Configurações, vol. 10, 2012, pp. 7-12

Introdução

Fernando Bessa Ribeiro e Manuel Carlos Silva

Confrontados com uma crise sistémica do capitalismo, cujos efeitos na periferia europeia se acentuam de forma cada vez mais intensa e aparentemente imparável, a discussão acerca do papel das políticas públicas assume uma renovada relevância. Instrumento privilegiado dos Estados para a definição de agendas públicas orientadas para os mais diversos fins visando o bem-estar social – o desenvolvimento económico, a melhoria de áreas sociais como a saúde e a educação, o incentivo à cultura e às artes, a redução das desigualdades sociais e a garantia do acesso por parte dos cidadãos aos bens públicos –, a análise e discussão sobre as políticas públicas não pode ser realizada fora do campo da luta em torno das escolhas políticas e ideológicas.

Conquanto os discursos dos atores políticos possam coincidir, em termos retóricos, no elogio de políticas e agendas públicas vinculadas à defesa do bem-estar geral e da melhoria das condições de vida, estamos perante um campo onde o confronto político é particularmente agudo. Isto é, a ação política é guiada por interesses e compromissos que se repercutem em distintas orientações para a definição das agendas públicas e do papel do Estado, da iniciativa privada e da dita sociedade civil. Ou seja, as políticas públicas fazem parte do confronto sem fim entre diferentes modos e projetos de organizar as estruturas e a vida em sociedade, constituindo-se também em campo de protestos e reivindicações múltiplas – escola, saúde, habitação, entre outras áreas de possível intervenção pública –, nomeadamente por parte das classes e grupos sociais comprometidos com uma agenda política orientada para soluções de maior justiça e de redução das desigualdades, na qual o acesso a bens públicos é fundamental.

Face a uma resposta à crise que em Portugal assenta em soluções neoliberais que, produzindo a atrofia do Estado a nível social, aprofundam a presença crescente dos privados e das organizações do terceiro setor no planeamento e na implementação de políticas públicas, é pertinente que a análise deste contexto sócio-político se faça sem perder de vista que existem outras respostas em curso,

Configuracoes 10_Dez2012.indb 7 15-09-2013 23:55:14

mormente em outras geografias, como a latino-americana, que importa conhecer e confrontar com as que estão a ser aplicadas nos países europeus periféricos. Como se poderá constatar, a diversidade de temas e questões abordadas, tendo como contextos fundamentais países de língua oficial portuguesa, exprime justamente este contraste de fluxos, praticamente inversos. E que, importa não obnubilar, não são decorrentes de constrangimentos ditados pela economia mas sim produto de distintas correlações de força entre as classes sociais que compõem as nossas sociedades. Enfim, enquanto deste lado as classes trabalhadoras, os partidos políticos e sindicatos progressistas, assim como os movimentos sociais, se têm mostrado incapazes de travar a vaga privatizadora e a preservação de um Estado social, ainda que minguado (ao mesmo tempo que a sua dimensão repressora e carcerária se hipertrofia), no Brasil, à semelhança do que acontece em muitos outros países da Amércia Latina, é manifesto que os debaixo estão a avançar, procurando recuperar o muito que perderam durante as décadas sombrias e violentas de intervenção do Fundo Monetário Internacional e das outras instituições do Consenso de Washington nos seus países.

Este número temático abre com um artigo de Henrique Pereira Ramalho sobre as mudanças atualmente em curso na socieade contemporânea. De cariz nitidamente teórico, o argumento mobiliza um conjunto avultado de referências bibliográficas, com destaque para autores clássicos como Durkheim, Stuart Mill, Keynes e Weber, para discutir elementos que entende como cruciais no atual capitalismo como planificação social, mercado, desigualdades sociais e cidadania. Deste exercício crítico, o autor considera que estamos face a um agudizar da despolitização do Estado, da sociedade e dos cidadãos, por via da ação de força levada a cabo pelo mercado e seus valores culturais-chave (competitividade, produtividade, mérito, responsabilidade individual), com efeitos negativos no bem-estar social.

