperaria para a concretização de programas que atendessem o desígnio maior da política pública, que é o cumprimento de um fim social e não apenas para legitimação das ações planejadas e realizadas.

Do ponto de vista teórico, coube a esta tese aprofundar o debate interdisciplinar, como forma de superar as limitações impostas pelas disciplinas. Para que a relação entre cultura e instituições possa ser elucidada, não se pode manter o enfoque disciplinar, mas ir além de seus limites. Outro desafio teórico foi a tentativa de construção de um novo conceito que considera simultaneamente os campos do institucionalismo e do culturalismo. A consolidação de um novo conceito que relacione políticas públicas com cultura política permitirá a operacionalização de pesquisas mais robustas e conclusivas.

Já do ponto de vista empírico, algumas questões podem ser levantadas para futuras investigações: como alguns países, mesmo diante da verticalização das políticas públicas, conseguiram enfrentar com certo sucesso seus problemas sociais? Em que medida pode-se fugir das imposições dos organismos internacionais que financiam estas políticas? Algumas pistas podem ser dadas para serem construídos estes caminhos. Uma delas é a utilização de pesquisas *cross-national*, como as já citadas WVS, Eurobarômetro, Latinobarômetro, dentre outras, com a simples introdução de novas variáveis que sejam úteis para a avaliação de

políticas públicas, seja ela *ex-ante* ou *ex-post*. Outro caminho é a realização de experimentos com *surveys*, para construção de baterias de perguntas específicas sobre o tema.

Destaca-se que neste contexto de avaliação de políticas públicas as ciências sociais têm contribuído de maneira significativa no processo ao inserir questões importantes dentro do escopo geral da avaliação. Ao conjugar métodos quantitativos e qualitativos e ao inserir questões com um olhar além do demográfico e do socioeconômico, as ciências sociais conferem um nova visão sobre as políticas públicas sociais com uma abordagem abrangente dentro da complexa trama de relações sociais envolvidas na implementação e execução de uma política.

Assim, a importância do estudo realizado nesta tese está na discussão da eficácia das políticas públicas enquanto ação do Estado, a partir da visão de que a cultura importa e é evidente a necessidade de sua consideração para o sucesso destas políticas, o que contribui para o aperfeiçoamento das políticas públicas. No sentido de aprofundar a discussão sobre a relação entre cultura política e políticas públicas este estudo mostra-se relevante por ter como pano de fundo um marco teórico mais amplo que é o culturalismo e o institucionalismo. E por fim, do ponto de vista empírico representa a proposição de um novo caminho metodológico a ser seguido no escopo geral das avaliações de políticas públicas, atraindo a questão empírica para o centro da discussão.

REFERÊNCIAS

AGOSTONI, Claudia. Discurso médico, cultura higiénica y la mujer en la ciudad de México al cambio de siglo (XIX –XX) Source: Mexican Studies/Estudios Mexicanos, Vol. 18, No. 1 (Winter 2002), pp. 1-22 Published by: University of California Press on behalf of the University of California Institute for Mexico and the United States and the Universidad Nacional Autónoma de México Stable, 2002.

AGUILAR FILHO, Hélio Afonso de. O institucionalismo de Douglass North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. Tese de Doutorado. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/18303>

ALARCÓN, Ana M.; VIDAL, Aldo; ROZAS, Jaime N. Salud intercultural: elementos para la construcción de sus bases conceptuales. Rev Méd Chile v.131 n.9. Santiago de Chile: sep. 2003.

ALENCAR, José de. O guarani. São Paulo: Ática, 1996. 20a ed. Primeira publicação em 1857.

ALMOND, G. A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science. New York, Sage: 1990.

_____. “The intelectual history of the civic culture”. In: ALMOND, G.; VERBA, S. (Eds.) The civic culture revisited. Boston: Little, Brown and Company, 1980, p. 1-37.

ALMOND, G.; VERBA, S. The civic culture: political attitudes and democracy in five nations. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1963].

ARON, Raymond. As etapas do pensamento sociológico. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 5ª ed.

ARRIAGADA, Irma. (org) Aprender de la experiênciã. El capital social en la superaci3n de la pobreza. Comisi3n Econ3mica para Am3rica Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile: 2005.

ARRIAGADA, Irma. MATHIVET, Charlotte. Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades: una mirada desde los actores, Serie Pol3ticas Sociales n. 134. Santiago de Chile: ECLAC/ Comisi3n Econ3mica para Am3rica Latina y el Caribe (CEPAL), 2007.

BACHELARD, Gaston. A formaç3o do esp3rito cient3fico: contribuiç3o para uma psican3lise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BADIE, Bertrand. Culture et politique. Paris: Economica, 1993.

BAQUERO, Marcello. A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2000.

_____. “Opinião pública e pesquisas eleitorais.” In: CAMINO, Leôncio; LHULLIER, Louise; SANDOVAL, Salvador (Orgs.) Estudos sobre comportamento político: teoria e pesquisa. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1997, p. 57-68 (Coleção Ensaios).

_____. “A dimensão atitudinal como requisito para a consolidação democrática: notas de pesquisa sobre instituições e cultura política no Rio Grande do Sul.” Estudos Leopoldenses. São Leopoldo. V. 30, n. 138, jul./ago. 1994a, p. 93-109.

_____. “Uma avaliação da evolução da cidadania na América Latina: os custos sociais e políticos do Estado neoliberal.” Abeh. V. 4, 1994b, p. 271-282.

BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique Carlos de O. de. “A erosão das bases democráticas: um estudo de cultura política.” In: BAQUERO, Marcello (Org.) Condicionantes da consolidação democrática: ética, mídia e cultura política. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1996, p. 11-39.

BAQUERO, Marcello; PRÁ, Jussara Reis. “Cultura política e cidadania no Brasil: uma análise longitudinal.” Estudos Leopoldenses. São Leopoldo. V. 28, 1992.

BARBA SOLANO, Carlos. Regímenes de bienestar y reforma social en México. Serie Políticas Sociales, n. 92. Santiago de Chile: UNDP/CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: 2004.

BARROS, Ricardo P. De; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. A importância das cotas para a focalização do Programa Bolsa Família. ISSN 1519-4612. Textos para Discussão. TD 238. Universidade Federal Fluminense-UFF/ECONOMIA, 2008.

BARROS, Ricardo P. de; FOGUEL, Miguel N.; ULYSSEA, Gabriel. Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2007. 2v. : graf., tabs. 552 p.

