Editorial

Este último número de 2013 enceta três movimentos significativos para os Cadernos Gestão Pública e Cidadania.

Um primeiro movimento é o de mudança da sua editoria. Graças aos esforços da nossa colega e antecessora, professora Marta Ferreira Santos Farah, hoje a revista consolidou seu espaço como importante veículo de divulgação do complexo "campo de públicas", que compreende uma vasta diversidade de saberes e disciplinas. Assim, é um desafio muito grande para esta nova editoria não apenas manter este espaço, mas continuar no sentido de ampliá-lo.

Dessa forma, o segundo movimento é a integração de nossos processos editoriais à família RAE publicações, já responsável pelas Revista de Administração de Empresas (RAE), Revista Brasileira de Casos de Ensino em Administração (GV Casos) e pela GV Executivo. Mantendo-se ainda uma publicação do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP, os Cadernos Gestão Pública e Cidadania juntam-se à família editorial da RAE para ocupar o seu espaço como a publicação com foco em questões do "campo de públicas" e ganhar as necessárias "musculatura" e "agilidade" alcançadas por esta casa de publicação.

Esta integração contribuirá para o terceiro movimento: a mudança para a periodicidade quadrimestral dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Isto atende não apenas à oferta reprimida de artigos que hoje temos em processo editorial, mas também possibilita a abertura dos vários processos de indexação necessários para que a revista tenha a sua qualidade reconhecida e certificada, o que resultará em uma sensível melhor no ranqueamento da revista no Sistema QUALIS Capes das diversas áreas afeitas ao "campo de públicas".

Convidamos, então, nossos leitores a compartilharem as boas novas e a apreciarem a presente edição, onde procuramos mostrar uma variedade de artigos que procuram olhares distintos para políticas públicas e intervenções públicas, quer seja pela revisitação de certos períodos, quer seja pela análise de experiências internacionais, ou por meio de uma análise comparada.

Em "Health and Economic Development in Brazil: Analysis of Public Health Expenditure in Brazil Between 1930-1964" e "Gestão em Saúde: um estudo sobre Comunicação e Participação Popular no contexto de uma Organização Pública", temos duas análise sobre políticas de saúde. No primeiro artigo, os autores mostram como as teses desenvolvimentistas do período entre 1930 e 1964 alteraram significativamente o padrão de gastos públicos em saúde no Brasil. Já o segundo artigo, fala de políticas de saúde em um novo contexto de políticas públicas: o da participação popular.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Seguindo uma linha de avaliação histórica das políticas públicas no Brasil, “Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata” mostra que a formação de um regime de bem-estar social no país, quando comparada ao modelo social-democrata europeu, deve considerar as diferenças marcantes entre os períodos 1930-1964, o regime militar de 1964 a 1985 e o período de redemocratização.

Políticas públicas federais recentes que tiveram significativa influência nos últimos dez anos são analisadas em dois artigos distintos: “Programa Bolsa Família: Acompanhamento Familiar no Sistema Único de Assistência Social” e “Desempenho da Implementação do Programa Luz para Todos: novos atores como fator explicativo”. No que diz respeito às finanças municipais, “Impacto das Ações Governamentais na Arrecadação do Município de São Paulo” mostra existir um efeito positivo na proatividade da gestão municipal.

“Movimento Popular Urbano e Mulheres no Brasil: Uma Experiência de Feminização das Políticas Públicas de Habitação” é traz uma visão de movimentos sociais para políticas de habitação, mostrando como movimentos classistas e feministas montaram alianças bem sucedidas para a consecução de seus objetivos.

Em “Public Administration and Corporate Social Responsibility: How the State Can Promote Better Social Bonds”, mostra-se como experiências municipais alemãs são capazes de promover ações de responsabilidade social de empresas em suas jurisdições.

Assim, esta é a revista “Cadernos Gestão Pública e Cidadania”: plural, atual e compromissada com a difusão das boas reflexões teórico-empíricas no “campo de públicas”.

Boa Leitura!

Mário Aquino Alves
Editor

(cc) BY-NC-ND

HEALTH AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN BRAZIL: ANALYSIS OF PUBLIC HEALTH EXPENDITURE IN BRAZIL BETWEEN 1930-1964

SAÚDE E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NO BRASIL: ANÁLISE DO GASTO PÚBLICO EM SAÚDE NO BRASIL NO PERÍODO DE 1930 A 1964

ABSTRACT

The aim of this article is to examine the debate concerning the health/economic development relation in the course of 1930-64. We intend to show that, specially from the 1950's, the hegemony of the developmentalism ideas implicated in significative change in the discourse regarding the health public expenses, which reflected directly in the managed resources to this area.

Key-words: Health, Populism, Public Expenditure, Developmentalism, Social Policy

Julio Manuel Pires - jmpires@usp.br
Professor at the Economics Department of FEA - School of Economics, Business Administration and Accounting, University of São Paulo in Ribeirão Preto, and at the Economics Department and the Graduate Program at PUC - Pontifical Catholic University of São Paulo.

Jorge Henrique Caldeira de Oliveira - jorgecaldeira@usp.br
Professor at the Department of Administration of FEA - School of Economics, Business Administration and Accounting, University of São Paulo at Ribeirão Preto.

Erasmo José Gomes - erasmo@fearp.usp.br
Professor at the Department of Administration of FEA - School of Economics, Business Administration and Accounting, University of São Paulo at Ribeirão Preto.

Artigo submetido no dia 07.06.2012 e aprovado em 01.05.2013

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o debate sobre a relação saúde/desenvolvimento econômico, no curso de 1930-1964. Pretendemos mostrar que, especialmente a partir da década de 1950, a hegemonia das ideias desenvolvimentistas implicaram em uma mudança significativa no discurso sobre as despesas públicas de saúde, o que refletiu diretamente nos recursos gerenciados para esta área.

Palavras-chave: *Saúde, populismo, despesa pública, desenvolvimentismo, Política Social*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introduction

The intrinsic characteristics and the economic, political, and ideological debate on the populist period were extensively studied and reported in the literature of several different areas of knowledge (WEFFORT, 1980; FULOP; ROEMER, 1982; BIELSCHOWSKY, 1996; ESCOBAR, 1995; SOLA, 1998; RIST, 2007). Particularly abundant is the literature on public policies in terms of the preeminent goal of accelerating the economic growth and shaping the Brazilian to accomplish that goal (HOCHMAN, 1998; CORSI, 2002; IANNI, 1986; LAFFER, 1970; DRAIBE, 1985). Equally significant is the literature related to the role of the government in work relationships (VIANNA, 1978; ALMINO, 1980; PAIVA, 2003). On the other hand, there is a reduced number of studies on the analysis of the characteristics and composition of the social expenditure during this same interregnum (VIEIRA, 1983; BRAGA; PAULA, 1986; OLIVEIRA; TEIXEIRA, 1986).

This study aims at bridging that gap by proposing to investigate the drivers and characteristics of the public expenditure on health during the period between 1930 and 1964. The objective is to demonstrate that the increase in the public expenditure on health during the 1930s and up to the mid-1950s was then interrupted and reverted due to, essentially, the consolidation and hegemony of the developmentist discourse, which consolidated new priorities related to public expenditure management by assigning a different role to the expenditure on health in the budget.

In addition to this introduction section, this paper is divided into three more sections. The following section presents a "sanitarian perspective", which was hegemonic in the first half of the 20th century, in which public sector incisive activities in health area were viewed as one of the crucial factors to overcome the underdevelopment status. Such perspective was substituted since the mid-1950s, as demonstrated in section three, for a very different viewpoint, which being adequate to the developmentist discourse, focused on the prioritization of public expenditure associated to the industry growth acceleration as the major condition for population welfare including health. Section four presents, based on IBGE's data (Brazilian Institute of Geography and Statistics) and on Federal Government General Balance Sheet, the unequivocal impact of the change in perspective on the public sector expenditure on health. The last section presents the final considerations, which summarize the evidences provided in this study.

2. Health and economic development

In the beginning of the 1950s, the theory of the vicious circle of poverty and dissatisfactory health conditions was widely disseminated. Such perspective was immortalized in the renowned fable of Monteiro Lobato, a famous Brazilian writer, called "Jeca Tatu" (a character that represents the rural worker of São Paulo state), and played a determining role in maintaining the miserable conditions of most part of the population due to the existing chronic health deficiencies. In this sense, the public sector intervention as a way to terminate this horrible vicious circle was endorsed (CASTRO-SANTOS, 1985; LIMA; HOCHMAN, 2000)

Implementing this type of idea meant to create a health assistance program similar to

(cc) BY-NC-ND

that from developed countries. It was assumed that, in order to terminate the poverty vicious circle and promote economic take-off, one of the fundamental elements was to create the same sanitary conditions in underdeveloped countries. “Sanitarians of that time believed in the causal relationship illness-poverty; and to them, once the illness issue was solved, poverty would be automatically solved” (BRAGA; PAULA, 1986, p. 59).

After World War II, the efficiency and effectiveness of measures directed to the health area increased considerably. The possibility of significantly changing population health indicators that affect economic and social variables became extremely appealing. This fact combined with the urgent popular appeal for measures to deal with diseases and provide better and fair medical assistance, gave rise to the health sector including it in the economic planning in the after war period, as evidenced by the SALTE plan (a government expenditure in four fields: health, food supply, transport, and energy)[1].

The activities developed by SESP (Special Public Health Service), although discouraging, are a good example of the efforts made to implement this concept in Brazil and its results and a part of the state and nation building effort (CASTRO-SANTOS; FARIA, 2004; CAMPOS, 2008).

The interest in establishing health services standards similar to American standards, as proposed by SESP in the 1940s, date from the 1920s. Carlos Chagas, a famous Brazilian physician who discovered Chagas disease or American trypanosomiasis, representing the federal government, and Geraldo Horácio de Paula Souza, famous sanitary physician and founder of the Hygiene Institute and the School of Hygiene and Public Health, representing the São Paulo state government, were the main supporters of the changes in the focus in the Brazilian public health system. The focus of sanitary campaigns for combating contagious infection diseases that afflicted the most developed region in the country in the first decades of the 20th Century (yellow fever, smallpox, plague, and typhoid fever)[2], was substituted for the perspective of sanitary education. The presence of health professionals to assist and educate the population about diseases became more important[3].

> Ideologically, these changes in sanitary practices are characterized by a substitution of the French school (values or thoughts) for the American school. From a bacteriological perspective, in which the sanitary police and campaign were the basic instruments, the sanitary practices begin to change into sanitary-medical practices. (MERHY, 1987, p. 94-5)

In this project, the most important basis of the sanitary policy should be the health centers, “from which the health promoting actions and/or health supporting actions would be disseminated to the social classes, and should remain due to its nature” (MERHY, 1987, p. 99)[4]. This actually did not mean to terminate the earlier institutional organization, based on the bacteriological perspective, but rather to back-burn it. The scientific and technological progresses in the medical field, quickly disseminated from the mid-century onwards, contributed to consolidate the subordinated status of the public health elements in the context of sanitary practices.

Having the support of the Rockfeller

(cc) BY-NC-ND

Foundation, SESP established hospitals and sanitary-model units in several regions of the country, which should have had a microscopy and a laboratory expert and a chief-warden (Cf. BRAGA; PAULA, 1986, p. 60)[5]. Once the services were implemented, the intention was to gradually transfer maintenance expenditures and SESP funding from federal government to states and cities.

The costs associated with the implementation and maintenance of health elements, however, escaped from the Brazilian reality or at least from what was considered the maximum compromising level of public resources with public health. The welcomed SESP suggestions that lasted for years were substituted for a more critical view from the mid-century onwards.

3. Economic development and health

The attention was diverted, since then, to the minimum efficiency of the services provided. The reason for such unsatisfactory performance were the disparities between the Brazilian reality and that found in developed countries from which such model was being imported. SESP technicians made the following self-critical statement in 1956:

> Several are the reasons for our deficiencies. Among them, however, is the effort to establish foreign programs in our areas without taking into consideration the profound socio-economic differences between the countries with a predominant agrarian economy and those with an advanced industrial and technological level (BRAGA; PAULA, 1986, p. 60).

Addressing the Congress, President Juscelino Kubitscheck evidenced the limited financial resources of SESP by stating that "SESP ventures in some cities are so costly that they can hardly be the municipal government responsibility" (BRAGA; PAULA, 1986, p. 61).

The poor results achieved by SESP and its unsatisfactory performance allowed a new explanation for the illness-poverty relationship, in which illness is not the cause anymore, but rather the consequence of poverty[6]. The subordination of health policies to development policies became evident in public sector rhetoric and practices. Nonetheless, let's take the case of the National Department of Rural Endemic Diseases (DNERu), created during the pro-development government of Juscelino Kubitschek.

In 1956, with the creation of the National Department of Rural Endemic Diseases, the government aimed to change emergency campaigns from sporadic to routine and subject to endemic disease emergencies (Cf. POSSAS, 1981, p. 186-7). The DNERu incorporated the National Malaria Service, the National Plague Service, and the National Yellow Fever Service. Its objectives included:

> Organize and provide investigation services and promote the fight against malaria, leishmaniasis, Chagas disease or American trypanosomiasis, plague, brucellosis, yellow fever, schistosomiasis, anchylostomiasis, filariasis, echinococcosis or hydatid disease, goiter, thymosis, trachoma, and other endemic diseases present in the country. The power for investigating and combating diseases was given by the Ministry of State according to technical and administrative conveniences (PINOTTI, 1959, p. 142-3).

The alignment of DNERu proposals with the developmentist ideology and the evidences

(cc) BY-NC-ND

of political subordination of health policies to the development plans could not be more eloquent than its region selection criteria: "they should be critical issues of the major transportation infrastructure" and "present economic development evidences (easy energy, transportation, soil fertility, mineral richness, and labor abundance etc.) hindered by poor sanitary conditions" (POSSAS, 1981, p. 186)[7].

An important evidence of the dissemination of the developmentist concept to health technicians can be found in the following text of Carlos Gentile de Mello, an author with an acute sense of social conscience and who criticized strongly the health care privatization process. Even though, in the beginning of the 1960s, his thoughts were consistent with those of the proponents of health care expenditure subordination to the economic process. He wrote:

> […] although education and public health are critical factors to the economic development, it does not mean that they are such important drivers of the development process that it justifies the concentration of excessive financial resources to the detriment of investments in industries, transportation, machinery, electricity, etc… (MELLO, 1977, p. 47)

The author considered the economic development process as a more efficient process for combating morbidity and mortality than the state health policies since it provided the population with more and better services. This idea seems to be valuable, under some circumstances, however, statements such as "concentrating considerable financial resources in the health care system may result in the reduction of investments that foster economic development" (MELLO, 1977, p. 49), can justify the recent contempt and reduction of financial resources to health care area in exchange for a supposedly better future, which would be provided by the economic growth.

The relationship between health and economic development level of a population depends heavily on whether health is seen as a end goal or a mean goal. The practices of these two points of view are very different. Considering health as an end goal implies the allocation of public resources, comparing its efficiency, in terms of social welfare, with other social mismatches that similarly constitute themselves an end per se.

Seeing health as a mean goal implies its subordination to the economic growth considering implicit or explicitly that it is capable of solving welfare and health problems in particular. The state actions towards health care become, consequently, subsidiary and poorly effective in improving population health. The only plausible explanation for the expenditure on health, under this perspective, is its contribution to the development since it promotes economic productivity improvement. The expenditure on health begins to compete against expenditures on other areas. "the social mismatches income – if measurable – should be compared to that of other sectors" (BRASIL, 1966, p. 30). The consequences of such point of view are socially disastrous:

> […] in the less developed areas, in which the costs with labor are reduced due to its abundance, part of the health care economic benefits – if seen as a means – would be completely neutralized. This could imply that regardless of the health

(cc) BY-NC-ND

> mismatches level, its economical benefits would be reduced (BRASIL, 1966, p. 30).

Therefore, developmentalism leads to different views of health and poverty issues: economic growth should be promoted as the only way to solve health issues efficiently. The consequences of this focus shift should not be despised.

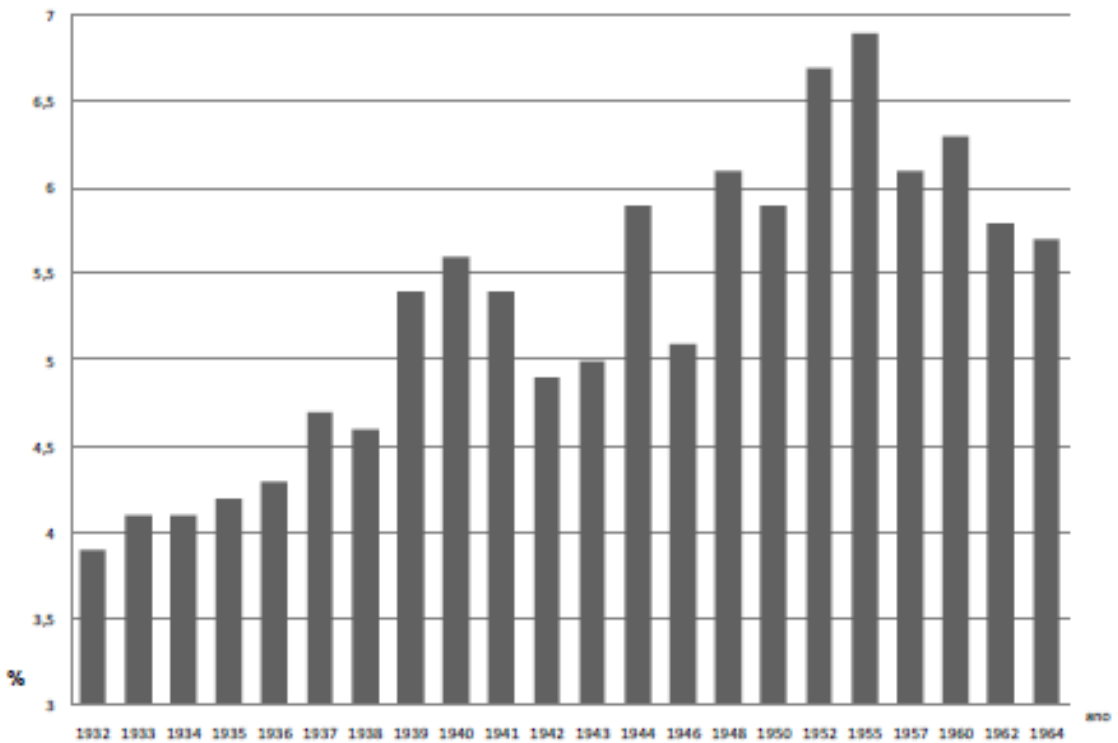
No political pressure exerted by workers concerning the expenditure on health was identified. It can be said that during the entire populist period there were no specific claims from workers concerning this issue and there was a lack of statements on the right to health in the constitutional documents in that period[8]. Indeed, the right to health is not mentioned in any constitutional documents of that period whatsoever. Only those who were affiliated to the health & welfare benefit system were granted this right.

4. Public expenditure on health

All of these factors led to the share of health expenditure in the public sector, which had tended to increase since the 1940s, to reduce sharply in the second half of the 1950s, as shown in Graphic 1.

Graphic 1

Share of health expenditure in the total expenditures: direct administration + welfare system – 1932-1964



Source: Primary Data: FIBGE (1990: 616-7 and 626-7); BRAZIL. MF. General Balance Sheet of the Federal Government. Various years; FIBGE Statistical Yearbook of Brazil. Various years.