Atravessando o Atlântico, o artigo de Ana Elizabete Mota prossegue com a discussão acerca da crise do capitalismo e suas respostas, focando a análise nas orientações e dinâmicas das políticas públicas tendo como contexto de referência o Brasil e a América Latina. Dando especial relevância ao papel dos governos de esquerda na America Latina, em especial no Brasil, a crise do capitalismo foi respondida com um neodesenvolvimentismo de cariz social-liberal, no qual o crescimento económico foi articulado com o reforço das políticas públicas, com destaque para as que se direcionam para a luta contra a pobreza. Conquanto tal signifique uma valorização do papel do Estado e da justiça social por via da ação pública, os programas sociais não colocam em causa os fundamentos do capitalismo e dos interesses das classes burguesas, sendo incapazes de reduzir de forma significativa as desigualdades sociais que marcam as sociedades brasileira e latino-americanas. Por outras palavras, Ana Mota reconhece (e valoriza) os resultados positivos dos governos de esquerda em termos de crescimento económico e melhoria das condições de vida dos mais pobres; porém, daqui não

Configuracoes 10_Dez2012.indb 8 15-09-2013 23:55:14

decorre a eliminação das formas mais agudas de exploração, como as que se prendem com a precariedade extrema do trabalho, nomeadamente as levadas a cabo por *verdadeiras usinas* de trabalho precário como são as obras relacionadas com o campeonato do mundo de futebol em 2014, do complexo industrial e portuário de Suape, no estado nordestino de Pernambuco, e as hidroelétricas localizadas na vasta região norte brasileira.

Cruzando de novo o Atlântico, agora em direção a Cabo Verde e São Tomé e Princípe, o artigo seguinte, de Aires Bruzaca de Menezes, Fernando Bessa Ribeiro e Artur Cristóvão, empreende um estudo comparativo entre estes dois países insulares, antigas colónias portuguesas na África ocidental. Cabo Verde e São Tomé e Príncipe são dois pequenos Estados insulares de colonização portuguesa. Independentes em 1975, desde então estes Estados procuram encontrar soluções para os múltiplos problemas económicos e sociais com que se confrontam. Daí a importância crucial das políticas públicas nestes países, escrutinadas a partir fundamentalmente de depoimentos de personalidades que desempenham (ou desempenharam) funções relevantes no governo, em instituições públicas e em empresas privadas. Ao longo do artigo procuram demonstrar que a agenda política e as políticas públicas engendradas (e suas diferenças, sucessos e, sobretudo, fracassos), nestes dois países insulares da costa ocidental africana têm de considerar a história, os constrangimentos externos e as dinâmicas sociopolíticas internas.

Mudando de tópico, o artigo de Ana Raquel Matos discute o lugar do protesto social, enquanto forma de ação coletiva. Trata-se de uma análise de cunho marcadamente teórico, procurando detetar as conexões entre protesto e participação na vida pública, por um lado, e suas possibilidades para condicionar a construção de políticas públicas, por outro. Começando por convocar a nossa atenção para o papel dos movimentos sociais na intervenção pública dos cidadãos, a autora analisa demoradamente o seu trajeto histórico, sem deixar de proceder à distinção entre os "velhos" e os "novos". Esgotada esta discussão, Ana Raquel Matos procura analisar as articulações entre protesto e democracia, defendendo que aquele é parte constitutiva, logo inalienável, desta. Conquanto possam ser expressões de desagrado e contestação em relação ao poder político, os protestos são um elemento relevante da intervenção dos cidadãos no espaço público. Para a autora, o protesto não deixa de se inscrever no processo de construção de novos espaços de debate e deliberação democráticos, não necessariamente em rutura com os procedimentos próprios da democracia representativa, antes alargando-a e aprofundando-a.