BARROS, Ricardo P.; HENRIQUES, R.; e MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. São Paulo: RBCS, Volume 15, número 42, Fevereiro/2000.

BARTELS, Larry M. Constituency Opinion and Congressional Policy Making: The Reagan Defense Buildup. The American Political Science Review; Jun 1991; 85, 2; Academic Research Library. pg. 457

BASTAGLI, Francesca. From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America. Brasília: IPC-IG, 2009 (Working Paper, n. 60).

BEHRRNAN, Jere; SENGUPTA, Piyali. TODD, Petra. Progressing through Progresal: All impact assessment of a school subsidy experimento. Washington. D.C . University of Pennsylvania-IFPRI, abril. [http://www.ifpri.org/themes/progresal_education.htm] 2001.

BENDIX, Reinhard. "Concepts and Generalizations in Comparative Sociological Studies." *American Sociological Review* 28 (4), 1963, pp. 532-539.

BERINSKY, Adam J. *Silent Voices: Social Welfare Policy Opinions and Political Equality in America*. In: *American Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 2. (Apr., 2002), pp. 276-287.

BOBBIO, Noberto. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BONETI, L. W. *Políticas Públicas por dentro*. Injuí: Ed. Unijuí, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine R.; SANTOS, Silvana M. De M.; MIOTO, Regina C. (Orgs). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas. *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem : princípios e diretrizes / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Ações Programáticas e Estratégicas – Brasília : Ministério da Saúde, 2009.*

_____. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Política Nacional de Atenção Básica / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica. – 4. ed. – Brasília : Ministério da Saúde, 2007a.*

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa-Família e Assistência Social*. Brasília, DF: MDS, SAGI, 2007b. 2V.

_____. *Política Nacional de Assistência Social. PNAS/ 2004*. Secretaria Nacional de Assistência Social. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília, DF: 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>

_____. DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm

_____. LEI No 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm

_____. LEI Nº 10.689, DE 13 DE JUNHO DE 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.689.htm Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA.

_____. LEI No 10.458, DE 14 DE MAIO DE 2002. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10458.htm Institui o Programa Bolsa-Renda para atendimento a agricultores familiares atingidos pelos efeitos da estiagem nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, e dá outras providências.

_____. DECRETO Nº 4.102, DE 24 DE JANEIRO DE 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102.htm Revogado pelo DECRETO Nº

6.392, DE 12 DE MARÇO DE 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6392.htm#art3

_____. MEDIDA PROVISÓRIA No 2.206-1, DE 6 DE SETEMBRO DE 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm

_____. DECRETO Nº 3.877, DE 24 DE JULHO DE 2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3877.htm Revogado pelo DECRETO Nº 6.135, DE 26 DE JUNHO DE 2007 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm#art14

_____. DECRETO Nº 3.823, DE 28 DE MAIO DE 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3823.htm

_____. LEI No 10.219, DE 11 DE ABRIL DE 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm

_____. LEI Nº 9.533, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm

_____. Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Texto constitucional de 05 de outubro de 1988 com as alterações adotadas até a Emenda Constitucional nº 70. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos, n. 25).

BROWN, A.; GRAY, J. (Eds.) Political culture and political change in communist states. New York: Holmes & Meier, 1979.

BRUNNER, José Joaquín. «América Latina entre la cultura autoritaria y la cultura democrática: legados y desafíos.» Revista Paraguaya de Sociología. Ano 24, n. 70, dez. 1987, p. 7-15.

BURSTEIN, Paul. Bringing the Public Back in: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy? Social Forces, Vol. 77, No. 1. Sep., 1998, pp. 27-62.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Discurso de agradecimento pelo título de Doutor Honoris Causa. Série CEPPAC, 2006, 8p.

_____. O trabalho do antropólogo. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Editora UNESP, 2000.

CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. (orgs) América Latina - Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Ed. Campus, Rio de Janeiro: 2009. 2v.

CARRARA, Sérgio; RUSSO, Jane A. ; FARO, Livi. A política de atenção à saúde do homem no Brasil: os paradoxos da medicalização do corpo masculino. Physis Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 19 [3]: 659-678, 2009.

CASTRO, H. C. de O. Cultura Política: a Tentativa de Construção de um Conceito Adequado à América Latina Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, Vol. 2, No 1, Janeiro-Junho. 2008

_____. Democracia e mudanças econômicas no Brasil, Argentina e Chile: um estudo comparativo de cultura política. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000.

_____. Cultura política, democracia e hegemonia: uma tentativa da explicação do comportamento político não-democrático. In: BAQUERO, M.; CASTRO, H. C. O.; GONZÁLEZ, R. S.(orgs) A construção democrática na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política. Ed. UFRGS/ Centro Educacional La Salle de Ensino Superior. Porto Alegre, 1998.

CASTRO, H. C. de O.; SCHMIDT, Benício Vieiro. “Globalização e Políticas Sociais no Brasil” in: PEIXOTO, João Paulo M. (orgs) Reforma e Modernização do Estado: aspectos da experiência brasileira recente. Sobral: Edições UVA, 2000. 205p.

CASTRO, H. C. O. ; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Os Prefeitos e O Processo de Formulação de Políticas Nos Municípios. In: XIX Encontro Anual da ANPOCS.,1995, Caxambu. Anais do XIX Encontro Anual da ANPOCS.. Caxambu, 1995

CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. 2v.

CECCHINI, Simone; MADARIAGA, Aldo. Programas de Transferência Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. ISBN: 978-92-1-121773-5. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: 2011.

CEPAL. Análisis de Resultados del Programa Puente 2002: Informe Final, División de Desarrollo Social. Junio. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2003. 383p.

CHANG, Há-Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHILE. Ministerio de Salud. Guía Clínica. Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida VIH/SIDA. Santiago: MINSAL, 2010.

_____. Trayectorias Familiares al Egreso del Programa Puente. Gobierno de Chile / MIDEPLAN. Chile Solidario. ISBN: 978-956-326-003-8. Santiago de Chile, 2009.

_____. Estudio de Caracterización de Familias Puente en la Perspectiva de sus Sistemas Aspiracionales en los Distintos Ciclos de Vida Familiar. Puente A La Vista. Serie de Estudios sobre el Programa Puente. Documento n. 6. Chile Solidario. Gobierno de Chile: FOSIS, 2006.

_____. Avances de las obras. Cuadernillo de Trabajo. n.1. Fondo de Solidaridad e Inversión Social. FOSIS. Santiago, Chile. 2004a

_____. Los apoyos familiares: los otros constructores del puente. Cuadernillo de Trabajo. n. 4. Fondo de Solidaridad e Inversión Social. FOSIS. Santiago, Chile. 2004b.