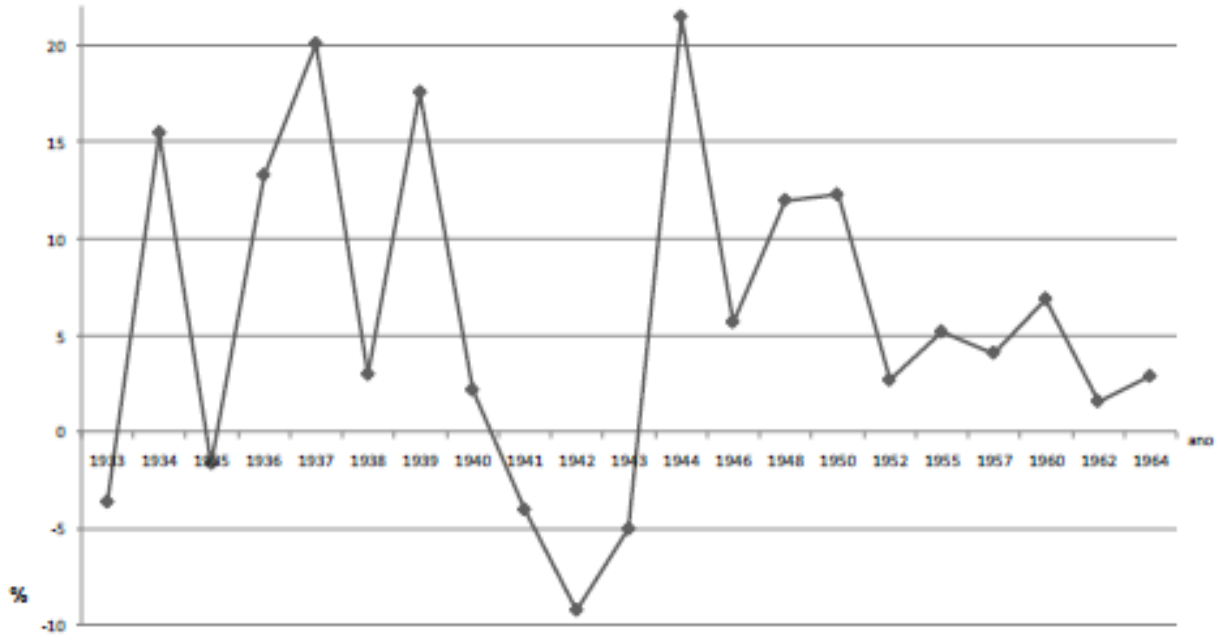
(cc) BY-NC-ND

Actually, except for a few cases, it can be noted an almost continuous tendency of increase in the rate of expenditure on health between 1932 and 1955. In that period, the direct administration compromising expenditures on health plus the welfare system increased from 3.9% to 6.9% of the total available resources. This rate has greatly reduced in the following years, reaching the down rate of 5.7% at the end of the period analyzed despite the increase in the share of health expenditure in the welfare system.

Graphic 2, which shows the average medium variation of expenditures on health per year, establishes a pattern of a highly regular change for the period before 1946.

Graphic 2

Health expenditure (real variation): Direct administration (1933-1964)



Source: Primary Data: FIBGE (1990: 616-7 and 626-7); BRAZIL. MF. General Balance Sheet of the Federal Government. Various years; FIBGE Statistical Yearbook of Brazil. Various years.

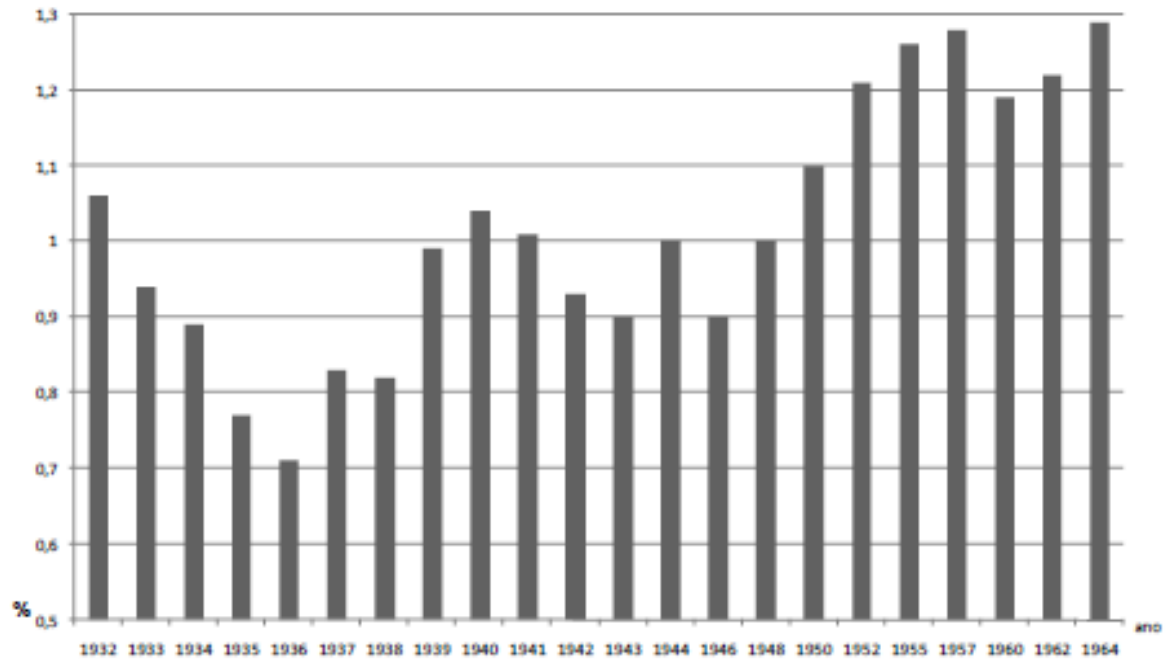
During the 1932-1946 interregnum, highly positive rates interspersed with some real decreases. In the next period, although there are no records of negative variation, growth rates were equally inconsistent, concentrating on an average level that was clearly reduced. More modest increases were noted in the periods between 1951/52 and 1961/64, around 2.5% on average.

The real expenditure on health behavior allowed that, from 1948 onwards, the share of health expenditure in the gross domestic product (GDP) – which was fairly irregular in the earlier period varying from 0.71% and 1.06% of the GDP – increased consistently until 1957: from 1.0% to 1.28% of the GDP (see Graphic 3). This percentage reached 1.29% in 1964 after decreasing in the years of 1960 and 1962.

(cc) BY-NC-ND

Graphic 3

Health expenditure as a percentage of GDP *



Source: Primary Data: FIBGE (1990: 616-7 and 626-7); BRAZIL. MF. General Balance Sheet of the Federal Government. Various years; FIBGE Statistical Yearbook of Brazil. Various years.

* Direct Administration + welfare system: 1932-1964

In order to better evaluate theses values, they ought to be compared to the proportion allocated to health care in other countries in the same period. McGreevey e Gomes (1984) report the following approximate values of GDP percentage spent on health by some countries between 1950 and 1965.

(cc) BY-NC-ND

Table 1

Tendencies of Health Expenditure as a Percentage of GDP

Selected Countries: 1950/65

Countries	1950	1955	1960	1965
Australia	...	...	5.0*	5.2*
Canada	4.0	4.3	5.6	6.1
USA	4.5	4.4	5.3	6.2
France	3.4*	4.5*	4.7*	5.3*
Italy	...	...	...	5.0*
The Netherlands	...	4.0*	4.5*	5.3*
United Kingdom	3.9	3.4	3.8	3.9
Sweden	3.4	4.1	4.7	5.6
Switzerland	...	...	...	3.8*

Note: The data with asterisks are approximate values, which are not derived from primary sources

Source: McGreevey e Gomes (1984, p.8)

The disparities between the percentages estimated for Brazil and those found for the developed countries reveals very different levels of priority given to the health sector. Let's analyze another estimate, which includes countries with similar level of economic development and some that have lower level than that of Brazil.

A study carried out by the World Health Organization, including the earlier years of the 1960s, reported the following values of indirect expenditure on health for some countries, "i.e., excluding the non-reimbursed direct payments made by the consignees", as a percentage of the GDP.

(cc) BY-NC-ND

Table 2 - Indirect Total Expenditure (Capital and Current) on Health Services as a Percentage of the Gross Domestic Product Selected Countries: beginning of the 1960s

Country	Year	Health Expenditure (% of the GDP)
Yugoslavia	1961	4.8
Israel	1961/62	4.7
Sweden	1962	4.4
Canada	1961	4.0
Venezuela	1962	4.0
France	1963	3.9
United Kingdom	1961/62	3.6
Czechoslovakia	1961	3.5
Holland	1963	3.4
Australia	1960/61	3.3
USA	1961/62	3.2
Finland	1961	3.1
Poland	1961	3.1
Senegal	1961	2.9
Rhodesia	1961/62	2.6
Sri Lanka	1957/58	2.5
Chile	1961	2.5
Kenya	1961/62	1.9
Tanganyika	1961/62	1.9
Côte d' Ivoire	1961	1.8
Jamaica	1961	1.7
Iran	1961/62	1.4
Costa Rica	1961	1.3
Cyprus	1961	1.0
Philippines	1961/62	0.9

Source: Abel-Smith (1967, p. 74).

(cc) BY-NC-ND

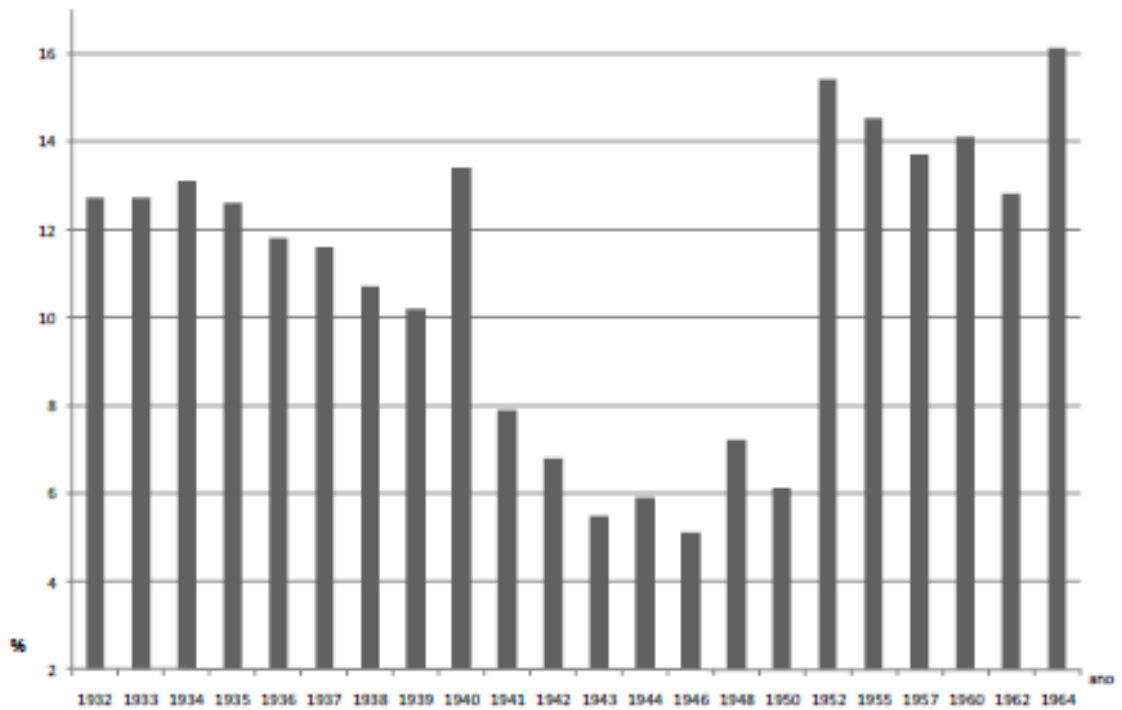
Therefore, considering these countries, the Brazilian situation was equally uncomfortable. The position occupied by Brazil was only better than that of Cyprus and Philippines and worse, in terms of proportional allocation of public resources to health care, than that of Venezuela, Senegal, Rhodesia, Sri Lanka, Chile, Kenya, Tanganyika, Côte d'Ivoire, Jamaica, Iran, and Costa Rica. Most of those countries have lower economic development level as compared to Brazil.

The low percentage of the resources allocated by the public sector for the health sector as a whole and, most importantly, the slow increase of its share in the GDP, and the fall observed in the second half of the 1950s occurred in spite of the substantial increase in the resources allocated by the welfare system for health care, even considering the small increase in the relative expenditure of the cities.

With respect to the welfare system expenditure on health, it was resumed, from 1950 and onwards, in a similar way to that of the beginning of the system after the containment of expenses period by the end of 1930s and 1940s. During that time, the percentage with health expenses reduced almost continuously (as shown in graphic 4) reaching the approximate level of 6% in the beginning of the 1950s. From then on, the new expenditure percentage of the welfare system (retirement pensions) reached 14%.

Graphic 4

Share of health expenditure in the total expenditure of the welfare system: 1932-1964



Source: Primary Data: FIBGE (1990: 616-7 and 626-7); BRAZIL. MF. General Balance Sheet of the Federal Government. Various years; FIBGE Statistical Yearbook of Brazil. Various years.

(cc) BY-NC-ND

Providing medical assistance in the welfare system, characteristic of the Retirement and Pension Credit Unions (CAPs), was widely debated from 1930 onwards due to the Institutes of Pensions and Retirements (IAPs)[9], which improved the movement since even before the creation of the first movement in the 1930s, the expenditure was limited to health services within the Retirement and Pension Credit Unions (CAPs)[10].

This fact is a good example of the State view regarding social policies from then on. The efforts were concentrated on developing the welfare system as a capitalization regime. Hence, the medical assistance began to be seen as assistance benefit due to the fact that it was disassociated from the contributions of the members and the difficulty in controlling and forecasting the data.

This view on medical assistance captured the attention of those responsible for pension institutes. Thus, the expenditure on medical care became unequally distributed among the various categories of employees. Nevertheless, some pension institutes, especially the Retirement and Pension Credit Unions that remained until 1953, due to pressure exerted by affiliates, allocated significant amount of their financial resources for medical care. Some institutes, such as the IAPI, offered resistance to provide such service.

> For several years, the former IAPI technicians supported the thesis that health protection and recovering programs were not part of the benefits that should be provided by social insurance systems, although medical assistance was not related, based on the Eloy Chaves law, from 1923, which created the Retirement and Pension Credit Unions aggregated to railroad companies (MELLO, 1977, p. 250).

Hence, IAPI, the major Retirement and Pension Institute, was the last one to provide such service, which began in 1952 and was restricted. In 1963, although the Social Assistance Organic Law (SAOL) had already been promulgated – which includes medical assistance as one of the benefits to be provided by the institutes – only 30% of the IAPI affiliates were provided with medical care (Cf. MELLO, 1977, p. 250). Nonetheless, there was an evident effort to increase the expenditure on health, mainly after the SAOL.

The decrease in the share of health expenditure in the federal and state government budget became unequivocal from the beginning of the 1950s onwards. Such tendency increased in the second half of this same decade, as shown in Table 3.

(cc) BY-NC-ND

Table 3 - Share of health expenditure in the total expenditure of the Union, States, Federal District, Cities, and Social Welfare: 1932-1964

Year	Union	Cities	States and Federal District	Social Welfare	Direct Administration	Direct Administration + Social Welfarel
1932	3.8	2.9	4.0	12.7	3.8	3.9
1933	3.9	2.3	4.6	12.7	4.0	4.1
1934	3.5	2.5	5.1	13.1	4.0	4.1
1935	3.9	2.8	4.8	12.6	4.1	4.2
1936	3.5	2.7	5.8	11.8	4.2	4.3
1937	3.8	3.7	6.3	11.6	4.6	4.7
1938	3.6	2.4	6.6	10.7	4.4	4.6
1939	4.8	2.1	6.9	10.2	5.3	5.4
1940	4.9	2.3	7.0	13.4	5.4	5.6
1941	4.6	2.3	7.3	7.9	5.3	5.4
1942	4.2	2.8	6.6	6.8	4.9	4.9
1943	4.3	2.7	6.6	5.5	5.0	5.0
1944	6.0	2.5	6.4	5.9	5.9	5.9
1946	3.5	3.6	8.0	5.1	5.1	5.1
1948	4.9	3.4	8.1	7.2	6.0	6.1
1950	5.2	3.6	7.5	6.1	5.9	5.9
1952	4.6	3.3	7.5	15.4	5.8	6.7
1955	4.8	3.8	7.7	14.5	5.9	6.9
1957	3.7	3.9	6.9	13.7	4.9	6.1
1960	4.3	3.6	6.7	14.1	5.2	6.3
1962	3.3	3.5	6.8	12.8	4.7	5.8
1964	2.8	4.1	5.7	16.1	4.1	5.7

Source: Primary data: FIBGE (1990, p. 626); FIBGE. Statistical Yearbook of Brazil. Various years. Brazil. MF. General Balance Sheet of the Federal Government. Various years.

The Union that compromised 5.2% of its budget on health in 1950 managed to decrease this percentage to 3.7% in 1957. After a slight recovery in 1960, such percentage decreased again down to 2.8% in 1964.

The decrease in health expenditure share of the states and Federal District was less sharp following the general tendency: an almost continuous increase in the 1930s and until 1941 – when it surpassed 7% - and a decrease in the following three years. From 1946 onwards, it recovered significantly, and the share of health expenditure remained between 7.5 and 8.0% until the mid-1950s, when it began to decrease almost continuously down to 5.7% in 1964.

The increase in the expenditure on health and social welfare and the maintenance

(cc) BY-NC-ND

of cities expenditure levels around 3.5 and 4.0%, as shown in Table 3, were not enough to revert the relative decrease scenario described by the Union, States, and Federal District.

The example of the Union is the most significant since the percentage of the budget allocated for health care decreased by the end of the 1950s and beginning of the 1960s to levels lower than those of the 1930s.

With regard to the cities, it is noteworthy that the state capitals became more aware of the importance of health care expenditures.

Contrasting the expenditure of cities on education and public health with the top 100 biggest cities (excluding the capitals) and with other cities in the year of 1953, some interesting results are obtained. With regard to public health, the percentages of the total expenditure on public education of the three groups mentioned above were very close to those of the respective proportions of the total expenditure. Nevertheless, this is not the case of the expenditure on public health.

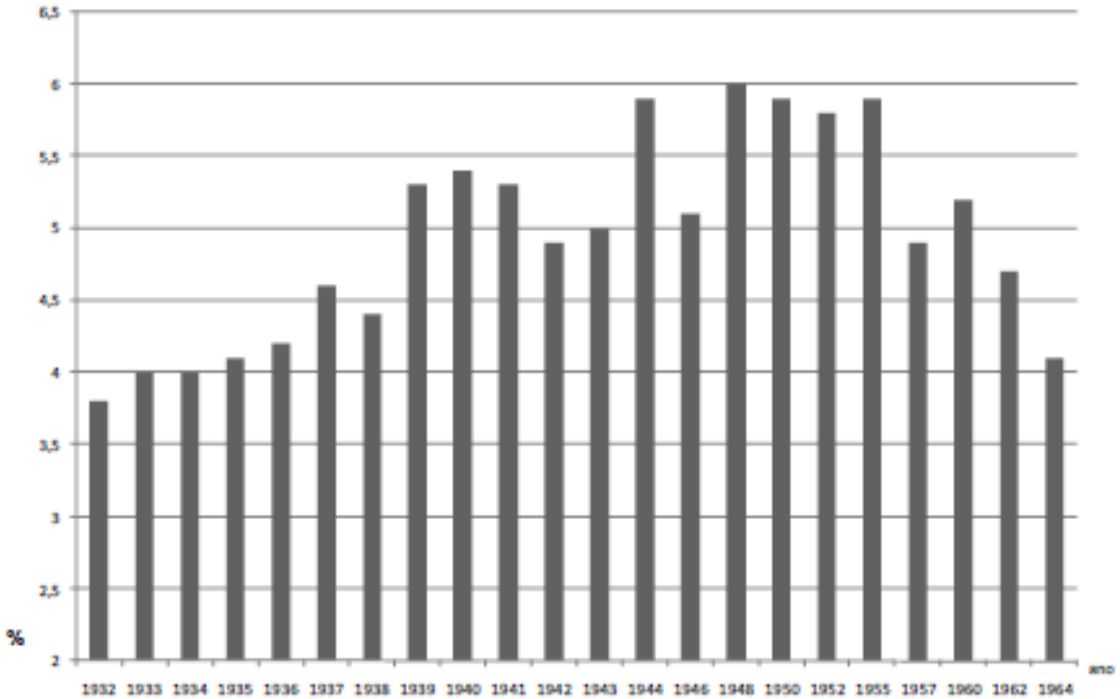
In such case, it can be noted a preponderant share of the capitals of 40.95% in the total expenditure of the cities. The capitals accounted for 67.53% of the expenditure on health. The top 100 biggest cities, which accounted for 26.65% of the total expenditure, were responsible for 21.27% of the cities' expenditure on health. For the other cities, the discrepancy was larger: 32.40% of the total expenditure. The smaller cities accounted for 11.2% of the cities' total expenditure on health[11].