Focalizando agora a discussão em torno de uma política pública concreta, a do emprego em Portugal, Carla Valadas analisa as mudanças ocorridas neste campo nos últimos quinze anos. Considerando que o trabalho é um dos principais elementos do vínculo social dos indivíduos, ao longo do texto a autora discute, por um lado, os modos de configuração e as pontecialidades regulado-

ras e emancipatórias das políticas de emprego em Portugal e, por outro lado, a relação entre a ação do Estado na luta contra o desemprego, a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Para Carla Valadas, as políticas de emprego em Portugal, fortemente conectadas com as promovidas por outras instâncias, nomeadamente as da União Europeia, são caracterizadas por uma crescente restrição das despesas do Estado em proteção social, facto que faz par com as teses da responsabilidade de cada indivíduo no seu destino, incluindo no domínio do emprego. No entender da autora, tal tem conduzido a formas mais intensas de crise social e sofrimento dos cidadãos afastados do mercado de trabalho.

Continuando no campo do emprego, Nélia Nobre debruça-se sobre as políticas públicas de promoção do empreendedorismo enquanto fator de dinamização do emprego e da atividade económica. Tendo por base a análise de 24 entrevistas a cidadãos desempregados que tentaram, com o recurso a apoios do Estado, criar o seu próprio emprego, a autora procura conhecer em que medida o capital disponibilizado foi relevante. Não sendo exclusivamente o fator responsável pelo empreendedorismo, o desemprego tem uma estreita conexão com este. Face à dificuldade de encontrar um trabalho por conta de outrem, o empreendedorismo funciona como uma solução derradeira, mais do que alternativa, elevando-se assim à condição de necessidade. No entanto, em determinadas circunstâncias, os indivíduos podem também ser motivados por razões de oportunidade de negócio e de melhoria do seu rendimento, nem sempre, é certo, com os resultados projetados e desejados. Conquanto reconheça que os apoios, nomeadamente o capital disponibilizado, sejam importantes, o sucesso depende também largamente da capacidade dos indivíduos em mobilizar a sua rede relacional, incluindo a familiar.

Passando à educação, o texto de Emília Vilarinho analisa a elaboração e a implementação do programa para a educação pré-escolar decorrente da legislação aprovada pelo governo socialista em 1997. Considerando que se tratava de um governo, cuja ação estava fundada em muitos dos princípios propostos por Giddens para a renovação da social-democracia – proposta que ficou conhecida por Terceira Via – a autora entende que a intervenção pública na área da educação pré-escolar tinha como finalidade principal garantir o acesso de todas as crianças a este tipo de ensino, no contexto de uma melhoria significativa das suas condições de funcionamento. Para o realizar, o governo procurou reformular a rede existente, colocando sob a tutela do Estado as ofertas pública e privada, na qual as organizações do terceiro setor e da dita sociedade civil, incentivadas a participar, adquiriram um papel muito relevante. Este envolvimento foi largamente facilitado pela componente sócio-educativa de apoio à família (CAF). Os resultados ficaram aquém dos objetivos fixados: a universalização do acesso à educação pré-escolar ainda não foi concretizada, mantêm-se sérios problemas relacionados com o financiamento e tensões no domínio do

Configuracoes 10_Dez2012.indb 10 15-09-2013 23:55:14

relacionamento entre as partes envolvidas, tudo isto ocorrendo num contexto de crescente predomínio de lógicas de recorte mercantil.

Ainda no campo da educação, Ana Mouraz, Ana Vale e Jorge Martins refletem sobre o programa de Atividades de Enriquecimento Curricular no primeiro ciclo do ensino básico, a partir dos resultados produzidos pelo estudo realizado pelo Observatório da Vida nas Escolas e pelo Observatório da Cidade Educadora do CIIE/FPCE-UP. Componente fundamental da escola a tempo inteiro, as atividades de enriquecimento curricular procuram proporcionar a todos os alunos, independentemente das condições sócio-económicas das suas famílias, acesso a formas de ocupação lúdica-educativa nos períodos pós-escolar. Assente numa lógica de contratualização com as autarquias locais, o programa tem sido fortemente afetado pelos constrangimentos financeiros resultantes da crise em Portugal, crescente presença de interesses mercantis na educação, incluindo no primeiro ciclo, e lógicas assistencialistas que estruturam as políticas públicas. Não obstante se reconhecer que permitiu o acesso a atividades e bens culturais até então praticamente reservados às crianças das classes sociais mais afluentes, apoiando as famílias, o programa não contribuiu significativamente para o incremento da qualidade nas escolas do 1º ciclo e das aprendizagens dos alunos, antes submetendo estes a situações de fadiga em virtude da forma como as atividades se organizam, demasiado centradas no espaço escolar.