COELHO, Maria Francisca Pinheiro; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; RODRIGUES, Monica. (Organizadoras) Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001907/190752por.pdf>

COHEN, Ernesto. Oportunidades: Lecciones Aprendidas y Desafios Pendientes. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008. 42 p.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. (orgs) Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. FLACSO. México-DF: SEDESOL, 2006.

_____. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

COHEN, E; VILLATORO, P. Chile: Puente-Chile Solidário. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Org.). Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: Flacso, 2006.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando; VILLATORO, Pablo. México: el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Ed.). Transferencia con corresponsabilidad: una mirada latinoamericana. Mexico City: FLACSO, 2006.

COHN, Amélia. Políticas Sociais e Pobreza no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Planejamento e Políticas Públicas. N. 12 JUN/DEZ de 1995.

COTTA, T.C. S. Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México . Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Sociais. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC), 2009.

COURTENAY, W.H. Constructions of masculinity and their influence on men's welling: a theory of gender and health. Soc Sci Med: 2000.

COUTINHO, Marcelo; SANTANNA, Júlia. Estados de Reacomodação Social: Política e Políticas de Combate à Pobreza na América do Sul. Observatório Político Sul-Americano. Estudos e Cenários. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro IUPERJ/UCAM, 2008.

DATAUnB. Relatório Consolidado. Integra a Avaliação Nacional do Programa Bolsa Escola Federal realizado pelo CENTRO DE PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA DA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (DATAUnB). Brasília, 2003. 172p.

DE LA TORRE, Rodolfo. Evaluación externa del impacto del programa Oportunidades. Versión final, México, D.F., Instituto Nacional de Salud Pública: 2005.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations In: Politix. Vol. 10, N°40. Quatrième trimestre 1997. pp. 113-154.

DOUGLAS, Mary. Como as instituições pensam. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo – EDUSP, 2007.

DRAIBE, Sônia. Programas de Transferências Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, Fernando Henrique; FOXLEY, Alejandro. (orgs) América Latina -Desafios da Democracia e do Desenvolvimento. Políticas Sociais para além da crise. v 2. Ed. Campus, Rio de Janeiro: 2009.

_____. Bolsa Família: Estratégias de redução da pobreza e PTCs no Brasil. IFHC Working Paper: 2007a.

_____. Estado de Bem-Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org) Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007b.

_____. Concepções, estratégias e mecanismos operacionais de Programas de Transferências Condicionadas (PTC) para o Combate à Pobreza: Programa Oportunidades (México) Programas Puente/Chile Solidário (Chile). IE e NEPP – (CHILE), junho: 2007c.

_____. Brasil: Bolsa-Escola y Bolsa-Família. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Org.). Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: Flacso, 2006.

_____. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. Campinas: UNICAMP, 2002 (Cadernos do Nepp n. 65).

DURKHEIM, Émile. A divisão do trabalho social. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1977.

_____. As regras do método sociológico. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

_____. Educação e sociologia. São Paulo: Melhoramentos, 1955.

EASTON, D. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EATON, Kent. Can Politicians Control Bureaucrats? Applying Theories of Political Control to Argentina's Democracy. Latin American Politics and Society, Vol. 45, No. 4. (Winter, 2003), pp. 33-62.

ECHEGARAY, Fabián. “Impávidos ante la democracia: la subjetividad política argentina.” Nueva Sociada., N. 101, mayo/jun. 1989, p. 41-48.

ECKSTEIN, Harry. Division and cohesion in democracy: a study of Norway. Princeton: Princeton University Press, 1966.

ELKINS, David J.; SIMEON, Richard E. B. “A cause in search of its effect, or what does political culture explain?” Comparative politics. N. 11, 1979, p. 127-45.

ESCOBAR LATAPÍ, Agustín; GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes. Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. Seguimiento de impacto 2001-2002. Comunidades de 2 500 a 50 000 habitantes. Guadalajara, Jal: CIESAS Occidente, 2002.

EVANS, P. Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro, Editora da UFRJ, 2004.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1987. 2v.

FAUSTO, Ayrton; PRONKO, Marcela; YANNOULAS, Silvia C. (Organizadores) Políticas Públicas de Trabalho e Renda na América Latina e Caribe. Tomo I e Tomo II. Brasília: FLACSO/Brasil; Editorial Abaré. 2003. Disponível em: <http://www.flacso.org.br/pdf/pptr/351.pdf>

FERRARI, T.K.; COSTA, J.S.; TRINDADE, L.Z.; ROCHA, A.F.; CASTRO, M.W. Avaliação de impacto ex-ante de uma política de Transferência de Renda no Espírito Santo. Instituto Jones do Santos Neves – IJSN, 2011.

FERRER, Lilian; CIANELLI, Rosina; BERNALES, Margarita. VIH y SIDA en Chile: desafíos para su prevención. Dirección de Asuntos Públicos, Año 4, n. 24. Temas de la Agenda Pública. Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos. Pontificia Universidad Católica de Chile. Enero, 2009. Disponível em: <http://www7.uc.cl/enfermeria/html/boletines/documentos/bol16.pdf> Acesso em setembro de 2012.

FIGUEIREDO W. Assistência à saúde dos homens: um desafio para os serviços de atenção primária. Ciênc Saúde Coletiva 2005; 10:105-9

FINE, B. The Developmental State Is Dead – Long Live Social Capital? Development & Change, v30 (1999) 1-30.

FONSECA, Marcelo Jacques; BORGES Jr, Adilson Adão. O uso da pesquisa de satisfação do consumidor como instrumento de política pública: o potencial de uso no caso do transporte coletivo de Porto Alegre. XXII Encontro da ANPAD: ENAPAD, 1998.

FRANCKE, P.; MENDOZA, A. Peru: Programa Juntos. In: COHEN, E.; FRANCO, R. (Org.). Transferencia con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: Flacso, 2006.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Planejamento e Políticas Públicas. N. 21 Jun de 2000.

FRITZ, V.; MENOCA, A. R. Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda. Development Policy Review, 2007, 25 (5): 531-552.

FUKUYAMA, Francis. (org.) Ficando para trás: explicando a crescente distância entre América Latina e Estados Unidos. Rio de Janeiro: Rocco, 2010.

_____. Construção de Estados. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

GADAMER, Hans-George. Verdade e método I. Editora Vozes, 1986. p. 354-405.