Analyzing the health expenditure proportion for the three levels of government (Graphic 5), it can be noted that the tendency of the Federal District and states is kept for the direct administration, which is expected due to the weight that these two levels of government have compared to that of municipal government.

(cc) BY-NC-ND

Graphic 5

Share of health expenditure in the total expenditure of the direct administration: 1932-1964



Source: Primary Data: FIBGE (1990: 616-7 and 626-7); BRAZIL. MF. General Balance Sheet of the Federal Government. Various years; FIBGE Statistical Yearbook of Brazil. Various years.

Thus, after a clear tendency towards an increase during the 1930s and 1940s – despite the decrease observed for some years – stabilized at around 6% by the end of the 1940s and beginning of the 1950s, there was a significant decrease and a slight recovery in 1960. Such recovery was sustained until 1964, when the expenditure on health reached 4.1% of the three government levels' total expenditure.

At the same time that the financial resources for health sector was decreasing in general, the total expenditure on health was reviewed considering the pro-cure individual medical assistance instead of collective health measures. In 1964, the preponderance of welfare expenditure, with regard to any one of the government levels isolated, was the best result obtained in this process.

Final Considerations

Although not always included in the public budget, social policies play an essential role in the capitalism ideology and legitimacy. The "social issues" and the "government interest in providing the population with better life conditions" have a distinct role in the ideology inherent in capitalism. Nonetheless, the peculiar ideological

(cc) BY-NC-ND

debate in Brazil in the 1930s and 1960s, led to different social policies rhetoric.

During the populist period, there was an irrefutable hegemony of the developmentist and nationalist ideas in the political debate. Those ideas were improved and reached the highest status at the end of "São Paulo state democratic period" (1946-1964). This enabled to change the focus of the political discourse from social welfare to a set of different propositions in which the collective welfare, still viewed as the major goal, became dependent on the speed of the economic growth process that the nation could bear. Thus, even rhetoric, the social policies considerations could be conducted to a secondary level, subordinate to the "national goal" of development.

The developmentist focus of the health sector in the 1950s led to an inversion of the terms in illness/poverty relationship considering the former totally depend on the latter. The practical consequence of this argument was the reversal of the ascending tendency of health expenditure share in the total expenditure.

Hence, due to the increase in the social expenditure of the new political context set during the Vargas fall period, in 1945, the health sector faced a decrease in the relative share in the total expenditure from the mid-1950s onwards, a peak period of the developmentist ideology. It can be noted, from then on, a contrary tendency to the sharp decrease and constant health expenditure in the public direct administration budget only at the municipal level since its weight on the total social expenditure was fairly small.

It is worth mentioning that such tendency towards a relative decrease took place in a context in which the public expenditure on health – either public or individualized medical assistance – was still limited, especially when internationally compared to under developed or developed countries.

This was happening before the hegemony of the developmentist discourse. Despite the prevalence of the diverse discourse on health/poverty, the interest in the expenditure on health was not even close to be considered relevant. From a pure economist point of view, the labor surplus, characteristic of the Brazilian economy, did not require any effort towards the health area. The total public expenditure on health – including the three levels of government and the welfare system – even at its peak, reached only 1.3% of GDP, a value lower than those of most countries whose data are available.

The impact of those facts on the economy, combined with the superiority of the developmentist ideas was evident not only in the decrease in the relative allocation of resources for the health sector, but also in its internal composition. Considering health policies as a whole, public health policies became less important gradually, although continuous, when compared to the individualized curative medical assistance.

The increase in health welfare expenditure clearly enabled the federal government, the major responsible for the expenditure on collective health, to inhibit health expenditures. The Union showed resistance, especially during the populist period, to allocate extra resources for the health sector.

This movement coincided with the new direction imposed by more open public

(cc) BY-NC-ND

policies. It enabled to allocate resources for other areas considered more relevant, such as investments in infrastructure and loans to the private sector, and simultaneously meet the demand of specific groups of employees with more bargaining power in terms of providing individualized medical assistance.

References

ABEL-SMITH, B. The welfare state: breaking the post-war consensus. **The Political Quartely**, Oxford, v. 51, n. 1, p. 17-23, 1980.

ALMINO, J. **Os democratas autoritários**: liberdades individuais, de associação política e sindical na Constituinte de 1946. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. 3. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BRAGA, J. C. S.; PAULA, S. G. **Saúde e previdência:** estudos de política social. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1986. 226 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Plano decenal de desenvolvimento econômico e social:** saúde e saneamento. Diagnóstico preliminar. Rio de Janeiro: EPEA, 1966.

_____. Ministério da Fazenda. **Balanço Geral da União.** Rio de Janeiro (Vários anos).

CAMPOS, A. L. V. Cooperação internacional em saúde: o serviço especial de saúde pública e seu programa de enfermagem. **Ciência e Saúde Coletiva,** Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 870-888, 2008.

CARONE, E. **A república liberal** - II. Evolução política. São Paulo: Difel, 1985. 257 p.

CASTRO-SANTOS, L. A.; FARIA, L. R. A cooperação internacional e a enfermagem de saúde pública no Rio de Janeiro e São Paulo. **Horizontes**, Bragança Paulista, v. 22, n. 2, p. 123-150, 2004.

_____, L. A. O pensamento sanitarista na Primeira República: uma ideologia de construção da nacionalidade. Dados - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 2, p.193-210, 1985.

CONTADOR, C. R.; HADDAD, C. L. S. Produto real, moeda e preços: a experiência brasileira no período 1861-1970. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, v. 143, p. 407-45. 1975.

CORSI, F. L. Política econômica e nacionalismo no Estado Novo. In: SZMRECSÁNYI, T; SUZIGAN, W. (Orgs.). **História econômica do Brasil contemporâneo**. 2. ed. revista. São Paulo: Hucitec/Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica/ Editora da Universidade de São Paulo/ Imprensa Oficial, 2002, p. 3-16.

DRAIBE, S. M. **Rumos e metamorfoses:** um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil: 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

ESCOBAR, A. **Encountering development**: the making and unmaking of the Third World. New Jersey: Princeton University Press, 1995. 344 p.

(cc) BY-NC-ND

FIBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Anuário Estatístico do Brasil.** Rio de Janeiro: IBGE. Vários anos.

_____ **Estatísticas históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. revista e atualizada do v. 3 de séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. 642 p.

FULOP, T; ROEMER, M. I. **International development of health manpower policy**. Geneva: World Health Organization, 1982. 168 p.

HOCHMAN G. **A era do saneamento**: as bases da política de saúde pública no Brasil. São Paulo: Hucitec/Anpocs; 1998.

IANNI, O. **Estado e planejamento no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

LAFER, B. M.(Org.). **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1970.

LIMA, N. T.; HOCHMAN, G. Pouca saúde, muita saúva, os males do Brasil são... Discurso médico-sanitário e interpretação do país. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 5, n.2, p. 313-332. 2000.

LUZ, M. T. **Medicina e ordem política brasileira:** políticas e instituições de saúde (1850-1930). Rio de Janeiro: Graal, 1982. 218 p.

McGREEVEY, W. P.; GOMES, V. **Política e financiamento do sistema de saúde brasileiro:** uma perspectiva internacional. Brasília: IPEA/IPLAN, 1984. 200 p.

MELLO, C. G. **Saúde e assistência médica no Brasil.** São Paulo: CEBES-Hucitec, 1977. 269 p.

MERHY, E. E. **O capitalismo e a saúde pública:** a emergência das práticas sanitárias no estado de São Paulo. 2. ed. Campinas: Papirus, 1987. 116 p.

OLIVEIRA, J. A. A.; TEIXEIRA, S. M. F. (Im) **Previdência social**: 60 anos de história da Previdência no Brasil. Petrópolis: Vozes/ ABRASCO, 1986.

PAIVA, C. H. A. A saúde pública em tempos de burocratização: o caso do médico Noel Nutels. **História, Ciências, Saúde** - Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 827-851, 2003.

Pinotti, M. **Vida e morte do brasileiro**: saúde e doença do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1959. 164 p.

POSSAS, C. A. **Saúde e trabalho, a crise da previdência social.** Rio de Janeiro: Graal, 1981. 324 p.

RIST, G. Development as a part of the modern myth: the western 'socio-cultural dimension' of 'development'. **The European Journal of Development Research,** Basingstoke, v. 2, n.1, 1990

SOLA, Lourdes. **Ideias econômicas, decisões políticas:** desenvolvimento, estabilidade e populismo. São Paulo: Edusp / Fapesp, 1998.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

VIANNA, M. L. T. W.; SILVA, B. A. Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: MPAS (Ministério

(cc) BY-NC-ND

da Previdência e Assistência Social); CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). **A política social em tempo de crise**: articulação institucional e descentralização. v. III. Brasília: MPAS, 1989, pp. 109-275.

VIEIRA, E. A. **Estado e miséria social no Brasil**: de Getúlio a Geisel. São Paulo: Cortez, 1983.

WEFFORT, Francisco C. **O populismo na política brasileira.** 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

Notes

1) The original version of the SALTE plan forecasted the following expenditure items:
SALTE PLAN FINANCIAL SUMMARY (1949-1953)
(Cr$ million and relative participation)

I – PLAN SECTORS	
1) Health Sector	2.601 (13,84%)
2) Food Supply Sector	2.700 (14,36%)
3) Transport Sector	9.655 (51,36%)
4) Energy Sector	2.245 (11,94%)
Sub-total I	17.201 (91,49%)
II – GENERAL FUNDS	
1) Rotary Fund	800 (4,26%)
2) Reserve Fund	779 (4,14%)
Sub-total II	1.579 (8,40%)
GRAND TOTAL	18.800 (100,0%)

The SALTE plan resulted from a combination of recommendations included in the report provided to the government by the first Joint Brazil-United States Technical Commission (Abink Commission) and data collected by some ministries and by the DASP - Public Sector Administrative Department (Cf. CARONE, 1985, p. 77). The plan failed quickly and the literature revealed its low effectiveness almost unanimously.

2) The leading figures were Emílio Ribas and Oswaldo Cruz.

3) On October 1st, 1932, during the inaugural session of the first meeting organized by the SBH (Brazilian Society of Hygiene) at the National Medical Academy headquarters, Carlos Chagas, who was addressing to around 200 congressmen, pointed out the opposition movements to the Rockfeller Foundation actions in the public health area in Brazil, stressed the practical sense of those actions as opposed to the sensationalist sentences in which the extravagant nationalism is exalted" Luz (1982, p. 176).

4) The initiatives related to this project date from earlier years, such as the centers for helminthiasis control, funded by the Rockfeller Foundation in 1916 and then incorporated to the Sanitary Services of the State of São Paulo, and the agreement, signed two years later, between this foundation and the government to establish public health centers in several cities in the state of São Paulo. Cf. Merhy (1987, p. 101).

5) The influence of the Rockefeller Foundation on the Brazilian government from the first decades of the 20th century onwards can be evaluated through the agreements signed in 1929. In January, an agreement between the Foundation and the central government on combating the yellow fever would be the responsibility of the two great regions of the country: The Northern region would be the responsibility of the Rockfeller Foundation; and the Southern region would be the responsibility of the National Department of Public Health (DNSP). A new agreement signed in the last month of that same year limited the power of combating the yellow fever to the central

(cc) BY-NC-ND

government only, and the rest of the country became the responsibility of the Foundation. Fundação. Cf. Luz (1982, p. 207).

6) A very good example of adequacy due to the vicious circle of poverty and illness – considering the criticism to the sanitary model which was considered costly and unfit for our needs – and the assumption that development is the only efficient method to improve the general health conditions can be found in the "Partial retrospect of the Brazilian economy in the last twenty years" – d) Sanitary Sector – public health" In Desenvolvimento & Conjuntura, (7): 89-96, jul. 1961.

7) According to Possas (1981, p. 186) "The increase of malaria cases seems to be a direct consequence of this new emphasis due to the weak dependence of the dissemination and control of this disease on the actions and omissions of the public sector". According to the EPEA's report, malaria reached a peak of seven million cases, with the endemic malaria region covering 90% of the geographical area of Brazil and was reduced to 2000.000 cases in 1956. Due to the failure of the Malaria Control Program, mainly between 1958 and 1960, the transmission rates begin to increase again and decreased only from 1962 onwards (Cf. Brasil,1966, p. 50-1).

11) The hypothesis that no studies involving claims included an integrated action that actually demonstrated clearly how to deal with health issues. On the other hand, the dominant social classes have always been aware of the economic and political importance of the manipulation of social policies concerning health and welfare (BRAGA; PAULA, 1986, p. 82).

10) Except for the IAPM, created in 1933, which offered medical assistance to its affiliated.

11) According to the decree 20.465 from 01/10/1931, each Retirement and Pension Credit Union could expend up to 8% of the budget with medical assistance. Such percentage was increased to 10% with the decree 21.081, from 24/02/1932. Cf. Vianna and Silva (1989, p. 151). It is worth remembering that before the Eloy Chaves law several companies had already offered medical care to their employees. A survey conducted by São Paulo State Department of Work, between 1911 and 1919, revealed that around half of the 30 companies studied offered that service each year discounting around 2% of the employee's salary. Even after the creation of the Institutes of Retirement and Pensions, the companies continued offering medical assistance. Cf. Possas (1981, p. 185).

12) Cf. MACEDO, Ésio de F. "A situação municipal em 1959 à luz da geografia financeira". In BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Revista de Finanças Públicas, abr./mai./jun. 1961, p. 30.

(cc) BY-NC-ND

Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata

Regimen of social welfare in Brazil: three historical periods, three differences with the European social democratic model

Resumo

O regime de bem-estar social no Brasil pode ser comparado com o modelo social-democrata europeu em três períodos históricos, apesar das especificidades e diferenças que aqui adquiriu. No período 1930-1964, serão abordadas a importância da concepção de cidadania regulada para a definição de direitos sociais no Brasil e a comparação com o desenvolvimento da cidadania nacional e o papel dos sindicatos no welfare state na Europa. No período 1964-1985, será apresentada a forma como se estruturou a política social do regime militar, enquanto, na Europa, havia um ambiente democrático, com direitos sociais universais e participação social como bases do regime de bem-estar social. No período após 1985, com ênfase na fase da segunda reforma social iniciada pós-Plano Real (1994), será destacada a visão mais generosa e universalizante de direitos sociais. Para esse período, será importante apontar como, na Europa, nesse momento, se questionaram as bases materiais e a concepção do welfare state, visando, ao mesmo tempo, revisar alguns fundamentos para mantê-lo como padrão de solidariedade social.

Palavras-chave: cidadania; direitos; igualdade; democracia; desigualdade.

Eduardo José Grin - eduardo.grin@fgv.br

Bacharel em Ciências Sociais, Especialista em Sociologia, Mestre em Ciência Política, Doutorando em Administração Pública e Governo. Pesquisador do CEAPG. Professor-tutor da FGV On Line.

Artigo submetido no dia 10.06.2012 e aprovado em 01.05.2013

Abstract

The social welfare system in Brazil can be compared with the European social democratic model in three historical periods, despite the specificities and differences. The period of 1930-1964 will address the importance of the concept of citizenship regulated to the definition of social rights in Brazil and compare it with the development of national citizenship and the role of trade unions in the welfare state in Europe. The period of 1964-1985 will present the structure of the military regime's social policy while in Europe there was a democratic environment with universal social rights and social participation as the basis for the system of social welfare. The period after 1985, with emphasis on the second phase of social reform initiated after the Real Plan (1994), will highlight the more generous and universalizing vision of social rights. This period will be important to compare as Europe, at that time, questioned the material foundation and the design of the welfare state while aiming to review some grounds to keep it as a pattern of social solidarity.

Key words: *Citizenship – Rights – Equality – Democracy - Inequality.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introdução

O debate sobre direitos sociais e regime democrático é um importante tema na agenda de construção da cidadania no Brasil. Mas será que a constituição da cidadania no Brasil inverteu a ordem, criando um sistema de direitos sociais antes de consolidar os direitos civis e políticos? Esse processo teria gerado o que Carvalho (2006, p. 221) chamou de *estadania*, fruto de "uma cultura orientada mais para o Estado do que para a representação [e] em contraste com a cidadania". Este artigo discute como, em perspectiva comparada com a experiência europeia do *welfare state* social-democrata, conforme Esping-Andersen (1990), ocorreu a evolução do regime de bem-estar no Brasil em três momentos distintos, a partir de 1930. Mais especificamente, comparam-se as duas realidades após a década de 1990.

Do ponto de vista dos tipos de *welfare state* propostos por Esping-Andersen (1990), neste texto, para fins da análise realizada, será compreendido como sinônimo do modelo mais universalista ou redistributivista. Essa forma de Estado de bem-estar social, típica dos países escandinavos, não se confunde com aquelas mais conservadoras (o caso francês ou alemão) nem como o modelo mais residual (o caso inglês ou americano). *Welfare state*, portanto, será utilizado para se referir ao modelo social-democrata proposto por esse autor. Torna-se possível, assim, comparar como essa concepção de Estado de bem-estar social e seu "tipo" mais avançado, em termos de direitos sociais, sofreram mudanças no Brasil e nos países europeus, que adotaram sob três ângulos opostos: a) sua inexistência no Brasil até 1988, pois estava mais próximo do modelo conservador de regime de bem-estar social; b) a constituição de um sistema de políticas sociais no Brasil após a década de 1990, em bases mais universais; c) sua progressiva desconstituição como sistema público de direitos sociais em países europeus de matriz social-democrata.

O objetivo central do artigo não é gerar inferências analíticas, mas, sim, apresentar um quadro geral que, de maneira comparada, indique as inflexões nos regimes de bem-estar no Brasil e na Europa. Nesse sentido, a dimensão essencial para gerar essa discussão é a forma como, nas duas experiências, as políticas sociais promovidas pelo Estado sofreram mudanças ao longo da sua evolução. No Brasil, as políticas sociais avançaram de um modelo mais restritivo para uma forma mais generosa de universalização de direitos após 1985. No caso clássico do *welfare state* de cunho mais universal que se moldou na Europa, o que se observou, no mesmo período, foi uma gradativa redução dessa oferta de políticas públicas.