Mudando de continente e de tema, Elsa Thomé Andrade, Maria Inês Martins e Jorge Huet Machado analisam a definição da política de saúde para os trabalhadores do setor público no Brasil. O escrutínio dos documentos oficiais e da legislação que instituiram a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador e a Política de Atenção à Saúde dos Servidores Públicos é suportada por um quadro teórico que tem como principais referências as políticas sociais (incluindo a sua avaliação), a saúde em contexto laboral e a regulação do trabalho. Dando uma especial atenção à história da legislação laboral no Brasil ao longo do século XX, os autores sublinham que as políticas públicas são também um campo de confronto político e ideológico, ou seja, a ação do governo exprime em cada momento a correlação de forças e os compromissos a que as partes em confronto se obrigam.

Continuando no Brasil, Walkiria Zambrzycki Dutra analisa as políticas de promoção de acesso à habitação própria por parte do Estado federal, comparando dois períodos, o da ditadura militar (1964-1985) e o da última década da democracia (2003-2012). Organizado em três pontos fundamentais, bem articulados, o artigo dá justa relevância ao trajeto histórico do Brasil, inscrevendo-se no debate sobre o papel do Estado-providência no campo da definição de políticas públicas, mobilizando bibliografia adequada, incluindo a internacional, com destaque para Esping-Andersen. Apesar das notórias diferenças entre os períodos analisados, mormente em termos institucionais e ideológicos, em ambos esteve presente uma abordagem mercantil, na qual o setor privado tem

a responsabilidade de prover habitação para as classes sociais com capacidade económica para a ela aceder, cabendo ao Estado uma função supletiva, assegurando a disponibilidade de casas a pessoas com escasso rendimento.

Glaucíria Mota Brasil, Rosemary de Oliveira Almeida e Geovani Jacó de Freitas apresentam-nos um artigo sobre um tema da maior relevância política e social no Brasil contemporâneo: o da violência urbana, com uma particular atenção para o fenómeno do homicídio juvenil. Centrado na cidade de Fortaleza, mobilizando um vasto acervo de dados empíricos e amparado por um quadro teórico sólido e congruente, fundado numa abordagem que entende a violência e a criminalidade como expressões fortes das desigualdades sociais e antagonismos daí decorrentes, o texto analisa e desconstrói a função alegadamente protectiva do aparelho policial na referida cidade, evidenciando o seu papel repressivo face a grupos sociais marginalizados, nomeadamente jovens em contexto de exclusão. Daqui decorre a importância crucial das políticas públicas, apresentando os autores propostas pertinentes para a redução da violência urbana, em especial no que se prende com a morte prematura de jovens.

Por fim, Yoná da Silva Dalonso, Júlia Maria Lourenço e Paula Cristina Remoaldo apresentam um artigo, em língua inglesa, sobre as políticas públicas de desenvolvimento do turismo no Brasil. Em concreto, analisam, a partir de documentos e outras fontes primárias, o Plano Nacional do Turismo do Brasil (2007/2010), no que diz respeito às políticas públicas para o desenvolvimento turístico das cidades. Ancoradas em bibliografia adequada, e depois de apresentarem a metodologia utilizada, analisam as políticas implementadas pelo governo brasileiro ao longo dos últimos cinquenta anos, passando de seguida à apresentação e discussão detalhada do último plano de enquadramento do turismo. Não obstante reconhecerem que as atuais políticas promovem formas de desenvolvimento regional do turismo – possuindo o plano medidas com potencial socialmente inclusivo – consideram que é ainda insuficiente a articulação entre as várias instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Assim, sugerem que, no quadro do reforço do diálogo entre as partes, se elaborem estratégias que valorizem o desenvolvimento do turismo a partir da participação mais intensa dos municípios e das cidades.

Configuracoes 10_Dez2012.indb 12 15-09-2013 23:55:14