GALASSO, E. *Alleviating Extreme Poverty in Chile*. Washington, D.C.: Development Research Group, World Bank: 2006.

GAMBETTA, Diego. "Claro!" An Essay on Discursive Machismo, in Jon Elster (ed.) *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

GEERTZ, Clifford. *A interpretação das culturas*. – 1.ed., 13.reimpr. - Rio de Janeiro: LTC, 2008.

_____. *Nova luz sobre a antropologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

GOMES, Romeu.; NASCIMENTO, Elaine Ferreira. A produção do conhecimento da saúde pública sobre a relação homem-saúde: uma revisão bibliográfica. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 22 (5): 901-911, Maio, 2006.

GONZÁLEZ DE LA ROCHA, Mercedes. Una perspectiva latinoamericana desde México: evaluaciones a los programas de transferencias condicionadas. Presentación en el quinto seminario internacional Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: perspectivas de los últimos 10 años, Santiago de Chile, 2010.

_____. Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto, Futuro de las familias y desafíos para las políticas, I. Arriagada (ed.), serie Seminarios y conferencias, No 52 (LC/L.2888-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): 2008.

_____. Familia y política social en México. El caso de Oportunidades. Ponencia presentada en la Reunión de Expertos: Políticas hacia la Familia, Protección e Inclusión Sociales. en Santiago de Chile, CEPAL, 28 y 29 de junio, 2005.

_____. México: Oportunidades y Capital Social. Documento presentado en el seminario Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza: lineamientos para la acción", en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: 2003.

GOSOVIC, B. Global intellectual Hegemony and the international development agenda. *Cooperation South Journal*. n.2, 2001. http://tcdc.undp.org/coopsouth/2001_2/index.asp

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. 2v.

_____. *Selections from the prison notebooks*. New York: International Publishers, 1995.

_____. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Ed Civilização Brasileira. 7a edição. Rio de Janeiro, 1989.

HABERMAS, Jürgen. *Dialética e hermenêutica: para a crítica da hermenêutica de Gadamer*. Porto Alegre: L&PM, 1987. p. 13-25.

HALL, John A.; IKENBERRY, G. John. *O Estado*. Editorial Estampa Lda., Lisboa: 1990.

- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. *Lua Nova* n. 58, 2003.
- HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. (orgs) *A cultura importa. Os valores que definem o progresso humano*. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- HEINRICH, Jean-Marie. *O Significado da Noção de Cultura*. Associação Palavra Sem Fronteira, 2005. Disponível em <http://www.psf-port.com/spip.php?article5>
- HERNÁNDEZ, Bernardo, José Urquieta, María Ramírez y José Figueroa, 2005, "Impactos de Oportunidades en la Salud Reproductiva de la Población Beneficiaria", en Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*. tomo 11: Salud, México, D.F., CIESAS-INSP. pp. 121-174.
- HOCES DE LA GUARDIA, Fernando; HOJMAN, Andrés y LARRANAGA, Osvaldo. *Evaluating the Chile Solidario program: results using the Chile Solidario panel and the administrative databases*. vol.38, n.1, pp. 128-168. ISSN 0718-5286. *Estudios de Economía* [online]. 2011.
- HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (org) *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- HÖFLING, Eloisa de Mattos. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Centro de Estudos Educação e Sociedade. *Cad. CEDES*, vol. 21, no.55, p.30-41. Nov, 2001.
- HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *Why perfect implementation is unattainable?* In: HILL, Michael. *The policy process: a reader*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HUBER, John D.; POWELL JR, G. Bingham. *Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy*. *World Politics*, Vol. 46, No. 3. (Apr., 1994), pp. 291-326.
- ICRW; PROMUNDO. *What men have to do with it: Public Policies to Promote Gender Equality*. International Center for Research on Women (ICRW) and Instituto Promundo. Washington, DC: 2010.
- INGLEHART, Ronald. *The renaissance of political culture*. *American Political Science Review*, V. 82, 1988, p.1203-1230.
- INGLEHART, Ronald. *Culture shift in advanced society*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- INGLEHART, Ronald. *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. *Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano*. São Paulo: Francis, 2009.

JACCOUD, Luciana de Barros; BEGHIN, Nathalie. Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) Brasília: IPEA, 2002.

JALBERT, Pierre. L'État em action: politiques publiques et corporatismes. Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique, Vol. 21, No. 3. (Sep.,1988), pp. 658-660.

JANNUZZI, Paulo de M. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Planejamento e Políticas Públicas. N. 36 JAN/JUL de 2011.

JOBERT, Bruno; MULLER, Pierre. L'État en action: politiques publiques et corporatismes. Paris: Presses universitaires de France, 1987, 242 p.

JOHNSON, Charles A. Political Culture in American States: Elazar's Formulation Examined. American Journal of Political Science, Vol. 20, No. 3. (Aug., 1976), pp. 491-509.

LAJOLO, Marisa. Jeca Tatu em três tempos. In: SCHWARCZ, R. (Org.) Os pobres na literatura brasileira. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LANDES, D. S. "Quase toda diferença está na cultura". In: HARRISON, Lawrence E.; HUNTINGTON, Samuel P. (orgs) A cultura importa. Os valores que definem o progresso humano. Rio de Janeiro: Record, 2002.

LANE, Ruth. "Political culture: residual category or general theory?" Comparative political studies V. 25, n. 3, Oct. 1992, p. 362-87.

LARAIA, Roque de Barros. Cultura: um conceito antropológico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004. 17.ed.

LARRA, Américo Ibarra; FANTA, Gonzalo Martner. Ciclo económico y programas de compensación social: El Caso del Sistema Chile Solidario. Documentos de proyectos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile: 2006.

LARRAÑAGA, Osvaldo. Que és Chile Solidario? In: CASTRO, J. A; MODESTO, L. (Org.) Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. 2v. (366p.).Cap.9.p.201-212. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília: Ipea, 2010.

LARRAÑAGA, Osvaldo; CONTRERAS, Dante; RUIZ-TAGLE, Jaime. Impact Evaluation of Chile Solidario: Lessons and Policy Recommendations. Journal of Latin American Studies / Volume 44 / Issue 02 / May 2012, pp 347 - 372 DOI: 10.1017/S0022216X12000053, Published online: 31 May 2012.

LARRAÑAGA, Osvald; CONTRERAS, Dante "Chile Solidario y el combate a la pobreza". In: LARRAÑAGA, O. CONTRERAS, D. (editores) Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile, Uqbar, Santiago, 2010.