Como se trata de um artigo exploratório, com suas finalidades de comparação, compreende-se que ele possui o limite de apresentar as semelhanças e diferenças entre o caso brasileiro e o welfare state clássico europeu. Está fora do escopo deste trabalho produzir inferências analíticas com base em variáveis políticas, sociais ou econômicas. O artigo visa, assim, contribuir com uma linha de análise comparada, para o que sugere alguns temas e questões que possam servir para constituir hipóteses para futuras pesquisas qualitativas e quantitativas. Como um ensaio amparado na literatura sobre o tema, a interpretação sugerida visa indicar a possibilidade de estudos comparados sobre os regimes de bem-estar social.

Por outro lado, o enfoque adotado para realizar a discussão da literatura busca

(cc) BY-NC-ND

vincular o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento social e suas implicações para os direitos sociais. Não foram consideradas outras dimensões, como o desenho das instituições políticas ou a construção de pactos político-sociais dedicados a favorecer ou reduzir a universalidade dos regimes de bem-estar. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira o sistema de políticas sociais, e esse pano de fundo institucional foi adotado como variável de contexto para a promoção de políticas encetadas a partir da década de 1990. Compreende-se que já há vários estudos sobre o caráter "cidadão" da Constituição de 1988, o que tornaria pouco relevante inserir essa discussão no artigo. Para o caso europeu, considerando a tipologia clássica do *welfare state* nos termos de Esping-Andersen (1990), além das possibilidades deste trabalho, estaria uma análise que comparasse suas instituições políticas e desenhos constitucionais. Isso porque seria necessário discutir as particularidades, sobretudo dos países escandinavos, que servem de referência para essa tipologia de *welfare state*.

A perspectiva de análise do artigo considera os argumentos de Marshall (1967, p. 87-88) sobre a construção da cidadania, tomando o caso inglês como exemplo. O autor destaca os problemas que houve, pois "os direitos civis deram poderes legais cujo uso foi drasticamente prejudicado por preconceito de classe e a falta de oportunidade econômica". A estrutura social e econômica não favoreceu o exercício efetivo da igualdade formal atribuída ao cidadão. Enfatiza que o status de cidadão conferiu igualdade aos indivíduos, mas o sistema de classes sociais gerou desigualdades econômicas reais, contrarrestadas pelas lutas políticas da classe trabalhadora, visando ampliar o reconhecimento dos seus direitos civis e políticos.

Os direitos sociais, porém, voltados a atenuar desigualdades reais entre os cidadãos, só podem ser patrocinados pelo Estado, pois este possui funções reguladoras para incidir na questão do status formal de cidadão *vs.* situação real de classe, nos termos propostos por Marshall (1967). O desenvolvimento da democracia e as contradições entre o plano real e formal da cidadania demandam, assim, a intervenção estatal para equilibrar expectativas e possibilidades de inclusão social. Segundo Marshall (1965), portanto, as políticas públicas deveriam garantir um mínimo de serviços essenciais viabilizadores do *status* real da cidadania para os indivíduos poderem usufruir da herança social e econômica do país. O Estado deveria, pois, atuar na regulação da ordem social e garantir o mínimo para os indivíduos se inserirem na competição nas oportunidades econômicas. Ao fazê-lo, intervém para reconhecer e estender direitos sociais.

Em resumo, os direitos civis igualam os indivíduos pela possibilidade legal de terem liberdades comuns. Os direitos políticos garantem aos indivíduos igualdade de participação na escolha do governo. Os direitos sociais definem um mínimo de igualdade, considerando a desigualdade econômica e de oportunidades. Responder a esse modelo de maneira integrada e aproximar as expectativas do cidadão da realidade social parece ser o desafio das democracias de massa europeias. No modelo de Marshall, isso confere um papel importante ao Estado e suas políticas públicas, além de alicerçar sua legitimidade política e social.

(cc) BY-NC-ND

Se esse mesmo modelo for utilizado para se analisar a evolução dos direitos sociais no Brasil, contudo, nada parece confirmar a mesma trajetória de desenvolvimento. Sobretudo, como será visto, houve um grande atraso histórico para o País se aproximar da trilha da universalização dos direitos. Antes de garantir direitos mínimos para amplas parcelas da população, criou-se um sistema que aprofundou a desigualdade social e a exclusão, pautado por incorporação meramente formal, ainda que legalmente amparada. Esse modelo, iniciado após 1930, ao se basear na estratificação funcional com base no mercado de trabalho, só fez ampliar os níveis de desigualdade real entre setores da sociedade. No Brasil, pelo menos até meados da década de 1980, o *status* formal de cidadão e sua situação social real alimentaram, assim, uma lógica marcada por baixos níveis de inclusão dos indivíduos. É sob esse enfoque comparado que o artigo aborda, considerando três períodos históricos, até o final dos anos 1990, como evoluíram os direitos sociais no Brasil e no modelo clássico europeu. A primeira parte trata dessa questão no período que se estende de 1930 até o golpe militar em 1964. Em seguida, discute-se o termo dos governos militares, que se encerrou em 1985. A última seção abarca a fase da retomada da democracia e avança até o início dos anos 2000.

2. Cidadania Nacional e Cidadania Regulada: as Políticas Sociais no Brasil entre 1930-1964

Reivindicar igualdade foi central na luta da classe trabalhadora europeia no século XIX. Para Bendix (1996), a oferta de educação pública e o direito de voto materializavam essas reivindicações e contribuíram para consolidar a cidadania nacional e a participação na comunidade política. No Brasil, com a exclusão dos analfabetos do direito de votar até 1985, não foi com a educação política pública universal que se constituiu a cidadania. Educação e direito de voto tiveram um peso menor na construção da "cidadania nacional" [2].

Na Europa, sobretudo na Inglaterra, a expansão da indústria influenciou a ação política da classe trabalhadora em busca de direitos sociais. No Brasil, com a industrialização, apenas os estratos inseridos no mercado de trabalho tiveram direitos reconhecidos. Antes de universalização, houve a construção de uma comunidade política "regulada" pelo Estado e restritiva, ao conferir direitos como tradução da ocupação funcional no mercado de trabalho (SANTOS, 1979)[3]. Não houve luta política dos "de baixo" para ampliar direitos, mas uma política das novas elites dominantes para criar uma cidadania limitada.

Na Europa, o operariado industrial lutou para garantir o direito de associação e de organização sindical (BENDIX, 1996). No Brasil, o Estado regulou o conflito social criando sindicatos dependentes legal e financeiramente. O "sindicato público" e a regulamentação da profissão foram os parâmetros legais da cidadania e de sua incorporação na comunidade nacional (SANTOS, 1979)[4]. A estratificação funcional legalizou as bases da cidadania regulada, e a sindicalização foi o meio para gerar o reconhecimento dos direitos da cidadania, que criou uma incorporação desigual ao controlar o acesso formal das massas trabalhadoras como cidadãos.

Para analisar como os países estruturam

(cc) BY-NC-ND

seus sistemas de políticas sociais, Haggard e Kaufman (2008) propõem o conceito de realinhamento crítico: cortes históricos e políticos que influem na trajetória posterior dos regimes de bem-estar. Esse conceito aplica-se ao Brasil para analisar os efeitos prolongados da cidadania regulada, pois ter profissão reconhecida e emprego formal foram requisitos para o reconhecimento de direitos sociais até a década de 1970. O seguro social derivado de contribuições dos assalariados, e não na previdência social como direito universal, foi a tônica (MARSHALL, 1965). A partir dos anos 1930, criaram-se as condições objetivas de políticas sociais estratificadas e dependentes da patronagem sindical e das lideranças políticas (HAGGARD; KAUFMAN, 2008). Com efeito, a cidadania nacional e os direitos sociais universais não embasaram esse realinhamento crítico.

Segundo Haggard e Kaufaman (2008), no Brasil, as políticas sociais serviram aos objetivos da elite dominante ao criar sustentação social nas cidades como lócus do emprego formal. A política social e a cidadania regulada não conflitavam com os padrões de acumulação para promover o desenvolvimento capitalista (SANTOS, 1979). Esse foi o eixo central do realinhamento crítico no pacto entre as elites dominantes e os sindicatos de trabalhadores urbanos pós-1930. Na Europa, o reconhecimento de direitos sociais foi produto da luta política e tornou-se universal. No Brasil, o custo das opções políticas, segundo Haggard e Kaufman, (2008), foram restrições em realocar recursos para os mais pobres.
Vincular acumulação desenvolvimentista, cooptação da classe trabalhadora urbana e política social estratificada foram os traços centrais no estado de bem-estar no Brasil de 1930 a 1964. Não houve relação entre democracia, participação eleitoral e políticas sociais. Tampouco se pode comparar o sistema corporativo brasileiro com o papel dos sindicatos no modelo clássico social-democrata de "parceria social" que aproximava relações industriais e representação de interesses (ESPING-ANDERSEN, 2000). Mais distante ainda esteve o caso brasileiro do modelo social-democrata de sindicatos de trabalhadores assalariados que financiavam partidos trabalhistas na arena da política. Por serem maioria e terem seus próprios partidos, os trabalhadores seriam os grandes beneficiados com a ocupação de postos no Estado para implantar políticas de bem-estar social (AMENTA; SKOCPOL, 1986). No Brasil, mesmo entre 1945-1964, e com o Partido Trabalhista Brasileiro atuando nos sindicatos de trabalhadores urbanos e a burocracia do Ministério do Trabalho, tal concepção não logrou ser o modelo.

Entre 1930-1964, teve início o processo de regulação social e intervenção do Estado para estruturar o regime de bem-estar no Brasil (DRAIBE, 1994). Mas, a considerar a "lógica do industrialismo" e o *welfare state* como evolução social (Draibe; RIESCO, 2006), o Brasil teria que esperar um pouco mais. Gerou-se, contudo, uma síntese peculiar entre desenvolvimentismo, cooptação política dos sindicatos e restrições à democracia. Diferentemente da experiência europeia, a cidadania regulada foi o meio de incorporação à comunidade política e um modelo meritocrático-individual de solidariedade social. Associada ao corporativismo do mercado de trabalho, essa foi a solução conservadora para as políticas sociais (DRAIBE; AURELIANO, 1989).

(cc) BY-NC-ND

3. Expansão e Consolidação do Regime de Bem-estar Social no Brasil (1964-1985)

A consolidação do welfare state na Europa deu-se na década de 1960, ao universalizar direitos sociais (ESPING-ANDERSEN, 2000), e apoiou-se em governos democráticos e direitos civis dos cidadãos. Havia uma base econômica a sustentar a oferta de serviços sociais, amparada no pleno emprego para financiá-la. No Brasil, a consolidação e a expansão do regime de bem-estar social teve início, pós-1964, sob um governo autoritário. Não houve universalização dos direitos sociais, tampouco o respeito aos direitos civis, e um modelo econômico concentrador de renda e socialmente excludente financiou a ampliação da oferta de serviços sociais.

Para Draibe (1994, p. 271), as políticas sociais ancoraram-se no arrocho salarial, no cerceamento às organizações e na exclusão social. Havia um nexo entre regime político, padrão de acumulação capitalista e política social carente de critérios para universalizar direitos. A agenda social era subordinada à modernização da economia, no que Draibe (1994) chamou de "reforma conservadora" das políticas sociais pós-1974. O regime militar buscou equilibrar redução de despesas e ampliação de objetivos redistributivos ao "redescobrir" a pobreza (FAGNANI, 1997).

Para Santos (1979), compreender a política social do regime militar requer observar que a cidadania regulada se tornou incompatível para equilibrar crescentes demandas dos grupos sociais. "Em aparência e, novamente, como em 30, tratava-se de reformular as instituições em que se processavam a acumulação e a distribuição compensatória, e novamente opor via autoritária" (SANTOS, 1979, p. 82). A alternativa autoritária, em 1964, derivou da incapacidade de equilibrar democracia, acumulação capitalista e conflito social. Essas rupturas institucionais e o desequilíbrio entre desenvolvimento econômico, demandas sociais e normalidade democrática não ocorreram na consolidação do *welfare state* na Europa após 1945.

Em 1964, economia, democracia e sociedade entraram em um descompasso incapaz de ser respondido pelo desenho político-institucional em vigor (DRAIBE, 1994). O regime militar, ao romper com as regras democráticas, buscou respostas à complexificação da estrutura social distintas daquelas voltadas a consolidar o *welfare state* na Europa, visando construir o Estado sem mobilização da sociedade. Não houve nada parecido com a "luta de classes democrática" entre sindicatos, partidos e governo como base política do *welfare state* europeu. O antagonismo entre expansão da economia e o desenho das políticas sociais foi resolvido de maneira conservadora (DRAIBE; AURELIANO, 1989).

As políticas sociais tiveram baixo impacto redistributivo, foram pouco inclusivas, tiveram restritos programas universais, carentes de seletividade e mal focados nas camadas mais necessitadas (DRAIBE, 2003; DRAIBE; AURELIANO, 1989). Distintamente do modelo social-democrata europeu, as políticas sociais do regime militar não foram universais e carregaram a herança da cidadania regulada e da estratificação ocupacional. Não se concebeu a política social como um direito e não se integraram participação social e democracia na construção da cidadania nacional. Se, até 1964, havia a cidadania regulada, no regime militar, os patamares de cidadania estiveram aquém do mínimo de justiça (SANTOS, 1979).

(cc) BY-NC-ND

A política social do regime militar foi constituída de maneira burocrática. Ao controle sindical, assim, somou-se o controle administrativo de salários sem a mediação da "luta de classes democrática." Mesmo programas como o Funrural, organizado sobre bases não contributivas e mais universalizante, foram implantados pela burocracia estatal. Não aceitando os conflitos políticos para gerar algum consenso social, o regime militar ampliou a centralização burocrática. Organizou-se um "regime de bem-estar burocrático" sem a política para expressar demandas sociais.

Para Draibe (1994), as estruturas centralizadas que coordenavam os programas sociais se repolitizaram com a crescente autonomia dos técnicos. A política representativa foi substituída pela "política burocrática" (LINDBLOM, 1981). Os "anéis burocráticos" legitimaram a burocracia para definir políticas sociais como interlocutores, sobretudo, perante grupos privados[5]. Por exemplo, a ampliação da oferta de serviços de saúde favoreceu a rede privada em detrimento de políticas pública universais, como viria a ser o Sistema Único de Saúde após 1988.

Preservaram-se traços meritocráticos-particularistas, o viés corporativo e clientelista na concessão de benefícios (FAGNANI, 1997; DRAIBE; AURELIANO, 1989). Buscou-se ajustar o convívio da cidadania regulada com a expansão dos serviços sociais. Para Draibe (1994, p. 305), "tais políticas tenderam a reproduzir e reiterar as desigualdades iniciais". Enquanto o modelo socialdemocrata se consolidava na Europa em bases universalizantes, aqui, os serviços sociais expandiram-se de maneira limitada para incidir sobre a desigualdade. O caráter terminativo da educação técnica é um exemplo para reduzir a pressão das "classes baixas" por vagas nas universidades e reproduzir a ordem social por meio do ensino.

Um modelo mais compreensivo de bem-estar social teve que esperar o período democrático iniciado em 1985, sobretudo pós-1994, como se discute abaixo.

4. O "Desencontro" entre o Estado de Bem-estar Europeu e o Brasil dos Anos 1990

Para Esping-Andersen (2000), o *welfare state* passou a enfrentar novos problemas quando a economia pós-industrial deixou de garantir pleno emprego e igualdade. Mudanças no mercado de trabalho afetaram o *trade-off* emprego e igualdade, gerando instabilidade familiar e perda de integração social. Mesmo que o desenvolvimento histórico do estado de bem-estar tenha demonstrado que não há incompatibilidade entre capitalismo e cidadania, o padrão de solidariedade assentado no pleno emprego começou a ruir. Demandava-se rever o contrato entre o Estado e a sociedade para redefinir os novos riscos sociais a serem enfrentados, a despeito de não se questionar o princípio básico: os cidadãos têm direitos reconhecidos. Daí a importância de a "desmercadorização" ser uma política pública para disponibilizar serviços sociais como direito dos cidadãos, para que estes se mantenham sem depender do mercado. Com esse conceito, tem-se uma diretriz para avaliar a qualidade do regime de bem-estar (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Com as ameaças de desemprego estrutural decorrente da modernização tecnológica, porém, como criar bases econômicas para sustentar a "desmercadorização"?

(cc) BY-NC-ND

Se a nova economia de serviços amplia os empregos mal pagos, tal situação incide negativamente sobre a arrecadação dos governos. O modelo do pleno emprego, com políticas sociais de qualidade, e que ampara a "desmercadorização", tem novos desafios de financiamento para manter sua visão de solidariedade. Para o autor, a resposta para a pouca oferta do mercado seria as famílias buscarem meios alternativos de sobrevivência, apesar de o autor ser pouco claro sobre a forma como essa opção poderia se materializar e ser sustentável.

Esping-Andersen (2000) também argumenta que o desemprego pode opor *insiders* (homens) e *outsiders* (jovens e mulheres), enfatizando o risco, em longo prazo, de o *welfare state* conviver com desemprego, baixos salários e pobreza. Para o autor, o regime de bem-estar social consiste em reconstruir a "luta de classes democrática" e uma estratégia "ganha-ganha" para impedir a emergência de um modelo formado por *insiders* e *outsiders*. No equilíbrio proposto entre política e mercado, todavia, não fica claro se os sindicatos seriam, assim como na "era dourada" do *welfare state*, os atores privilegiados na relação com o Estado.

Como já vimos, no Brasil, a cidadania regulada amparada no emprego formal embasou as políticas sociais, pelo menos, até meados dos anos 1970. O capitalismo no Brasil nunca buscou gerar um *trade-off* entre igualdade e emprego, mas, sim, regular as bases da acumulação capitalista. A reprodução do capital historicamente conviveu com exclusão social e baixos salários. Nunca houve, no Brasil, uma "luta de classes democrática", pois, como mostra a literatura (Santos, 1979; Draibe, 1994; Fagnani, 1997), políticas sociais altamente regressivas e baseadas na contribuição individual foram a tônica. Um sistema pouco afeto a ampliar a incorporação dos cidadãos para um padrão mais universal de solidariedade, ao menos até a segunda metade dos anos 1980, quando, lentamente, se iniciam mudanças nessa direção.

No caso europeu, ao abordar a pobreza, Esping-Andersen (2000) destaca as políticas públicas para protegê-la e evitar esse risco temporário e conjuntural. O desenvolvimento de habilidades familiares seria de enfrentar esse problema[6]. No Brasil, com será visto, a pobreza é tratada como uma mazela estrutural decorrente do padrão histórico do desenvolvimento capitalista. Nesse sentido, programas como "Bolsa Família" parecem não caber na concepção de Esping-Andersen (2000), pois são iniciativas de transferência de renda de sobrevivência familiar. Frise-se que, nesse caso, não se aplica o conceito de "desmercadorização", pois as famílias não estão diante da opção de se afastar do mercado de trabalho como um direito reconhecido. Tampouco se pode dizer que se trata de um programa temporário para atacar a pobreza. Nem mesmo se pode comparar o Programa Bolsa Família com um processo de "desfamiliarização", como frisado por Esping-Andersen (2000), pois, entre os objetivos do programa, não há uma estratégia para que o Estado provenha serviços, como creches, que facilitariam a inserção das mulheres no mercado de trabalho, por exemplo. Em face da dificuldade de utilizar o modelo de Esping-Andersen (1990; 2000) na realidade brasileira, faz-se necessário um novo conceito. Desse modo, Draibe e Riesco (2006, p. 21) propõem que:

> O enfoque de regimes de bem-estar social tem contribuído decisivamente para evitar os dois riscos [a generalização indevida e

(cc) BY-NC-ND

> a redução historicista – grifos do autor] mais comuns em matéria de comparação histórica de complexos processos de desenvolvimento econômico e social.