LASSWELL, Harold. The public interest. In: FRIEDRICH, C. F. (Ed.). The public interest. New York: Atherton Press, 1962.

_____. Politics: Who Gets What, When, How. Cleveland, OH: Meridian Books, 1936.

LASSWELL, Harold; LERNER, David. (orgs) The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method. Standford, CA: Standford University Press, 1951.

LAURENTI R, MELLO-JORGE MHP, GOTLIEB SLD. Perfil epidemiológico da morbimortalidade masculina. Ciência Saúde Coletiva 2005; 10:35-46.

LAURENTI, Ruy; BUCHALLA, Cassia Maria(colab); MELLO JORGE, M.Helena P.de(colab); LEBRAO, Maria Lúcia(colab); GOTLIEB, Sabina (colab). Perfil epidemiológico da saúde masculina na região das Américas: uma contribuição para o enfoque de gênero. São Paulo; Brasil. Faculdade de Saúde Pública. Universidade de São Paulo. Centro Colaborador da OMS para a Classificação de Doenças em Português; 1998. 159 p. ilustrado.

LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. Novos Estudos Cebrap, n.53, pp.65-84, 1999.

_____. Programas de Garantia de Renda Mínima. (Texto para Discussão, n. 596). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>> Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

LAVINAS, L.; BARBOSA, M.L. de O. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola de Recife. Dados, v.43, n.3, pp.447-477, 2000.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. Public Administration Review 39: 517-526. 1979.

_____. The Science of Muddling Through. Public Administration Review 19: 78-88. 1959.

LOBATO, Monteiro. Urupês. Editora Brasiliense: São Paulo, 1986. 32a ed. 1a ed. em 1918, 4a ed. em 1919.

_____. Mr. Slang e o Brasil e Problema Vital. 11a edição publicada na 1a série das Obras Completas de Monteiro Lobato, São Paulo: Brasiliense, 1964.

LUCK M, BAMFORD M, WILLIAMSON P. Men's health: perspectives, diversity and paradox. London: Blackwell Sciences; 2000.

MACHADO, M. O.; ROSSI, E. R.; NEVES, F. M. O discurso educacional e o Almanaque do Biotônico Fontoura: por entre práticas de leitura e a produção de uma representação do sertanejo (1920-1950). Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.45, p. 78-88, mar 2012 - ISSN: 1676-2584 Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/45/art06_45.pdf Acesso em: 05 set. 2012.

MADEIRA, Felícia Reicher. A improvisação na concepção de programas sociais: muitas convicções, poucas constatações - o caso do primeiro emprego. São Paulo Perspectiva.

[online]. 2004, vol.18, n.2, pp. 78-94. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010288392004000200009&lng=en&nrm=iso Acesso em outubro de 2012.

MALINOWSKI, B. Magic, Science and Religion. And others Essays. Beacon Press: Boston, Massachusetts, 1948.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Science Review*. v. 78, Issue 3, Sep. 1984. p. 734-49.

MARTINS, J. de S. Fronteira: A degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Hucitec, 1997.

MARX, Karl. O capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 21ª ed. 2v.

_____. Crítica ao programa de Gotha. RocketEdition, 1999. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/gotha.pdf>

_____. Contribuição para a crítica da economia política. Lisboa: Estampa, 1973. Prefácio.

MARX, Karl.; ENGELS, F. A ideologia alemã. Lisboa: Presença/Martins Fontes, 1976. 2 v.

MATTOS, R. A. As agências internacionais e as políticas de saúde nos anos 90: um panorama geral da oferta de idéias. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol 6, n. 2. Rio de Janeiro, 2001.

MATTOS, R. A. Desenvolvendo e ofertando idéias: um estudo sobre a elaboração de propostas de políticas de saúde no âmbito do Banco Mundial. Tese de doutorado. UERJ/IMS. Rio de Janeiro, 2000.

MEDEIROS, Marcelo. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. (Texto para discussão n. 852). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília: Ipea, 2001.

_____. A importância de se conhecer melhor as famílias para a elaboração de Políticas Sociais na América Latina. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). (Texto para Discussão n. 699). Brasília: Ipea, 2000.

MEDRADO, Benedito; LYRA, Jorge; AZEVEDO, Mariana; BRASILINO, Jullyane. (orgs) Homens e masculinidades: práticas de intimidade e políticas públicas. Recife: Instituto PAPAÍ, 2010.

MESA-LAGO, C. Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI, Series Políticas Sociais, Santiago do Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2000.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. Michael. Qualitative data analysis: an expanded sourcebook. Thousand Oaks: Sage, 1994.

MKANDAWIRE, T. Le retour du développement. *Courrier de la Planète: développement, environnement, les défis d'un monde solidaire*, 67(1), 2002.

MORSE, Richard. *O Espelho de Próspero: cultura e ideias nas Américas*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

MULLER, Edward N.; SELIGSON, Mitchel A. "Civic culture and democracy: the question of causal relationships." *American Political Science Review*. V. 88, n.3, 1994, p. 635-652.

NARDI, A.; GLINA, S; FAVORITO, L.A. Primeiro Estudo Epidemiológico sobre Câncer de Pênis no Brasil, *International Braz J Urol.*, v. 33, p. 1-7, 2007.

O'CONNOR, Robert E; SULLIVAN, John L. "Electoral Choice and Popular Control of Public Policy: the case of the 1966 House Elections." In: LUTTEBEG, Norman R. *Public Opinion and Public Policy*. Revised Edition. Models of Political Linkage. The Dorsey Press. Homewood: Illinois, 1974.

O'DONNELL, Guillermo. *Reflexões sobre os Estados Burocráticos-Autoritários*. São Paulo: Vértice, 1986.

OCDE/CEPAL. *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es>

OLIVEIRA, Dayse Marie; SILVA, Luciana Vanzan da. *Cohesión Social y Democracia en América Latina: Una Bibliografía*. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008. 65 p. Contribuição ao projeto: "Coesão social em democracia na América Latina". Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/>.

OPAS. *La salud de los hombres en la Región de las Américas*. *Rev Panamericana de Salud Pública* [online]. Organización Panamericana de la Salud (OPAS), 1998, vol.4, n.5 ISSN 1020-4989.

PACHECO, R. E. P. N. "Jeca Tatu: A medicina de Monteiro Lobato." In "Um século de experiência no controle da ancilostomíase". *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical* 34(1):61-67, jan-fev, 2001.

PAES-SOUSA, Rômulo (Org.); VAITSMAN, Jeni (Org.). *Metodologias e instrumentos de pesquisas de avaliação de programas do MDS: Bolsa Família, Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional*. Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007. 536p.

PAGE, Benjamin I.; SHAPIRO, Robert Y. *Effects of Public Opinion on Policy*. *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 1. (Mar., 1983), pp. 175-190.

PALMA, Julieta; URZÚA, Raul. *Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: El caso de Chile Solidario*. Serie Políticas Sociales 12. Programa MOST. UNESCO, Paris: 2005.

PARK, Margareth Brandini. *De Jeca Tatu a Zé Brasil: a possível cura da raça brasileira*. *Revista Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, v. 13, p. 143-150, out. 1999.

Disponível em:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/treze/park13.htm>. Acesso em: 22 ago. 2009.

PARKER, Susan; SKOUFIAS, Emmanuel. The impact of Progresas on work, leisure and time allocation. Washington. D.C., International Food Policy. [[www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/ParkerSkoufias_timeuse .pdf](http://www.ifpri.org/themes/progresas/pdf/ParkerSkoufias_timeuse.pdf)] 2000

PARKER, Susano; BERHMAN, Jere; TODD, Petra. Impacto de mediano plazo del programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían de 9 a 15 años de edad en 1997. In Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004, tomo 1: Educación léxico. D.F., CIESAS-INSP, pp. 15-102. 2005.

PASSIANI, Enio. Na trilha do Jeca: Monteiro Lobato e a formação do campo literário no Brasil. Bauru, Edusc, 2003.

_____. Na trilha do Jeca: Monteiro Lobato, o público leitor e a formação do campo literário no Brasil. Interfaces. Sociologias, Porto Alegre, ano 4, no 7, jan/jun 2002, p. 245-270

PATEMAN, Carole. The civic culture: a philosophic critique. In: ALMOND, Gabriel. A.; VERBA, Sidney (Eds.) The civic culture revisited. Newbury Park: Sage, 1989, p. 57- 102.

PATEMAN, Carole. Political Culture, Political Structure and Political Change. British Journal of Political Science, Vol. 1, No. 3. (Jul., 1971), pp. 291-305.

PAZ, Josi. Aids anunciada: a publicidade e o sexo seguro. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2007.

PELIANO, Ana Maria T. M.; RESENDE, Luis F. de L.; BEGHIN, Nathalie Beghin. O comunidade solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Planejamento e Políticas Públicas. N. 12 JUN/DEZ de 1995.

PERTICARA, Marcela. Análisis cuantitativo de impacto del Sistema Chile Solidario. Mideplan. Santiago de Chile: 2007.

PETERS, B. Guy. “Political Institutions, Old and New.” In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter. (Eds) A New Handbook of Political Science. Oxford: New York, 1996.

PINHEIRO, R.S.; VIACAVA, F, TRAVASSOS C, BRITO AS. Gênero, morbidade, acesso e utilização de serviços de saúde no Brasil. Ciência Saúde Coletiva, 2002.

PINHEIRO, Vinícius C. Modelos de Desenvolvimento na América Latina em uma perspectiva histórica. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Planejamento e Políticas Públicas. N. 12 JUN/DEZ de 1995.

PORTELLI, H. Gramsci e o bloco histórico. Editora Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1977.

POULANTZAS, Nico. O Estado, o poder e o socialismo. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Biblioteca de Ciências Sociais; v. n. 19) 4ª ed.

PRADO JR., C. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo, Brasiliense: 1989.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Novos Rumos*, Ano 17, No 37, 2002.

RACZYNSKI, Dagmar. Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: Lecciones del Pasado y Agenda para el Futuro. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008. 51 p. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br>

RACZYNSKI, Dagmar; SERRANO, Claudia. Programas de superación de la pobreza y el capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile. In: ARRIAGADA, Irma. (org) Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile: 2005.

RAGIN, Charles. The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley, UoC, 1989. Cap 1-4.

RAMOS, Marília. Aspectos Conceituais e Metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Planejamento e Políticas Públicas. N. 32 JAN/JUN de 2009.

RAWLS, John. Theory of justice(a). Oxford: Oxford Univ Press, 1971.

REIS, Carlos N. dos; MAGRO, Aline F. do N. Os Programas de Transferência de Renda na América Latina. Panorama de experiências em desenvolvimento. Observatorio Iberoamericano del desarrollo local y la economía social. Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET. ISSN: 1988-2483 Año 5 – N.10 Universidad de Málaga: Junio de 2011.

RENNO, L. R. Teoria da Cultura Política: vícios e virtudes. BIB – Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais, n. 45, 1. sem. p. 71-92, 1998.

_____. Cultura Política da Desconfiança: Estudo do Distrito Federal. Dissertação de mestrado, Mestrado em Ciência Política, Instituto de Ciência Política. Universidade de Brasília. Brasília, 1997.

RESENDE, Anne C. C.; OLIVEIRA, Ana M. C. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do Bolsa-Escola sobre os gastos das famílias brasileiras. *Estudos Econômicos*, vol. 38, Nº 2. P. 235-265, abril – junho: 2008.

RICO, Blanca; BRONFMAN, Mario; CHIRIBOGA, Carlos del Rio. México. Las campañas contra el SIDA en México: ¿Los sonidos del silêncio o Puente sobre aguas turbulentas? Salud Pública Méx, 1995. Vol. 37(6):643-653

RICOEUR, Paul. Teoria da Interpretação. O discurso e o excesso de significação. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1976.

_____. Interpretação e ideologias. Livraria Francisco Alves Editora S.A. s.d.

RIPLEY, Randall B. Stages of the Policy Process. In: McCOOL, Daniel C. Public Policy Theories, Models and Concepts: an Anthology. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

RIVERS, W. H. R. Instint and the Unconscious: A Contribution to a Biological Theory of the Psycho-Neuroses. Cambridge University Press, 1920.

ROCHA, Rudi. As novas demandas por políticas sociais na América Latina. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008a. 20 p. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br/>

_____. Novas agendas de desenvolvimento para a América Latina: páginas de consensos, dissensos e espaços vazios. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008b. 20 p. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br>

RODRIGUES, Marta M. A. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROTHSTEIN, Bo. “Political Institutions: An Overview.” In: GOODIN, Robert E.; KLINGEMANN, Hans-Dieter. (Eds) A New Handbook of Political Science. Oxford: New York, 1996.

SAMPAIO, Ana P. S.; BERTOLANI, Marlon N. Políticas de combate à pobreza: uma abordagem conceitual e operacional. Instituto Jones dos Santos Neves. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. Governo do Espírito Santo. (Texto para discussão, 29) ISBN: 978-85-62509-77-3_TD29. Vitória, ES, 2011.