A análise desses autores é útil para compreender o sistema de políticas sociais5 no Brasil depois de 1988, especialmente após o Plano Real, em 1994. O sistema de políticas sociais passou a ser visto pelo viés positivo de sua contribuição para o desenvolvimento econômico. O Estado constituiu-se no promotor de programas públicos para estimular um ciclo virtuoso entre economia e política social com a participação direta dos cidadãos (DRAIBE; RIESCO, 2006) para que a política social amplie a equidade (DRAIBE, 2003). Para Draibe e Riesco (2006, p. 13-14):

> São os sistemas de políticas sociais ou, mais especificamente, o Estado de bem-estar, o ponto de partida da análise para articular o desenvolvimento econômico e a política social. Por mais que seja fragmentada a visão de um ou outro programa social, é a perspectiva do sistema de proteção social como um todo que possibilita examinar os efeitos dinâmicos da política social no tempo, acompanhando o mesmo tratamento dinâmico com que se examina o desenvolvimento econômico.

Na próxima seção, ver-se-á como essa concepção é útil para a análise do sistema de políticas sociais no Brasil após 1994.

5. Sistema de Políticas Sociais e Desenvolvimento Econômico no Brasil Pós-1994

A partir de 1994, com o Plano Real já em vigor, gerou-se uma estratégia de desenvolvimento social baseada na universalidade, solidariedade, igualdade de oportunidades, participação, descentralização e associação com a sociedade civil. Os eixos estruturadores foram: reforma dos serviços sociais básicos públicos, melhoria na quantidade e qualidade das oportunidades de trabalho e obtenção de renda, ampliação das oportunidades de acesso a ativos produtivos como terra e crédito, iniciativas para aliviar, no curto prazo, a pobreza aguda e programas de melhora e transferência direta de renda. Essa arquitetura foi concebida com base na estabilidade macroeconômica, mas buscando proteger sua continuidade contra variações cíclicas do desempenho fiscal e orçamentário (FARIA, 2002)[7]. O sistema de política social foi, desse modo, concebido em bases mais universalizantes.

Nesse período, enquanto, na Europa, o desafio, segundo Esping-Andersen (2000), consistia em responder à crise do *welfare state* na economia pós-industrial, no Brasil, se avançava para um sistema mais generoso de políticas sociais. Ao mesmo tempo, a ampliação da democracia e a participação social passaram ser instrumentos-chave para, desde o final dos anos 1980, implantar as políticas sociais (DRAIBE, 1998). Essa engenharia institucional possui duas distinções em relação ao modelo "Estado, Mercado e Família" de Esping-Andersen (2000)[8]: a) a participação da sociedade civil por meio de Organizações Não Governamentais (ONGs) e outros tipos de parceria e; b) a descentralização de políticas públicas, que não é abordada como forma político-organizativa do regime de bem-estar no caso europeu[9]. Há outras distinções do sistema de políticas sociais no Brasil, desde 1995, se comparado à visão clássica social-democrata na Europa, que buscam romper o legado do "*deficit*

(cc) BY-NC-ND

social". A seguir, apresentam-se algumas características do modelo implantado e suas diferenças diante da visão "pura" do modelo social-democrata europeu.

Em primeiro lugar, a opção estratégica dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foi, para Draibe (1998), focalizar ações em grupos vulneráveis, no interior dos programas universais, e ampliar o impacto redistributivo para setores de mais baixa renda. A seletividade para grupos mais vulneráveis aumentaria a justiça social com uma maior progressividade de gasto per capita. Com setores da população à margem do mercado de trabalho e incapazes de se protegerem contra todo tipo de risco social, o Estado, antes de universalizar um serviço social, deveria elevar a qualidade de vida desses grupos, pelo menos até a linha da pobreza (BARROS; FOGUEL, 2002). A pobreza como problema estrutural nunca se inseriu na visão social-democrata na Europa, pois o pleno emprego sempre foi a base material e política dos direitos sociais universais.

Combater a pobreza, segundo Barros e Carvalho (2003), passa por reduzir a desigualdade social. Para se atingir esse objetivo, deve-se aumentar a efetividade do gasto social, sem a necessidade de se aumentar o orçamento público. Para os autores, programas focalizados possuem maior efetividade para reduzir a pobreza e são centrais para alterar o perfil da política social brasileira, qualificar o gasto e direcioná-lo aos segmentos que mais necessitam. Para esses autores, ainda há um fosso nos programas sociais que marginalizam os mais pobres no acesso e nos benefícios. Também para Faria (2002), os principais obstáculos para implantar a estratégia de desenvolvimento social são institucionais e organizacionais, apesar de limites econômicos e fiscais. Entre esses fatores, destacam-se a fragmentação institucional e corporativa, elevado custo e ineficiência, interesses da burocracia, de políticos, de provedores de serviços e a estrutura regressiva de benefícios.

Neri (2007) destaca que, a partir do Plano Real, a pobreza e a desigualdade social se reduziram de maneira quase continuada até 2005, beneficiando, sobretudo, os setores mais pobres da população. Ainda que o Plano Real não objetivasse distribuição de renda, e sim estabilidade macroeconômica, geraram-se efeitos positivos para as políticas redistributivas. Com o ambiente econômico mais previsível, a capacidade de planejar políticas públicas ampliou-se. O governo intensificou estratégias focadas nos segmentos mais vulneráveis e de transferência de renda condicionada (Bolsa Escola – 1998/2002 – e Bolsa Família – a partir de 2003). Orientar ações para os mais pobres, porém, não deixa claros os limites temporais da ação pública e a linha de corte entre aspectos compensatórios e estruturais.

Como destaca Neri (2007), as políticas públicas não visam reduzir a desigualdade em si, mas melhorar o nível de bem-estar da população, o que depende da estabilidade econômica e da geração de empregos para atacar a pobreza de modo sustentável. Como, diante das históricas deficiências em desenvolvimento educacional do País, se poderia qualificar a força de trabalho e reduzir sua dependência estrutural de políticas públicas compensatórias? Qual o limite da despesa pública para manter o atendimento a essa clientela sem que seja incorporada na atividade econômica? Distinta foi a experiência, segundo Haggard e Kaufman

(cc) BY-NC-ND

(2008), do Leste Asiático, combinando política educacional e desenvolvimento econômico. Reduzir a desigualdade de renda e gerar empregos formais não só depende do desempenho da economia, mas também das condições de inserção competitiva da força de trabalho. A questão que fica, assim, é se o ataque aos efeitos compensatórios gerará mudanças sustentáveis no longo prazo.

Barros e Foguel (2002) mostram os desafios no acesso e nos benefícios que havia para a população mais pobre auferir dos programas públicos até o final da década de 1990. Para os autores, a maioria dos serviços sociais oferecidos pelo governo federal estava mal focalizada na clientela prioritária, que era mais vulnerável aos riscos sociais. Não seria, assim, necessário ampliar o gasto social para erradicar a pobreza, desde que se direcionasse aos mais pobres para melhorar sua efetividade. Também se poderia combater a pobreza por meio dos programas universais, pois estes não são descontínuos e têm maior qualidade dos serviços. Focalizar o universal e combinar universalidade e seletividade seria, portanto, a estratégia central no combate à pobreza (DRAIBE, 1998).

Um debate com essas características, ao menos no plano normativo, distancia-se do modelo social-democrata, pois a focalização é um conceito estranho a um sistema cujo princípio básico é a universalização dos direitos sociais dos cidadãos. O Brasil possui níveis de desigualdade social e regional que, historicamente, incidem negativamente sobre políticas redistributivas. No Brasil, as políticas sociais, para serem de fato universais no acesso e nos benefícios, precisam enfrentar esse peso histórico e institucional que remete a uma questão que parece importante: Como ampliar os níveis de integração social diante das características estruturais de exclusão social e baixo nível de reconhecimento efetivo dos direitos dos cidadãos? Claro que, com esses programas sociais, parece ter ocorrido uma redução da sua fragmentação e dispersão, melhoria na coordenação intergovernamental e flexibilização regional das ações, tal como Faria (2002) enfatiza, mas não se impedirá a reprodução da pobreza sem a reinserção social produtiva. Por esse motivo, para Draibe (1998), não basta só investir em política social sem uma agenda de desenvolvimento para as áreas mais pobres. Por isso, ampliar a igualdade e equidade na vida coletiva nacional ainda é tarefa inacabada do regime de bem-estar no Brasil.

Como vimos, ainda persiste, no Brasil, uma visão de cidadania que dista, em vários programas, da efetiva universalização no acesso e nos seus benefícios. A efetividade do gasto público nas políticas sociais ainda tem um ajuste de contas a fazer com o legado histórico de exclusão, visando à universalização da cidadania. Nesse caso, parece que as políticas sociais deveriam gerar, segundo Amenta e Skocpol (1986), um efeito de *feedback* capaz de alterar as politics existentes para que o governo se pergunte acerca dos meios para melhorá-las com novas policies. Esse aprendizado político institucional, até o final da década de 1990, ainda esperava que as policies fossem mais universais no seu formato e nas clientelas atendidas.

O segundo aspecto da reforma do sistema de políticas sociais no Brasil pós-1988 foi o desafio para financiá-lo e regulá-lo. A principal mudança consistiu na descentralização, democratização e participação social como novas formas de gestão. No âmbito

(cc) BY-NC-ND

do governo federal, porém, um problema central foi a coordenação horizontal entre os órgãos que atuam na área social. Essa questão impactou diretamente a efetividade do gasto público, pela superposição de áreas de atuação ou pelo conflito de metas em programas distintos para a mesma clientela. Barros e Carvalho (2003) exemplificam essa situação frisando que as famílias poderiam ser duplamente estimuladas, e de maneira contraditória. Enquanto um programa incentivava a presença na escola, outro oferecia qualificação profissional para reinserção no mercado de trabalho. Parece que essa incapacidade de coordenação intergovernamental não se alterou até o final da década de 1990, pois estímulos desencontrados ainda ocorriam para os públicos dos programas sociais.

A realidade acima apresentada evidencia que o sistema de políticas sociais brasileiro, no período referido, carecia de mecanismos mais efetivos de gestão operacional. Tanto em termos de desenho como de implementação, a tarefa do governo federal como financiador e regulador do sistema não supriu essa lacuna. Como visto anteriormente, o binômio ampliar a equidade e a efetividade dos recursos públicos era considerado central na área social. Para obterem-se avanços nessa direção, contudo, uma gestão mais organizada dos programas, considerando as duplicidades acima referidas, foi uma lacuna não preenchida. Medidas corretivas ou mitigadoras dessa realidade tiveram que esperar até que o cadastro único dos programas sociais fosse implantado.

Afora o esforço de unificação da clientela das políticas sociais, passada a experiência brasileira até o início dos anos 2000, alguns autores sugerem medidas visando gerar maior racionalidade no gerenciamento dos programas. Para Neri (2004), medidas como o crédito social entre governo federal e municípios serviriam para condicionar o repasse de verbas a resultados, e não apenas às exigências de ordem legal. Segundo o autor, se o núcleo da política social são os recursos transferidos da União para os municípios, deve existir um monitoramento que verifique não só a correta aplicação do orçamento, mas, sobretudo, os resultados obtidos pelos mais pobres. Já Barros e Carvalho (2003) tratam da flexibilização dos programas federais às realidades regionais, que demanda maior capacidade de *policy learning* para realizar ajustes nos programas. Em um país federativo como o Brasil, culturalmente heterogêneo e com clivagens regionais e socioeconômicas profundas, essa é uma questão importante para a gestão das políticas sociais.

De todo modo, a partir de 1995, e em relação à maneira de executar os programas federais, dois vetores foram intensificados: a descentralização de políticas públicas para os municípios e para ONGs. Como frisado anteriormente, tais inovações institucionais não são incorporadas por Esping-Andersen (2000), pois seu modelo se restringe à tríade Estado, Mercado e Família no *welfare state*.

Analisando a descentralização das políticas públicas, Arretche (2002) mostra que, em países federativos como o Brasil, os municípios têm autonomia política e podem se constituir em pontos de veto. O governo federal, para contornar tais problemas, criou estratégias de indução política e financeira, variáveis conforme a política social, para a esfera local aceitar novas atribuições. Para a autora, o sucesso da descentralização em políticas como saúde e educação se deve, sobretudo, à capacidade de o governo federal

(cc) BY-NC-ND

garantir incentivos para que os municípios assumam novas responsabilidades. Superados os desafios iniciais, o regime de bem-estar no Brasil passou a ser implantado de maneira descentralizada, cabendo ao governo federal financiar e regular as políticas. Diferentemente do que dizem Haggard e Kaufaman (2008), a reforma das políticas sociais no Brasil foi eficaz, mesmo que o sistema político conviva com *veto points* na arena federativa.

Uma saída para esse problema, segundo Arretche (2002) argumenta, é que, após a fase de aprovação das leis, se desloca para o governo federal a autoridade sobre os conteúdos das políticas. E, nesse momento, as burocracias passam a decidir, independentemente do Legislativo, a tradução das leis em política efetiva por meio de regras de implantação (como as NOBs para a saúde). A ação da burocracia no contexto de descentralização das políticas sociais, combinada com arenas federativas de decisão, tal como a Comissão Tripartite para a Saúde, gerou um peculiar desenho institucional. O sistema de políticas sociais, além de ser descentralizado, criou mecanismos de controle resultantes das pressões democratizantes da sociedade e do *policy learning* das burocracias (ARRETCHE, 2002; AMENTA; SKOCPOL, 1986).

Distintamente do modelo europeu, não se instalou um modelo de *peak associations* (sindicatos e partidos) que decidem políticas de bem-estar em conjunto com o governo, tal como a experiência social-democrata europeia. No Brasil, aprofundaram-se a descentralização da execução e a gestão de serviços sociais para as localidades. Ao mesmo tempo, criaram-se mecanismos federativos de articulação que incorporaram vários atores e interesses que podem atuar como *veto points*. Mais uma vez, o desenho político-institucional do *welfare state* europeu parece ter sido diferente: as políticas sociais eram ofertadas de maneira centralizada.

No Brasil, a descentralização foi coerente com a maior universalização e ampliação do acesso e benefícios a amplas parcelas da população. A descentralização foi o formato político e administrativo na organização federativa do regime de bem-estar social no Brasil. Não se encontram referências a um processo com essas características em Esping-Andersen (2000) para propor, por exemplo, a reorganização do welfare state diante dos novos desafios colocados pela economia pós-industrial. No limite, o que se depreende da visão desse autor seria uma descentralização para a sociedade, quando sugere que as famílias poderiam ser atores relevantes, visando garantir direitos e manter a solidariedade social.

Devem ser apontados, contudo, os problemas da visão que associa descentralização com mais democracia no plano local, ampliação da equidade, redução do clientelismo e do desvio de recursos públicos destinados à área social. A organização de conselhos de políticas públicas foi, segundo Draibe (1998), uma das fortes inflexões para articular interesses da sociedade na formulação de políticas e tomada de decisões. A forma "conselhos" municipais de políticas públicas deveria ser capaz de exercer controle social sobre o poder público e canalizar energias democráticas. Conforme Draibe (1998), porém, esses fóruns foram limitados em controlar as ações dos governantes, em face de sua dependência do poder público e de sua baixa capacidade técnica. Diante da histórica relação entre clientelismo e assistencialismo no Brasil, é plausível

(cc) BY-NC-ND

admitir-se uma distorção na concepção democrática dos conselhos diante da influência dos governos locais, sobretudo por se tratar de instâncias que autorizam ou vetam o uso de recursos públicos.

Outra inovação da descentralização na década de 1990 foi ampliar os canais de participação em relação à sociedade civil. Para Barros e Carvalho (2003), a participação comunitária ajustou melhor os programas às necessidades locais e aumentou sua eficácia operacional. A descentralização e a participação da sociedade foram, como destacado por Draibe (1994; 1998) e Fagnani (1997), formas de contrarrestar a centralização decisória que vigorou durante o regime militar nas políticas sociais. Mecanismos de parceria com a sociedade civil, o apoio a ONGs e o reforço a entidades com a presença direta da clientela, como Associações de Pais e Mestres nas escolas, passaram a compor o cardápio de opções governamentais para descentralizar as políticas sociais. Ao final da década de 1990, com os programas sociais descentralizados para os governos subnacionais, sobretudo para municípios, as inovações institucionais passam a ser a aproximação com a sociedade civil para ampliar a capacidade de atendimento das políticas públicas.

Em setores como saúde, educação e assistência social, a descentralização e a participação da sociedade buscaram ampliar a oferta de serviços para responder aos limites da provisão diretamente estatal. A descentralização de serviços sociais configurou o que Bresser-Pereira (1997) definiu como um modelo de provisão "público, mas não estatal". Fortaleceu-se uma "compreensão de que o Estado, sem abdicar de sua responsabilidade e sua identidade própria, não pode nem deve, sozinho, tudo fazer, fórmula que se traduz no reforço das suas parcerias com os setores privados não-lucrativos [...]" (DRAIBE, 1998, p. 119). ONGs passaram, assim, a executar serviços públicos, por exemplo, na assistência social (convênios para serviços de creches ou cuidados com a terceira idade) e na saúde (equipes de Programa Saúde da Família e agentes comunitários).

Quando confrontado com o provimento de serviços do modelo social-democrata, estatal e centralizado, tal como concebido por Esping-Andersen (2000), a configuração adotada no Brasil é inovadora. Pelo menos duas ressalvas, porém, podem ser feitas: a) ineficaz controle gerencial do Estado para avaliar como o recurso público é utilizado e se os serviços ofertados pela ONG são eficazes e condizem com o perfil da demanda; b) o repasse de ações como formular e planejar políticas públicas às ONGs pode desestimular a construção de burocracias mais qualificadas, especialmente no nível local, se contratam tais serviços.

Emblemático dessa concepção de parceria com a sociedade foi o programa Comunidade Solidária, que, para Draibe (1998), focou-se no combate à pobreza. Suas inovações foram ações sociais integradas, com delimitação territorial da clientela mais pobre e apoio do setor privado e filantrópico. Buscava-se garantir, segundo Draibe (1998), uma concepção de direitos sociais universalizantes e afastada do clientelismo. Por outro lado, diante do desenho do *welfare state* mais universalizante em que o Estado é o provedor central de serviços sociais, o programa Comunidade Solidária tem distinções relevantes. Sua natureza focada nas localidades mais carentes, selecionadas

(cc) BY-NC-ND

segundo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), talvez não tenha gerado um programa em bases universais. Ademais, a prioridade no combate à pobreza talvez não tenha pautado o tema dos direitos sociais como prioridade, a exemplo da centralidade que esse assunto assumiu nos regimes de bem-estar na Europa.

Tais características desse programa distam do modelo social-democrata, pois a "luta de classes democrática" e a definição das políticas de combate aos riscos sociais têm no governo, nos empresários e nos sindicatos os atores centrais. As iniciativas como o programa Comunidade Solidária voltaram-se para os públicos não organizados e mais afetados pela exclusão social. Coube ao Estado menos arbitrar a "luta de classes democrática" e mais ocupar os vazios sociais e territoriais não preenchidos pelo desenvolvimento econômico e social no Brasil. De outra parte, no caso clássico do *welfare state*, embora seja o Estado o provedor de serviços, os sindicatos de trabalhadores sempre atuaram como partes interessadas e atores importantes na construção dos pactos entre empresas e o poder público. A ênfase na participação da sociedade e na constituição de um espaço com a presença do poder público, proposto pelo programa Comunidade Solidária, não se compara, assim, ao tripé sindicatos-governos-empresas do regime de bem-estar europeu.