SANTOS, Boaventura. de S. A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença. VII Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro: Instituto de Filosofia e Ciências Sociais da UFRJ, 4 a 6 de setembro de 1995. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/135/135.pdf> Acesso em janeiro de 2012.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. in: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (orgs) Políticas Públicas; coletânea. Brasília: ENAP, 2006. 2v.

SARTORI, Giovanni. “Concept Misformation in Comparative Politics.” The American Political Science Review, V. 64, n. 4, 1970, pp. 1033-1970.

SASS, Jensen. Does Culture Count in Political Deliberation? Claro! Paper apresentado na Sessão Paralela "Culture, Democracy and Participation" da Conferência "Dialogue across

difference". Realizado de 04 e 05 de dezembro de 2006 na Australian National University (ANU). Local: <http://deliberativedemocracy.anu.edu.au/documents/DAD%20papers/JensenSass.pdf> Consultado em 16jun06.

SCHMIDT, Benício Viero. O Estado e a política urbana no Brasil. Porto Alegre: Ed. da Universidade, UFRGS, L&PM, 1983.

SCHRADER, Achim. Métodos de pesquisa empírica e indicadores sociais. Clarissa Eckert Baeta Neves e Emil Albert Sobottka (orgs). Porto Alegre: Ed Universidade/UFRGS, 2002.

SCHULTZ, T. P. Progres's Impact on School Enrollments from 1997/98 to 1998/99, Washington, D.C., International Food Policy Research Institute. [www.ifpri.org/themes/progres/pdf/Schultz_auend.pdf]. 2000

SCHWARTZMAN, Simon. "O Espelho de Morse". in A Redescoberta da Cultura, São Paulo: EDUSP, 1997.

_____. As bases do autoritarismo brasileiro. São Paulo: Campus, 1988.

SEARING, Donald D. Roles, Rules, and Rationality in New Institutionalism. The American Political Science Review. v. 85, Issue 4, Dec. 1991. p. 1239-60.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SERRANO, Cláudia. Familia como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente – Chile Solidario. Documento presentado en la reunión de expertos Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: 2005a.

_____. La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina. Unidad Mujer y Desarrollo. Proyecto "Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe". Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile: 2005b.

SERRANO, Claudia; RACZYNSKI, Dagmar. Vivir la pobreza. Santiago de Chile, Cieplan: 1985.

SHAPIRO, Robert Y.; YOUNG, John T. Public Opinion and the Welfare State: The United States in Comparative Perspective. Political Science Quarterly, Vol. 104, No. 1. (Spring, 1989), pp. 59-89.

SILVA, L. F. da. Terras avistadas por Cabral (Mata Atlântica): 500 anos de Devastação/ Luiz Ferreira da Silva, José Rezende Mendonça. – Ilhéus: Editus, 2000.

SILVA, Pedro L. B.; COSTA, Nilson do R. A avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília : Ipea, 2002.

SILVESTRE, Rosa Maria. A horizontalização da cooperação técnica internacional: o caso das funções essenciais de saúde pública no Brasil. 2007. 132 f. Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília.

SIMON, Herbert. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SINDZINGRE, Alice. Financing the Developmental State: Tax and Revenue Issues. *Development Policy Review*, 2007, 25 (5): 615-632.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia. *Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Brasília: Ipea, 2010. 2v.

SOARES, Sergei; OSÓRIO, Rafael Guerreiro; SOARES, Fabio Veras; MEDEIROS, Marcelo; ZEPEDA, Eduardo; *Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality*. IPC Working Paper No. 35. April 2007.

SODELLI, Marcelo. Os Caminhos da Prevenção à AIDS no Brasil. Artigo disponível no sítio: http://www.netpsi.com.br/artigos/99_caminhos_prevencao_aids.htm. Acesso em 04/06/2008.

_____. Escola e Aids: um olhar para o sentido do trabalho do professor na prevenção à aids. Dissertação. Mestrado em Psicologia da Educação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP. São Paulo, 1999.

SOUZA, Amaury de; LAMOUNIER, Bolívar. “A feitura da nova Constituição: um reexame da Cultura Política brasileira.” *Planejamento e políticas públicas*. N. 2, dez. 1989, p. 17- 38.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

_____. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: 2004.

STEENSLAND, Brian. Cultural Categories and the American Welfare State: The Case of Guaranteed Income Policy. *The American Journal of Sociology*; Mar 2006; 111, 5; ABI/INFORM Global. pg. 1273

STEIN, Rosa Helena. Configuração recente dos programas de transferência de renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; *et al.* (Orgs). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 196-219.

_____. Pobreza e desigualdade na América Latina sob o olhar dos organismos internacionais. *Revista Ser Social*, Brasília, n. 18, p. 79-125, jan./jun. 2006.

_____. As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégia de proteção social? Tese de Doutorado. Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, CEPPAC. Instituto de Ciências Sociais, ICS. Universidade de Brasília, UnB: 2005.

STREET, John. "Review Article: Political Culture – from civic culture to mass culture." *British Journal of Political Science*. N. 24, 1993, p. 95-114.

SUPLICY, Eduardo M.; MARGARIDO NETO; Bazileu A. Políticas Sociais: O Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Planejamento e Políticas Públicas. N. 12 JUN/DEZ de 1995.

SWIDLER, Ann. Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, Vol. 51, No. 2, (Apr., 1986), pp. 273-286 Published by: American Sociological Association. Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2095521> Acesso em: abril de 2008.

TAPAJÓS, Luziele; QUIROGA, Júnia; RITZI; Rovane B. S.; TAGA, Marcel F. de L. A importância da avaliação no contexto do Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A. de; MODESTO, Lúcia. Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios. Brasília: Ipea, 2010. vol.2

TAUSSING, Michel. Xamanismo, colonialismo e o homem selvagem: Um estudo sobre o terror e a cura. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

THERET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*; n. 58, 2003.

THOENIG, Jean-Claude. L'analyse des politiques publiques. In: GRAWITZ, Madeleine; LÉCA, Jean. *Traité de science politique*. V. 4: Les politiques publiques. Paris: PUF, 1985.

TIANO, Susan. "Authoritarianism and political culture in Argentina and Chile in the mid 1960's." *Latin American Research Review*. V. 21, n. 1, 1986, p. 73-98.

TILLY, Charles. *Big Structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russel Sage Fdtn., 1984.

TODD, Petra; GALLARDO, José; BEHRMAN, Jere; PARKER, Susan. Impacto de Oportunidades sobre la educación de niños y jóvenes de áreas urbanas después de un año de participación en el programa. In Bernardo Hernández y Mauricio Hernández (ed.), *Evaluación externa de impacto del programa Oportunidades 2004*, tomo 1: Educación. México, D.F., CIESAS-INSP, cap. 111, pp.165-226. 2005.

TURNER, Frederick C. "Reassessing political culture." In: SMITH, Peter H. *Latin America in comparative perspective: new approaches to methods and analysis*. Boulder: Westview, 1995, p. 195-224.

TYLOR, Edward. *Primitive Culture*. Londres, John Mursay & Co. [1958, New York, Harper Torchbooks] Edward Tylor (1832-1917). 1871

UNAIDS. *Getting to zero: 2011-2015 strategy* Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS). Switzerlan: 2010.

UNAIDS. *World AIDS Day Report*. United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS). Switzerlan: 2012.

URANI, Andre; ROCHA, Rudi. A desigualdade latino-americana no centro da agenda. São Paulo: Instituto Fernando Henrique Cardoso; Santiago do Chile: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), 2008. 11 p. Contribuição ao projeto: “Uma Nova Agenda Econômica e Social para a América Latina”. Disponível em: <http://www.ifhc.org.br>

VALLA, V. V. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, V. V. et al (Orgs). Para Compreender a Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VEGA, Osvaldo. La Paradoja de la Política Social y el Programa Punte: Superación de la extrema pobreza o inclusión/exclusión social. Revista Mad 15: 93-103. Departamento de Antropología. Universidad de Chile: 2006.

VERBA, Sidney. “On revisiting the Civic Culture: a personal postscript.” In: ALMOND, Gabriel. A.; VERBA, Sidney (Eds.). The civic culture revisited. Boston: Little, Brown and Company, 1989. p. 394-410.

WALTER, Maria Inez M. T. Capital Social e Estado no Contexto Latino-Americano. Tese de doutorado. Programa de Doutorado do Centro de Pós-graduação e Pesquisa sobre as Américas CEPPAC. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília. Brasília, 2005.

WEBER, Max. A ética protestante e o “espírito” do capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 4ª ed. 2v.

_____. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982.

WILDAVSKY, Aaron. “Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation.” The American political science review. V. 30, n. 1, mar. 1987, p. 3-22.

WOORTMANN, Ellen F. Método comparativo, família e parentesco: Algumas discussões e perspectivas. Revista ANTHROPOLÓGICAS, ano 9, vol. 16(1), 2005.

YOUNG, Warren; MEIJAARD, Joris. Political Culture, Economic Structure and Policy. The Laffont-Tirole Model Extended to Modern Japan. American Journal of Economics and Sociology, Vol 61, No. 1, (January, 2002)

ANEXO 1

Programas de transferência condicionada de renda implementados na América Latina e Caribe de 1989 a 2012 (por país).

| País | Vigência | Programa |
|-------------|--------------|--|
| Argentina | 2002 – 2005 | Jefas e Jefes de Hogar Desocupados |
| | 2005 – atual | Familias por la Inclusión Social |
| | 2005 – atual | Programa de Ciudadanía Porteña |
| | 2009 – atual | Asignación Universal por Hijo para Protección Social |
| Bolívia | 2006 – atual | Bono Juancito Pinto |
| | 2009 – atual | Bono Madre Niño-Niña Juana Azurduy |
| Brasil | 1997 – atual | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) |
| | 2001 – 2003 | Bolsa Alimentação |
| | 2001 – 2003 | Programa Bolsa Escola Federal |
| | 2003 – 2003 | Cartão Alimentação |
| | 2003 – atual | Programa Bolsa Família |
| | 2011 – atual | Programa Bolsa Verde (Programa de Apoio à Conservação Ambiental) |
| Chile | 2002 – atual | Chile Solidário |
| | 2012 – atual | Ingreso Ético Familiar |
| Colômbia | 2001 – atual | Familia em Acción |
| | 2005 – atual | Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar |
| | 2007 – atual | Red Unidos |
| | 2011 – atual | Ingreso para la Prosperidad Social |
| Costa Rica | 2000 – 2002 | Superémonos |
| | 2006 – atual | Avancemos |
| El Salvador | 2005 – 2009 | Red Solidaria |
| | 2009 – atual | Comunidades Solidarias |
| Equador | 1998 – 2003 | Bono Solidário |
| | 2003 – atual | Bono de Desarrollo Humano |
| | 2011 – atual | Desnutrición Cero |
| Guatemala | 2007 – 2008 | Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora |
| | 2008 – 2011 | Mi Familia Progresa |
| | 2012 – atual | Mi Bono Seguro |
| Haiti | 2012 – atual | Ti Manman Cheri |
| Honduras | 1990 – atual | Programa de Asignación Familiar (PRAF) |
| | 1998 – 2005 | PRAF/BID Fase II |
| | 2006 – 2009 | PRAF/BID fase III |
| | 2010 – atual | Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición |
| Jamaica | 2001 – atual | Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) |

(...)

Programas de transferência condicionada de renda implementados na América Latina e Caribe de 1989 a 2012 (por país). (cont.)

| País | Vigência | Programa |
|----------------------|--------------|--|
| México | 1997 – 2001 | Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progresa |
| | 2001 – atual | Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano) |
| Nicarágua | 2000 – 2006 | Red de Protección Social |
| | 2005 – 2006 | Sistema de Atención a Crisis |
| Panamá | 2005 – atual | Bonos Familiares para la Compra de Alimentos |
| | 2006 – atual | Red de Oportunidades |
| Paraguai | 2005 – atual | Abrazo |
| | 2005 – atual | Tekoporã [na língua guarani significa bem-estar]. |
| Peru | 2005 – atual | Programa Juntos (Programa Nacional de apoyo directo a los más pobres). |
| República Dominicana | 2005 – atual | Programa Solidariedad |
| Trinidad e Tobago | 2005 – atual | Targeted Conditional Cash Transfer Program – TCCTP |
| Uruguai | 2005 – 2007 | Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social – PANES |
| | 2006 – atual | Tarjeta Alimentaria |
| | 2008 – atual | Asignaciones Familiares |
| Venezuela | 1989 – 1999 | Programa Beca Alimentaria |

Fonte: STEIN: 2005, 2008; e Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): 2012 <<http://dds.cepal.org/bdptc/>>