6. Notas Finais: a Evolução do Regime de Bem-estar Brasileiro até a Década de 1990

Foi frisado, no início do texto, o objetivo de apresentar três períodos históricos do desenvolvimento do regime de bem-estar social no Brasil para destacar suas características centrais e especificidades diante do modelo social-democrata europeu. Para apoiar a construção de hipóteses para futuras pesquisas, o artigo buscou mostrar que a evolução dos sistemas de políticas sociais, comparando a realidade brasileira e o tipo social-democrata de *welfare state*, seguiu diferentes trajetórias. A opção adotada, de apresentar de maneira comparada três grandes períodos, serviu para essa finalidade, pois fica mais nítida a distinção de caminhos que sofreram os sistemas de políticas sociais nas duas realidades. Mais do que distintos, caminhos que, nos três momentos, se opõem nas suas opções políticas. Ainda que a prioridade tenha sido o período posterior a 1990, colocar o tema em perspectiva mais ampla entre 1930 e o início do século XXI ajuda a mostrar as mudanças que se processaram e seu curso provável. Para fins de conclusão, nada mais que uma síntese para alinhar problemas de pesquisa, uma observação geral para cada um dos três períodos ajuda nesse objetivo.

Em primeiro lugar, em relação ao período 1930-1964, analisa-se o legado negativo do "realinhamento crítico" das opções adotadas pelas elites políticas em face do modelo societário ancorado na cidadania regulada. Os efeitos desse desenho político-institucional geraram atrasos significativos na expansão da cidadania em bases mais universais. Essa expansão, de maneira lenta e contraditória, iniciou ainda no regime militar, mas apenas a partir da segunda metade dos anos 1980 começou a ser revertida. No Brasil, o tema dos direitos sociais ficou truncado diante de uma visão excludente de amplas parcelas da população não inseridas em termos produtivos no mercado de trabalho. O Estado, no Brasil, não se responsabilizou pela oferta de serviços para a população marginalizada que não estivesse

(cc) BY-NC-ND

representada pelo modelo de cooptação política e social entre sindicatos, governo e empresas.

Na Europa, nesse mesmo período, consolidou-se um padrão de universalização de direitos sociais e de cidadania nacional distinto da estratificação social determinada pelo mercado de trabalho e pela ocupação funcional. A tríade sindicatos, empresas e Estado gerou um arranjo político e institucional em bases mais generosas ao garantir amplo acesso à sociedade para as políticas sociais. O período pós-1945 foi marcado por uma crescente ampliação das franquias para setores sociais acessarem as ofertas de *welfare state*, independentemente de sua posição na esfera produtiva como assalariado. O "realinhamento crítico" que houve com a organização do modelo social-democrata foi, assim, a constituição de um pacto social em bases cada vez mais universalizantes em termos de direitos sociais.

Em segundo lugar, no regime militar brasileiro, expansão e consolidação do Estado de bem-estar social não se valeram de nenhuma mediação política para construir consensos coletivos sobre o modelo de solidariedade social a ser implantado. A burocracia tornou-se um ator privilegiado na definição de políticas e interlocutores sociais, especialmente no setor privado. Em vez do pacto entre governo e sindicatos para gerar políticas sociais, tal como no modelo social democrata europeu, no Brasil, fortaleceram-se os vínculos entre os interesses da burocracia e das empresas privadas. Antes de reforçar políticas sociais mais universalizantes que, na experiência social democrata na Europa, adquiriram sua feição mais acabada nos anos 1970, no Brasil, o regime de bem-estar teve outra característica. O modelo econômico concentrador de renda e a desigualdade social foram marcas centrais, apesar da expansão das políticas sociais.

No modelo social-democrata europeu, a política ocupou um lugar de destaque como mediadora de acordos entre capital, trabalho e poder público, com destaque para as *peak associations*, por sua natureza de representação ampla e corporativa. A face econômica do capitalismo não se desenvolveu, assim, em detrimento das possibilidades de estender uma rede de direitos sociais que reduzisse os efeitos deletérios de uma lógica mais pautada pela concentração de renda. O Estado, em vez de ser uma instituição e um ator político voltado a garantir as bases da exploração econômica e a repressão da representação política das classes trabalhadoras em seus sindicatos, atuou como promotor de consensos sociais. Nesse período, portanto, o *welfare state* atingiu seu ápice como um sistema generoso de políticas sociais em bases ainda solidárias e universais em direitos.

Em terceiro lugar, após 1994, comparar o modelo social democrata europeu com as políticas sociais no Brasil adquire outra conotação. Na Europa, o desafio, segundo Esping-Andersen (2000), era recriar as bases do modelo societário universalizante em face das mudanças econômicas e sociais, notadamente a desintegração familiar. Mudanças na base econômica da sociedade (alteração das bases tecnológicas de produção, novos players no mercado mundial etc.) foram aspectos que, gradativamente, minaram os pilares materiais do modelo. A ênfase na "desmercadorização" como garantia de direitos universais amparados pelo Estado foi cedendo lugar a estratégias de sobrevivência

(cc) BY-NC-ND

social menos dependentes do poder público, com o protagonismo assumido pelas famílias. A esfera privada e doméstica, garantia do modelo ideal do *welfare state* centrado no mercado de trabalho para os homens e priorizado como espaço de construção da vida familiar, sofreu mudanças profundas: em primeiro lugar, diante das alterações no mercado de trabalho e do crescimento do desemprego estrutural, as mulheres ampliaram sua inserção na oferta de mão de obra; em segundo lugar, a assunção de novas responsabilidades, antes assumidas pelo Estado na garantia de direitos sociais, alterou a dinâmica de vida desse grupo social.

No Brasil, o regime de bem-estar social passou a se pautar por valores mais compreensivos em defesa dos direitos e da cidadania, com um sistema mais generoso de políticas sociais. Ainda assim, debates como a focalização de programas para combater a pobreza e a desigualdade social são estranhos à visão social-democrata na Europa. Isso porque esse modelo compreende que o *welfare state* é, acima de tudo, um sistema de políticas que se sustenta em cidadãos com direitos sociais reconhecidos e em bases universais. Ainda que as políticas sociais encetadas pelo Estado visassem ampliar direitos e o acesso a segmentos sociais marginalizados, o descolamento do mercado de trabalho ainda se manteve. A opção "pelo social" adotada no Brasil depois da Constituição de 1988 esteve longe de criar um sistema ancorado em arranjos clássicos entre capital, trabalho e poder público. Coube ao Estado o papel de protagonista, visando implantar políticas sociais que combinassem compensação, focalização e universalização de direitos para mitigar problemas estruturais de desigualdade social e incapacidade de inserção produtiva. A base econômica desse novo ciclo de políticas sociais no Brasil esteve longe de criar pactos assentados na base econômica, a despeito de ter sido uma opção mais justa da sociedade brasileira em direção a padrões menos predatórios de cidadania.

Referências

AMENTA, E.; SKOCPOL, T. States and social policies. **Annual Review of Sociology**, Palo Alto, n. 12, p. 131-157, 1986.

ARRETCHE, M. T da S. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. Dados: **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de. **Desafios para a política social brasileira.** IPEA, Rio de Janeiro, n. 985, p. 1-23, 2003.

BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, R. (Org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2002. p. 719-739.

BENDIX, R. **Construção nacional e cidadania:** estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: Edusp, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Una reforma gerencial de la administración pública en Brasil. **Revista Reforma y Democracia**, Caracas, v. 9, p. 1-27, 1997.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, G.

(cc) BY-NC-ND

A. D.; SOUZA, D'A. M. C. (Org.). **21 anos de regime militar:** balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1994. p. 271-315.

_____. **Brasil, ano 90**: as políticas sociais no marco das reformas estruturais. Campinas: Cepal, 1998.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social,** São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003.

DRAIBE, S. M.; AURELIANO, L. A especificidade do welfare state brasileiro. In: _____. **Economia e desenvolvimento.** Brasília: MPAS/Cepal, 1989.

DRAIBE, S. M.; RIESCO, M. **Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadania:** algunas lecciones de la literatura contemporánea, Serie Estúdios y Perspectivas, México, D.F., n. 55, p. 1-58, 2006.

Esping-Andersen, G. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, 1990.

_____. **Social foundations of postindustrial economies**. Oxford: Oxford University, 2000.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92. **Cadernos Fundap**, São Paulo, p. 59-102, 1997.

FARIA, V. E. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la proteción social de Brasil. **Revista de la Cepal**, Santiago, n. 77, p. 7-24, 2002.

Haggard, S.; Kaufman, R. **Development, democracy and welfare states:** Latin American, East Asia and Eastern Europe. Princeton: Princeton University, 2008.

Lindblom, C. **O processo de decisão política.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

Marshall, T. H. **Política social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

_____. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NERI, M. Focalização, universalização e transferências sociais. **Revista Econômica da UFF,** Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 163-170, 2004.

_____. **Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade**. Nueva sociedad, Caracas, especial em português, Brasil: a caminho da equidade, out. 2007. Disponível em: <http://www.nuso.org/upload/portugues/2007/CortesNeri.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2009.

Santos, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

_____. Crise e castigo: partidos e generais na política brasileira. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: **Revista dos Tribunais**; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

Notas

1. O autor agradece os pareceristas anônimos por seus valiosos comentários, que contribuíram para elucidar pontos fundamentais deste artigo.

2. Ainda que Draibe e Aureliano (1989) enfatizem que, após 1930, a educação se tornou uma

(cc) BY-NC-ND

questão nacional com sua centralização na União, o sistema era marcadamente urbano, embora, até 1960, 55% da população vivesse no campo e, até 1950, 51,6% da população fosse analfabeta (SANTOS, 1987).

3. Como a União legislava sobre a cidadania no tocante ao exercício da profissão reconhecida para atividades técnico-científicas e liberais e, por meio do direito do trabalho, regulava as demais profissões, tem-se, assim, a dimensão do monopólio estatal sobre o acesso da população à sociedade organizada e seus direitos sociais (SANTOS, 1987).

4. A comparação com a Inglaterra é menos histórica e mais da forma como se processou a luta política dos trabalhadores e dos sindicatos e sua incorporação no interior da cidadania nacional.

5. A relação entre ampliação do aparato burocrático estatal e a privatização do espaço público é apresentada em Fagnani (1997). Para o autor, a centralização decisória das políticas sociais deu-se com a construção de grandes estruturas burocráticas como o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) e o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS). Esses órgãos formulavam e implantavam políticas públicas com autonomia decisória e recursos financeiros. Os vínculos entre a burocracia e os interesses privados manifestaram-se em diversas políticas sociais, sem considerar critérios de relevância e foco nas clientelas mais necessitadas. Deu-se pouca importância à capacidade de sustentação no longo prazo, para não inviabilizar os mecanismos de financiamento que poderiam produzir vácuos em diversas áreas de ação do Estado, como foi o caso da habitação e saneamento básico que, só na década de 1990 recuperaram o fôlego para investimentos.

6. Será utilizada a expressão sistema de política social para discutir, no caso brasileiro, o regime de bem-estar social, como tradução do que a literatura chama de welfare state. Essa opção também se deve ao fato de, conforme Esping-Andersen (1990), existirem três tipos de welfare state na Europa, mas o Brasil não se encaixa em nenhum desses.

7. Para Draibe (2003), no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), a base social democrata dos programas teve três eixos: direito social, igualdade de oportunidades e proteção aos grupos mais vulneráveis. Os serviços sociais básicos ampliaram seu aspecto redistributivo, a descentralização e a participação social. O combate à pobreza deu-se por meio do programa "Comunidade Solidária", em parceria com estados, municípios, iniciativa privada e a sociedade. A principal diferença do segundo mandato (1999-2002) foram os programas de transferência direta de renda focada nas famílias mais pobres, para melhorar a proteção contra situações de risco social.

8. Parece que essa seria uma estratégia de sobrevivência familiar alternativa às regras de mercado e sua crescente exclusão da força do trabalho na sociedade pós-industrial mencionada pelo autor.

9. Mesmo que na Europa prevaleçam democracias parlamentaristas, não parece que a descentralização de políticas públicas seja uma característica intrínseca de países federalistas.

(cc) BY-NC-ND

Impacto das Ações Governamentais na Arrecadação do Município de São Paulo

Impact of Governmental Actions on São Paulo city Collection

Resumo

O objetivo deste estudo é apresentar métodos quantitativos estatísticos para testar hipóteses referentes ao impacto das ações governamentais na arrecadação dos principais tributos de competência do município. Desde a vigência da Lei Complementar n. 116/2003, a qual ampliou a base de serviços que poderiam sofrer incidência do Imposto Sobre Serviços (ISS) para aumentar a arrecadação sem aumento de alíquotas, novas hipóteses de incidência ou criação de novos tributos. Este artigo procura isolar os efeitos relacionados às ações governamentais dos resultados de outros fatores, tais como crescimento econômico e inflação. Uma vez isolado o efeito da ação específica, cria-se um modelo estatístico para comparar a evolução da receita do tributo analisado em dois momentos, antes e após a vigência da ação. Modelos estatísticos econométricos de isolamento de tendência nas séries temporais por meio da regressão múltipla e uso de variáveis dummy (qualitativas) fazem parte das ferramentas utilizadas no estudo. A validação dos efeitos foi feita por meio de testes de significância estatística próprios. Como resultado, é possível concluir que houve efeito significativo da ação governamental na arrecadação dos tributos analisados.

Palavras-chave: Gestão pública; Modelo econométrico; Arrecadação; Ações governamentais.

Mauro Maia Laruccia - mauro.laruccia@gmail.com
Doutor em Comunicação e Semiótica, Mestre e Bacharel em Administração pela PUC/SP. Professor da FEA/PUCSP e analista de C&T da Fundacentro.

Mamerto Granja Garcia - mamertog@gmail.com
Doutorando em Ciências Sociais pela PUC(SP). Professor da Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Elisabete Adami Pereira dos Santos - betadami@pucsp.br
Mestre em Administração pela PUC(SP). Professor da Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Arnaldo José França Mazzei Nogueira Correio - ajnogueira@pucsp.br
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Professor da Faculdade de Economia e Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Artigo submetido no dia 13.06.2012 e aprovado em 18.11.2013

Abstract

The aim of this paper is to present quantitative statistical methods for testing hypotheses regarding the impacts of governmental actions on the collection of taxes imposed by the main city; under Complementary Law 116/2003, which broadened the scope of services that could suffer impact from ISS to increase revenues without increasing tax rates. This study seeks to isolate government action effects from other factors' effects such as economic growth and inflation. Once isolated the effects of each specific action, a statistical model is created to compare the tax revenue evolution assessed on two occasions, before and after the action effective date. Statistical models for isolating econometric trends in time series through the use of multiple regression and variable "dummy" (qualitative) method are part of the tools used in the study. Validation of the effects was done by means of statistical significance tests. As a result, we conclude that there are significant effects of government action on the collection of taxes assessed.

Keywords: *Public Management; Econometric Model; Collection; Government Actions.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Introdução

O objetivo deste artigo é apresentar métodos quantitativos estatísticos para testar hipóteses referentes ao impacto das ações governamentais na arrecadação dos principais tributos municipais, bem como isolar os efeitos relacionados a elas dos resultados de outros fatores, como crescimento econômico e inflação.

Os municípios brasileiros assumiram políticas simultâneas a cargo da União e dos Estados para assegurar o bem-estar social às suas populações (função de *Welfare*) e a promoção do desenvolvimento econômico com base nas ações de âmbito local, envolvendo o relacionamento com o setor privado, ou seja, a função desenvolvimentista (ABRUCIO; COUTO, 1996).

> (...) ganha força a ideia de um Estado mais enxuto e eficiente – cada vez mais próximo do modelo liberal do "Estado mínimo" –, as políticas que ainda são tidas como de responsabilidade governamental são justamente aquelas mais compatíveis às esferas subnacionais de governo, especialmente no âmbito municipal: as áreas de saúde, educação, saneamento, habitação, transporte público etc. (...) Para assumir de forma mais abrangente as funções de welfare, os municípios precisam modificar sua estrutura administrativa e recapacitar-se financeiramente (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Conforme Abrucio e Couto (1996) revelaram, o volume de recursos arrecadados de tributos municipais próprios aumentou consideravelmente. O Imposto Sobre Serviços (ISS), a principal fonte arrecadadora de recursos próprios, em 1991, representava um terço da receita municipal em nível nacional, 20% a mais do que o segundo mais importante imposto municipal, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). O ISS, que incide sobre a prestação de serviços, tende a encontrar uma maior base tributária nas localidades economicamente mais dinâmicas como São Paulo (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Segundo dados do Tesouro Nacional, em 2010, 47,3% da receita corrente do Município de São Paulo teve sua origem na arrecadação tributária relacionada aos tributos próprios,[1] dos quais 25,5% correspondem à participação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) na receita corrente. A Constituição de 1988, no artigo 156, delineou as competências tributárias dos municípios e sua vigência até os dias de hoje.

Atualmente, no município de São Paulo, três tributos – Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis "Inter Vivos" (ITBI-IV) – contribuem com aproximadamente 92% do total da arrecadação tributária de competência do município, ou seja, excluindo-se os tributos das transferências correntes, como os repasses do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) feitos pelo Estado de São Paulo[2] (fontes do Tesouro Nacional).

Desses três tributos, dois se destacaram no crescimento da arrecadação tributária do Município de São Paulo: ITBI-IV e ISSQN. De 1o de janeiro de 2005 a 31 de dezembro de 2010, a arrecadação do ITBI-IV cresceu impressionantes 267% em termos nominais e 175% em termos reais, usando-se como índice de inflação o IPCA do período com variação de 33%. Nesse mesmo período, o

(cc) BY-NC-ND

ISSQN cresceu 172% nominais e 104% reais. O IPTU foi mais modesto, crescendo 90% nominais e 43% reais, entretanto, o IPTU apresentou características peculiares e uma análise dos efeitos das ações governamentais na sua arrecadação exigiria um estudo completo à parte em razão da complexidade das variáveis envolvidas. Foram muitas as ações voltadas para o IPTU objetivando a redução da inadimplência, como as leis de incentivos fiscais e o zoneamento em busca de fomentar o desenvolvimento de regiões específicas da cidade e a ampliação da zona urbana. A análise da influência das ações governamentais na arrecadação do IPTU será tema de um estudo futuro.

O crescimento acentuado na arrecadação tributária nesse período se deve a uma série de fatores econômicos e de gestão. Serão analisados os fatores relacionados à gestão tributária no Município de São Paulo a partir de 2005 e a avaliação de seu impacto na arrecadação tributária do município por meio de métodos quantitativos com modelagem estatística, a qual contribuirá para isolar os efeitos econômicos dos de gestão, além de quantificar os efeitos em termos absolutos de arrecadação.

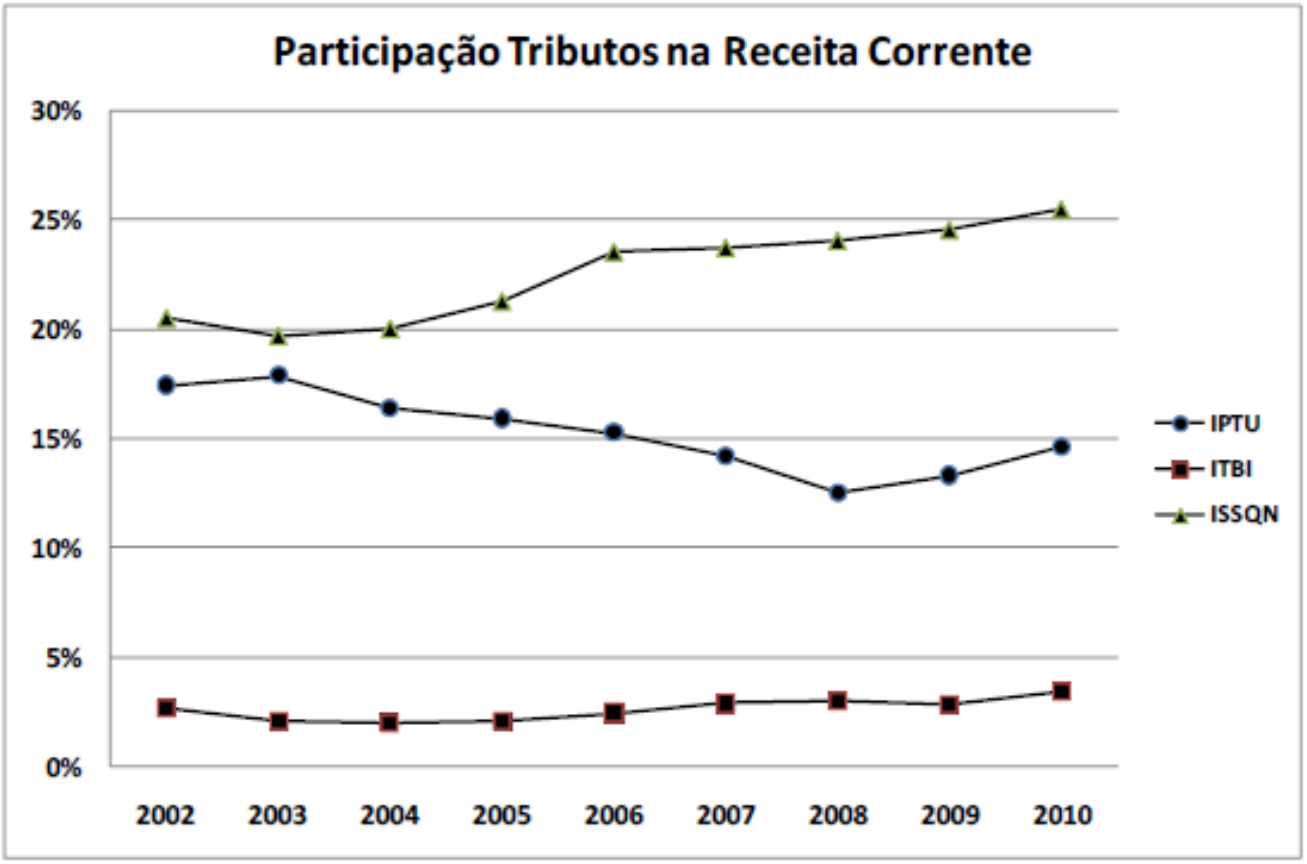
Antes da vigência da Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, a qual introduziu mudanças na lista de serviços que implicam o fato gerador do ISSQN, a arrecadação tributária própria correspondia a 46,5% da receita corrente (dados de 2002), dos quais 20,5% referentes à participação do ISSQN na receita corrente, ou seja, 5% menos do que em 2010.

A seguir, o gráfico da Figura 1 mostra a evolução da participação da receita dos principais tributos próprios na receita corrente para o período de 2002 a 2010 (BRASIL, 2012). Importante fazer essa análise, uma vez que a receita corrente é destinada ao custeio do município, como pagamento de pessoal, manutenção de escolas, hospitais e postos de saúde, continuidade dos serviços prestados ao munícipe, pagamento de precatórios, da parte da dívida fundada e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) e, em alguns casos, investimento, cobrindo valores que deveriam ser liquidados pelas receitas de capital.

Atualmente, por lei, 31% das receitas com impostos, pertencentes à receita corrente, são destinados ao custeio da educação e 15% ao da saúde. Além disso, quase 3% da receita corrente líquida é dirigida ao pagamento de precatórios.

(cc) BY-NC-ND

Figura 1: Evolução da participação dos principais tributos próprios na receita corrente.



Fonte: Brasil, 2012.

Há, portanto, fortes evidências de que a explicação para esse crescimento não está apenas no efeito econômico, pois a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) no período ficou muito aquém do aumento real da arrecadação tributária própria. Pode-se demonstrar, e esse é o objetivo deste estudo, que esse salto se deve, principalmente, às ações governamentais adotadas em concomitância à ocorrência dos efeitos da Lei Complementar n. 116, no caso do ISSQN, a partir de 2005, no que tange aos tributos próprios, a respeito dos quais haverá um breve histórico.

1. Discussão teórica

1.1. Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)

O imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, conhecido pela sigla IPTU, corresponde ao tributo de maior identificação com sua competência municipal. A constituição de 1891, em seu artigo 9o, item 2o, determinava que fosse de competência exclusiva dos Estados decretar impostos sobre imóveis rurais e urbanos. Foi tão somente na constituição de 1934 que o IPTU passou efetivamente a ser tributo de competência municipal, distinguindo-se a incidência predial e territorial. Essa distinção foi ampliada na constituição de 1937, em que se atribuiu aos Estados a competência privativa de decretar imposto sobre a propriedade territorial, exceto a urbana, que seguiria sendo de competência municipal (art. 24, inc. II).

(cc) BY-NC-ND

Na Constituição de 1967, o IPTU passou a ser inteiramente de competência do município, exceto os imóveis considerados rurais, cuja tributação é de competência da União, designada como Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). O entendimento do que é zona urbana, ou seja, incidência do IPTU nos imóveis nela inseridos, está descrito no Código Tributário Nacional (CTN), lei ordinária federal n. 5.172, de 25 de Outubro de 1966, recepcionada pela constituição de 1988 e assumindo *status* de lei complementar.

1.2. Imposto sobre a transmissão de bens móveis Inter Vivos (ITBI-IV)

Tributo que tem gerado muitas controvérsias quanto à competência de sua aplicação, o imposto sobre a transmissão de bens imóveis Inter vivos (ITBI-IV) origina-se na formação do Estado português, quando se cobrava Serviço de Impostos de Sua Alteza (Sisa), tributo que incidia na transmissão de bens móveis, semoventes e imóveis. Faoro (2001) destaca a importância e a abrangência desse tributo no sistema tributário do recém-formado Estado português:

> No fim do século XIV a Sisa, devida ao tesouro pelos consumidores na compra e venda e na troca de mercadorias, ocupa o primeiro lugar no orçamento, recaindo sobre toda a gente, nobres, eclesiásticos e plebeus, com o rompimento do privilégio da imunidade. (...) a sisa, agora o principal imposto, quebrou as imunidades aristocráticas, penetrando em todas as transações de compra, venda e troca (FAORO, 2001, p. 21-56).

No Brasil, esse tributo tem sua origem atrelada à vinda da família real em 1808, sendo instituído em junho de 1809, por meio do Alvará n. 3, inciso I. Na ocasião, recebeu a denominação de imposto da Siza.[3] A alíquota correspondia a 10%, conforme texto original do item I do alvará.

Na constituição de 1891, o imposto passou a ser competência tributária dos Estados, designado simplesmente como imposto devido na ocorrência de transmissão de propriedade. A constituição de 1934 dividiu o imposto em dois fatos geradores: transmissão de propriedade *Causa Mortis* (hereditária) e transmissão de propriedades resultante das transações "Inter Vivos". De qualquer forma, o imposto seguia sendo de competência tributária dos Estados. A constituição de 1946 ampliou a incidência do imposto incluindo como fato gerador a incorporação de propriedade imobiliária ao capital social das empresas, situação conhecida como conferência de bem imóvel ao capital social.

O jogo de disputa entre Estados e Municípios culmina com a Emenda Constitucional n. 5, de 21 de novembro de 1961, que deu nova redação ao sistema tributário nacional da Constituição de 1946, deixando para a competência tributária municipal o imposto sobre a transmissão de bens móveis Inter Vivos e sua incorporação ao capital de sociedades. Permanece na competência tributária dos Estados a transmissão *Causa Mortis.*

Dando sequência à disputa pela competência tributária do imposto de transmissão de propriedade Inter Vivos, os Estados conseguem propor e aprovar a Emenda Constitucional n. 18, de 1965, resgatando a competência tributária do ITBI-IV. Somente com a constituição de 1988, esse tributo volta a ser de competência municipal.

A grande polêmica envolvendo o ITBI-IV se

(cc) BY-NC-ND

deve às características peculiares de cada transação em que ocorre a transmissão da propriedade do imóvel. O ITBI municipal define que a previsão de sua incidência obriga que seja por ato oneroso. Assim, doações Inter Vivos e transmissão hereditária, por exemplo, são fatos geradores do ITBI estadual, o qual é designado por Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), pois se trata de atos gratuitos. Na transmissão hereditária de bens imóveis, caso haja excesso de quinhão[4] de algum sucessor, cabe o ITBI municipal sobre o valor excedente, pois compreende-se que o herdeiro que recebeu excesso de quinhão transacionou com o que recebeu menos, subentendo-se haver ato oneroso, a menos que haja prova cabal que se trata de doação de um herdeiro ao outro. O grande problema ocorre quando herdeiros abrem mão, a título gratuito, de parte ou de todo quinhão em benefício de outro da linha sucessória sem comprovação de ato de doação. Como a transmissão envolve bens móveis e imóveis, sempre resta dúvida se realmente ela ocorreu de forma gratuita ou se houve negociação com bens móveis do montante partilhado.

1.3. Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)

O ISSQN tem sua origem na Emenda Constitucional n. 18, de 1o de dezembro de 1965, artigo 15, deixando a cargo de lei completar a lista de serviços que constituem fato gerador do imposto. Somente com o Decreto Lei n. 406, de 1968, a lista de serviços que constituem fatos geradores do ISSQN passou a vigorar. A lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003, amplia essa lista, incluindo, por exemplo, os serviços relacionados à atividade bancária.

Ainda falta muito para que o conceito do que é serviço, fato gerador do ISSQN, seja pacificado no ordenamento jurídico brasileiro. Essa questão pode ser facilmente constatada pela grande quantidade de processos judiciais contestando a incidência do ISSQN nas mais variadas atividades econômicas. É possível citar como exemplo os serviços relacionados no item 3 da lista de serviços da Lei Complementar n. 116: serviços prestados mediante locação, cessão de direitos de uso e congêneres. Esses serviços geram controvérsia quanto ao conceito de serviço, pois muitos juristas o definem como obrigação de fazer, ou seja, fornecimento de energia braçal ou mecânica, de intelecto ou de conhecimento na produção de um bem tangível ou intangível, o que dificulta encaixar locação nessa concepção. Outro grande problema a respeito da incidência do ISSQN está relacionado ao fornecimento de mercadorias com adição de serviços, ou seja, como incidir o tributo quando existe uma mistura de matéria-prima e serviço no produto final. Nota-se, nessa situação, um conflito de incidência com o ICMS, de competência Estadual.

2. Ação governamental e Gestão tributária do ISSQN

No segundo semestre de 2005, o município de São Paulo editou a lei n. 14.042, regulamentada pelo decreto n. 46.598, de 4 de novembro de 2005, alterando a legislação do ISSQN. Essa legislação acarretou novas obrigações tanto do prestador como do tomador de serviços, fatos geradores de ISSQN, visando coibir a prática de simulação de estabelecimentos em outros municípios de empresas de serviços que efetivamente operam na cidade de São Paulo. Segundo entendimento da administração, essa prática configura fraude

(cc) BY-NC-ND

contra a Administração Tributária do Município de São Paulo, causando sérios prejuízos ao erário público. Além disso, caracterizaria concorrência desleal, prejudicando os contribuintes regularmente estabelecidos no Município de São Paulo.

A vantagem obtida pela simulação de domicílio estaria diretamente relacionada à tão difundida guerra fiscal, que se manifestou, também, na esfera municipal por meio da prática de alíquotas diferenciadas,[5] ou seja, reduzidas a tal ponto, que levaria muitas empresas de serviços que operam em municípios de maior alíquota a usar o expediente da simulação de domicílio.

A finalidade do estudo é analisar de que maneira as novas obrigações assumidas pelos prestadores e tomadores influenciam a arrecadação do ISSQN. Para atingir esse objetivo, serão utilizados modelos e ferramentais estatísticos para testar a significância estatística pela comparação de dois períodos, antes e após a implementação da legislação. A identificação do instante em que ocorre a transição de um período para o outro tem como base janeiro de 2006, ou seja, dois meses após o decreto que regulamentou a Lei n. 14.042. Considera-se razoável adotar esse intervalo de tempo entre a legislação e o ponto de transição em virtude dos efeitos de retardo que impedem uma resposta instantânea às exigências da nova legislação. De qualquer forma, uma simples observação do comportamento da arrecadação, nesse período, também permite eleger o ponto de transição com boa margem de segurança.

A Lei n. 14.042, em seu artigo 2º, obriga o prestador de serviços que emitir nota fiscal de serviços autorizada por outro município para tomador estabelecido em São Paulo, referente aos serviços de determinados itens descritos na Lei n. 13.701/03,[6] proceder sua inscrição em cadastro da Secretaria Municipal de Finanças.

O parágrafo 2o, do mesmo artigo, cria a obrigação do tomador de serviços das empresas, com as características anteriores, a reter o valor devido do ISS quando, consultado o cadastro da Secretaria Municipal de Finanças, a prestadora não tiver sua inscrição regularizada.

Após o implemento da lei, foi editado o decreto n. 46.598, de 4 de novembro de 2005, que passou a regulamentar o disposto nos artigos 9o- A e 9o- B da Lei n. 13.701, de 24 de dezembro de 2003, com alterações da Lei n. 14.042 e a portaria SF n. 101, de 7 de novembro de 2005, dispondo sobre o cadastro que o prestador fora do município deve efetuar frente à Secretaria Municipal de Finanças.

Fica claro o objetivo da implementação dessa legislação ao observar que o principal fator de arrecadação está diretamente vinculado ao tomador de serviços, que deve proceder a retenção do tributo no caso de o prestador não estar devidamente cadastrado junto à administração pública. Existe, também, a tendência de que os prestadores com situação cadastral irregular procedam sua regularização perante a administração municipal, passando a recolher o ISS para o Município.

Com base nessa ótica, a análise do incremento da arrecadação, por conta dessa ação governamental, deve se focar, principalmente, nos tomadores e no comportamento deles após a implementação da legislação. Assim foram verificadas as

(cc) BY-NC-ND

arrecadações do ISSQN para dois grupos de serviços tomados: aqueles serviços que devem observar a Lei n. 14.042, ou seja, os tomadores têm de verificar o cadastro das empresas que lhe prestam serviços, e aqueles serviços não contemplados na lei. Nesse caso, os tomadores não necessitam verificar o cadastro das empresas que lhe prestam serviços. Esses grupos estão discriminados no Quadro 1 a seguir.

Devem proceder sua inscrição em cadastro da Secretaria Municipal de Finanças
Serviços: de informática e congêneres, de pesquisas e desenvolvimento de qualquer natureza, prestados mediante locação, cessão de direito de uso e congêneres, de saúde, assistência médica e congêneres, de medicina e assistência veterinária e congêneres, de cuidados pessoais, estética, atividades físicas e congêneres, relativos a engenharia, arquitetura, geologia, urbanismo, construção civil, manutenção, limpeza, meio ambiente, saneamento e congêneres, de educação, ensino, orientação pedagógica e educacional, instrução, treinamento e avaliação pessoal de qualquer grau ou natureza, relativos a hospedagem, turismo, viagens e congêneres, de intermediação e congêneres, escolta, inclusive de veículos e cargas, produção, mediante ou sem encomenda prévia, de eventos, espetáculos, entrevistas, shows, ballet, danças, desfiles, bailes, teatros, óperas, concertos, recitais, festivais e congêneres, relativos à fonografia, fotografia, cinematografia e reprografia, relativos a bens de terceiros, relacionados ao setor bancário ou financeiro, inclusive aqueles prestados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pela União ou por quem de direito, de apoio técnico, administrativo, jurídico, contábil, comercial e congêneres, de regulação de sinistros vinculados a contratos de seguros; inspeção e avaliação de riscos para cobertura de contratos de seguros; prevenção e gerência de riscos seguráveis e congêneres, de distribuição e venda de bilhetes e demais produtos de loteria, bingos, cartões, pules ou cupons de apostas, sorteios, prêmios, inclusive os decorrentes de títulos de capitalização e congêneres, de registros públicos, cartorários e notariais, de exploração de rodovia, de programação e comunicação visual, desenho industrial e congêneres, de chaveiros, confecção de carimbos, placas, sinalização visual, banners, adesivos e congêneres, funerários, de coleta, remessa ou entrega de correspondências, documentos, objetos, bens ou valores, inclusive pelos correios e suas agências franqueadas; courrier e congêneres, de assistência social, de avaliação de bens e serviços de qualquer natureza, de biblioteconomia, de biologia, biotecnologia e química, técnicos em edificações, eletrônica, eletrotécnica, mecânica, telecomunicações e congêneres, de desenhos técnicos, de desembaraço aduaneiro, comissários, despachantes e congêneres, de investigações particulares, detetives e congêneres, de reportagem, assessoria de imprensa, jornalismo e relações públicas, de meteorologia, de artistas, atletas, modelos e manequins, de museologia, de ourivesaria e lapidação, relativos a obras de arte sob encomenda.
Dispensados da inscrição em cadastro da Secretaria Municipal de Finanças
Serviços: de cessão de andaimes, palcos, coberturas e outras estruturas de uso temporário, de medicina e assistência veterinária e congêneres, execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS), demolição, reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS), varrição, coleta, remoção, incineração, tratamento, reciclagem, separação e destinação final de lixo, rejeitos e outros resíduos quaisquer, limpeza, manutenção e conservação de vias e logradouros públicos, imóveis, chaminés, piscinas, parques, jardins e congêneres, decoração e jardinagem, inclusive corte e poda de árvores, controle e tratamento de efluentes de qualquer natureza e de agentes físicos, químicos ou biológicos, florestamento, reflorestamento, semeadura, adubação e congêneres, escoramento, contenção de encostas e serviços congêneres, limpeza e dragagem de rios, portos, canais, baías, lagos, lagoas, represas, açudes e congêneres, acompanhamento e fiscalização da execução de obras de engenharia, arquitetura e urbanismo, de guarda, estacionamento, armazenamento, vigilância e congêneres, de diversões, lazer, entretenimento e congêneres, de transporte de natureza municipal, fornecimento de mão de obra, mesmo em caráter temporário, inclusive de empregados ou trabalhadores, avulsos ou temporários, contratados pelo prestador de serviço e planejamento, organização e administração de feiras, exposições, congressos e congêneres.

Quadro 1. Descrição dos serviços obrigados e dos dispensados da inscrição em cadastro da Secretaria Municipal de Finanças.

Fonte: Anexo Único integrante do Decreto n. 46.598, de 4 de novembro de 2005, artigos 1o e 2o e lista do artigo 1o da Lei n. 13.701/2003, legislação do Município de São Paulo.

(cc) BY-NC-ND

Essa arrecadação foi analisada ao longo de um período que engloba dois momentos: os meses que antecederam a vigência da Lei e os meses posteriores a ela para cada grupo.

3. Procedimentos de análise

3.1. Conjunto de dados

Objeto de análise deste artigo, o conjunto de dados utilizado aqui advém do sistema denominado Quadro contábil, administrado pela empresa de economia mista[7] de Processamento de Dados do Município de São Paulo (Prodam). Nesse sistema, os dados do ISSQN são organizados por grupos de serviços[8] e, dentro de cada um, são dispostos por códigos de serviços[9] e, além disso, em cada grupo, existe uma categorização de códigos no que se refere às categorias tomadores de serviços[10] e prestadores de serviços.[11] A descrição detalhada dos grupos e códigos de serviço permite uma análise específica para cada atividade ou grupo de atividades, o que possibilita observar aquelas que são influenciadas por uma ação de intervenção governamental em especial.

No caso específico do ISSQN, a ação governamental, por meio da Lei n. 14.042, afetou alguns códigos de serviço, os quais foram identificados e analisados separadamente. Quanto ao ITBI-IV, os dados correspondem à arrecadação mensal do tributo apresentada no sistema orçamentário da Prefeitura do Município de São Paulo (PMSP).

3.2. Modelagem estatística

Os modelos estatísticos usados neste artigo baseiam-se em modelos de regressão linear combinados com a aplicação de variáveis qualitativas binárias, também conhecidas como variáveis *dummies*, as quais podem assumir somente dois valores: 0 ou 1. O objetivo das variáveis binárias é verificar se, estatisticamente, é possível afirmar que a ação governamental afetou a arrecadação do ISS. Os modelos estatísticos têm como base o comportamento da arrecadação em dois momentos: antes e após a ação governamental. A seguir, é aplicado um teste estatístico para o comportamento da arrecadação nos dois momentos, ou seja, se há diferenças estatisticamente significativas[12] entre os dois momentos quanto à arrecadação.

Para modelar a intervenção, usa-se aqui a regressão linear por partes descontínua (GUJARATI, 2000), a qual consiste em dois segmentos lineares: um correspondente ao período anterior à intervenção e outro posterior a ela. Esse modelo pode ser representado pela expressão:

$$Y_i = \beta_{01} + \beta_1 t_i + \beta_{02} D_i + \beta_2 (t_i - t) D_i + u_i$$

Onde temos:

$\mathbf{Y_i}$ = arrecadação do mês

$\mathbf{t_i}$ = mês da arrecadação

$\mathbf{t}$ = instante limiar (momento da implantação da ação ou intervenção)

$\boldsymbol{\beta_1}$ e $\boldsymbol{\beta_2}$, coeficientes de inclinação

$\boldsymbol{\beta_{01}}$ e $\boldsymbol{\beta_{02}}$, definem os interceptos (cortam o eixo Y)

$\mathbf{u_i}$ = termo aleatório

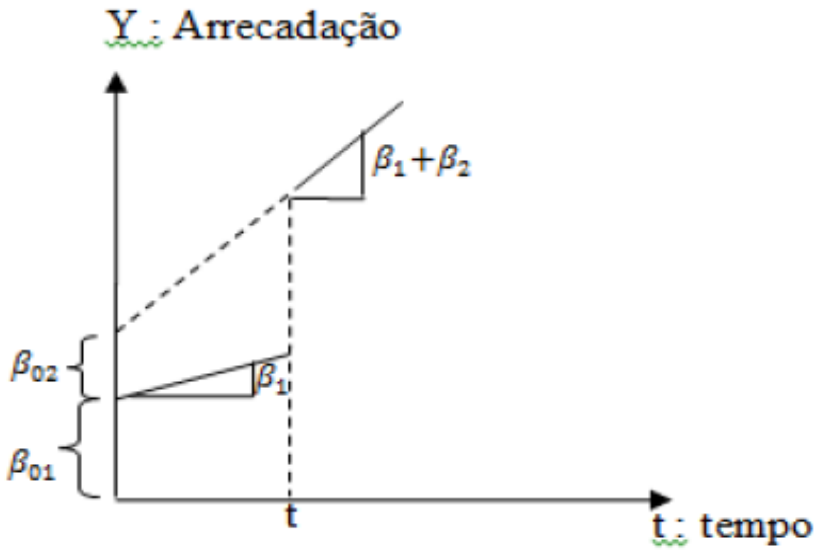
$\mathbf{D_i}$ = 0 ou 1 correspondendo à variável *dummy*, que indica se o período é antes da ação (0) ou após ela (1).

(cc) BY-NC-ND

Optar pelo uso desse modelo implica algumas considerações importantes quando se trabalha com séries históricas. A mais significativa refere-se ao fato de que a análise leva em conta dois fenômenos das séries temporais: tendência e mudança de nível (média) em um instante específico, tratando-se, portanto, de uma simplificação, pois, a rigor, uma série histórica sofre influência de outros fatores que implicam movimentos não só de tendência e mudança de nível, mas também de sazonalidade. O parâmetro β_2 indica se houve mudança na tendência, ou seja, se a taxa de crescimento da arrecadação do tributo sofreu alguma alteração. A mudança de nível é captada pelo modelo através do parâmetro β_{02}, ou seja, sendo este significativo, indicará o salto (mudança de nível) na série da arrecadação. Quanto à sazonalidade, teoricamente é possível fazer uso da regressão com variáveis *dummies* para modelar a sazonalidade, entretanto, como medida de simplificação, não será usado esse recurso porque o comportamento sazonal é bem regular ao longo do ano,[13] seguindo as mudanças de nível e tendência, e, para comparação com a atividade econômica, basta a análise do nível e da tendência da arrecadação.

A Figura 2 ilustra a ideia do modelo e, por meio dela, é possível notar que o teste estatístico deve verificar se os parâmetros [14] β_{02} e β_2 são significativos, ou seja, diferentes de zero. Dizer que o parâmetro β_{02} [15] é diferente de zero mostra que a intervenção provocou um "salto" na arrecadação a partir do momento de seu implemento, indicado por t, atingindo um novo patamar. Quanto ao parâmetro β_2, ser diferente de zero indica que, além do salto, pode haver uma mudança na taxa de crescimento da arrecadação, ou seja, essa taxa seria mais acentuada.

Figura 2 - Representação esquemática do modelo linear por partes descontínuas.

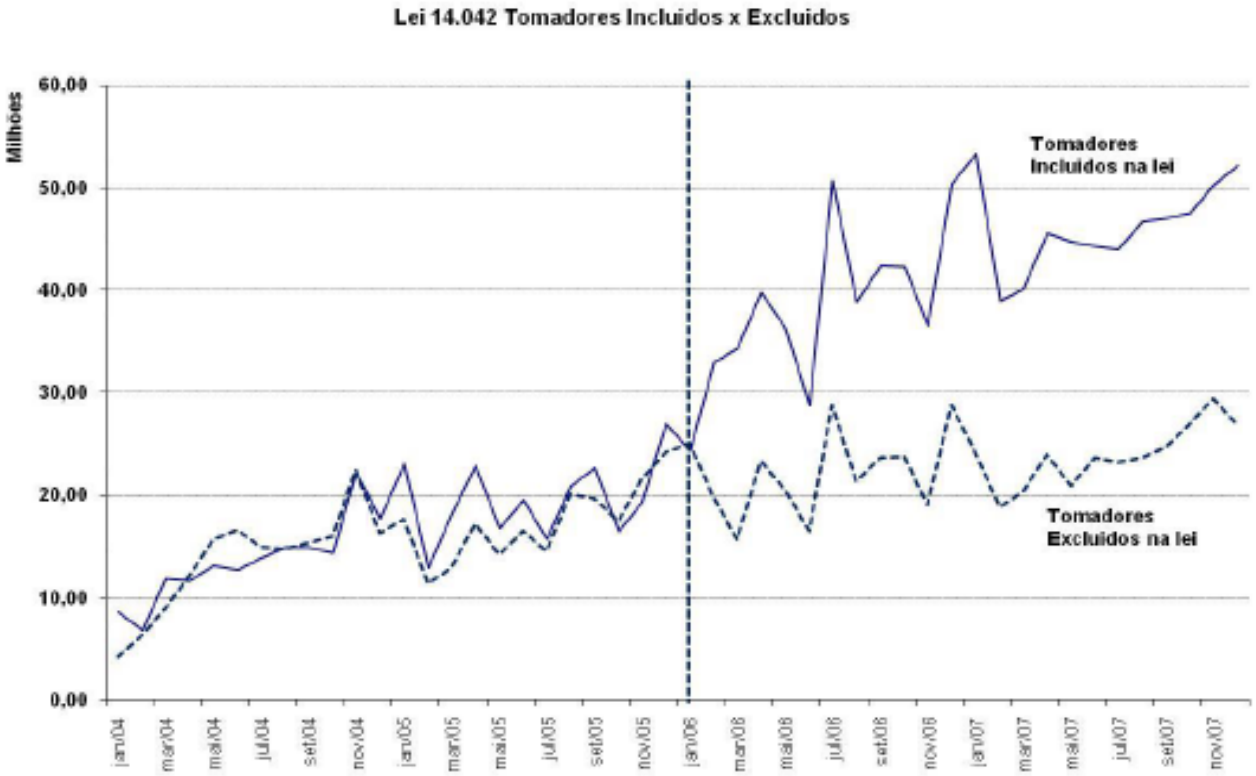


Fonte: elaborado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

O gráfico da Figura 3 mostra a evolução da arrecadação do ISS para os dois períodos separados em razão das atividades que devem ou não observar a lei 14.042. Pode-se notar claramente o comportamento da arrecadação nos períodos antes e após a ação governamental. A arrecadação dos dois tipos de tomadores[16] mantinha-se no mesmo patamar de valores arrecadados até meados de janeiro de 2006 e, a partir desse momento, é possível notar o "descolamento" dos dois grupos de tomadores. Observa-se também que, mensalmente, houve um acréscimo aproximado de R$ 20 milhões na arrecadação no grupo de tomadores incluídos na ação governamental. Assim, no período de 12 meses, tem-se a expectativa de um acréscimo de aproximadamente R$ 240 milhões na arrecadação do ISS. Com base nesses dados, resta agora confirmar esse comportamento por meio do teste estatístico adequado.

Figura 3 - Evolução da arrecadação do ISS para o grupo de tomadores (retenção na fonte) incluídos e excluídos da Lei n. 14.042/05, mostrando o momento em que houve o "descolamento" das séries históricas.



Fonte: Quadro Contábil

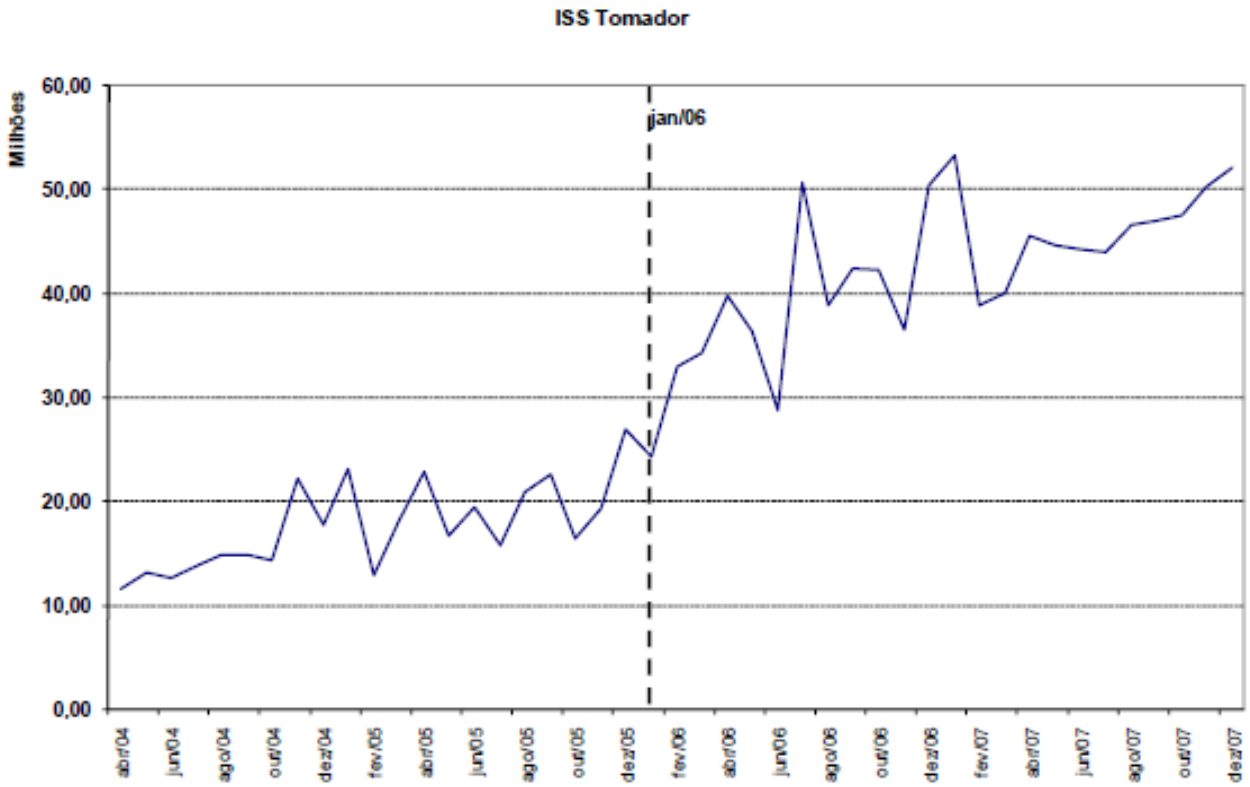
(cc) BY-NC-ND

Para dar início à análise estatística, procedeu-se o isolamento dos tomadores de serviços que devem observar a Lei n. 14.042/05. O resultado do isolamento é mostrado no gráfico da Figura 3, que mostra a evolução da arrecadação do ISS em relação aos tomadores referentes à arrecadação total.

O gráfico da Figura 5 mostra a evolução da arrecadação do conjunto de atividades vinculadas aos prestadores. O objetivo é analisar o impacto da ação governamental também nos prestadores (ISS próprio) por meio do mesmo teste aplicado aos tomadores. Com base nos valores gerados nesses gráficos, foram realizados os testes estatísticos para verificar a significância dos parâmetros envolvidos, ou seja, se $\beta_{01}, \beta_1, \beta_{02}, \beta_2$ são significativos.

Para a realização desses testes estatísticos, foi utilizado o Excel,[17] tendo em vista que esse programa possui recursos suficientes para adaptação do modelo proposto.

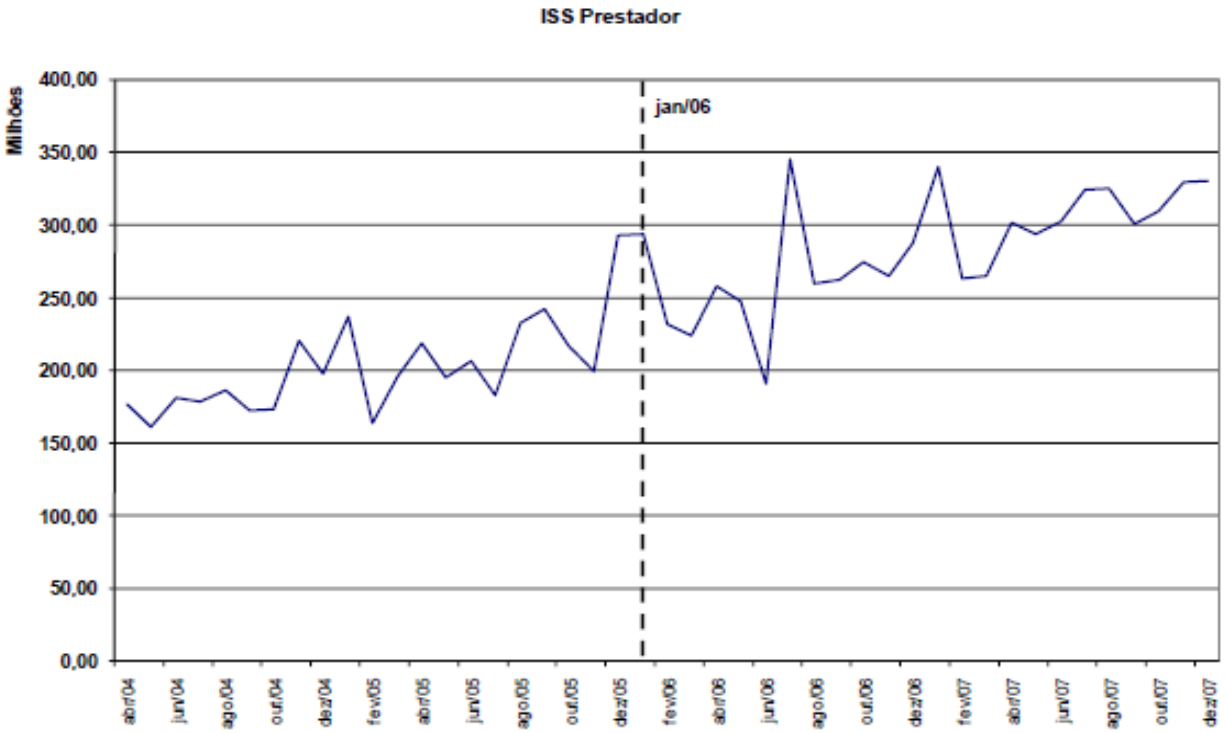
Figura 4 - Evolução da arrecadação total do ISS do grupo de tomadores (retenção na fonte).



Fonte: Quadro Contábil

(cc) BY-NC-ND

Figura 5 - Evolução da arrecadação total do ISS para os prestadores.



Fonte: Quadro Contábil

4. Análise e discussão dos resultados

A primeira análise refere-se ao caso tomadores, ou seja, há interesse em verificar se houve mudanças no comportamento da arrecadação do ISS no grupo tomadores a partir de janeiro de 2006. Nesse caso, buscou-se um teste estatístico para verificar a significância dos parâmetros $\beta_{01}, \beta_1, \beta_{02}, \beta_2$. O resultado da regressão usando a equação econométrica proposta é mostrado na Tabela 1, em que é possível constatar que, dentro de um nível de significância de 5%, somente o parâmetro β_2 não apresentou significância estatística (p-valor[18] de 0,587). Assim, o teste indica que houve um salto na arrecadação (β_2 diferente de zero), ou seja, efeito da ação governamental sobre a arrecadação do tributo de forma incisiva. O fato de o parâmetro β_2 não apresentar significância estatística mostra que, apesar do salto, a taxa de crescimento da arrecadação se manteve estável em aproximadamente R$ 550.000,00 a cada mês.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1. Resultado da regressão para os tomadores.

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,96
R-Quadrado	0,92
R-quadrado ajustado	0,92
Erro padrão	4.112.484,94
Observações	48,00

ANOVA

	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de significação*
Regressão	3,00	8.973.744.947.701.680,00	2.991.248.315.900.560,00	176,87	1,46016E-24
Resíduo	44,00	744.151.423.929.506,00	16.912.532.362.034,30		
Total	47,00	9.717.896.371.631.190,00			

	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*
β_{01}	9.714.809,84	1.695.620,98	5,73	0,000001
β_1	551.593,40	114.059,81	4,84	0,000017
β_{02}	11.721.838,03	2.385.737,48	4,91	0,000013
β_2	94.402,45	172.399,62	0,55	0,586748

Fonte: elaborado pelos autores.

A segunda análise está voltada para a arrecadação dos prestadores, ou seja, se a ação governamental afetou, de alguma maneira, o comportamento da arrecadação nesse conjunto. A Tabela 2 mostra o resultado da regressão. Pode-se observar que os parâmetrosnão foram significativos (p-valores 0,473 e 0,713, respectivamente). Com base nesse resultado, o teste indica que não houve salto significativo na arrecadação tampouco mudança na taxa de crescimento dessa arrecadação.

Tabela 2 - Resultado da regressão para os prestadores.

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,87
R-Quadrado	0,76
R-quadrado ajustado	0,74
Erro padrão	29.500.977,19
Observações	48,00

ANOVA

	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de significação*
Regressão	3	118.135.158.567.918.000,00	39.378.386.189.305.900,00	45,25	0,00
Resíduo	44	38.293.536.834.614.700,00	870.307.655.332.152,00		
Total	47	156.428.695.402.532.000,00			

	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*
β_{01}	152.782.852,12	12.163.564,50	12,56	0,000000
β_1	3.737.816,04	818.209,89	4,57	0,000040
β_{02}	-12.378.951,07	17.114.126,40	-0,72	0,473313
β_2	457.388,70	1.236.711,46	0,37	0,713274

Fonte: elaborado pelos autores.

(cc) BY-NC-ND

A Tabela 3 mostra a evolução do PIB no Município de São Paulo e da arrecadação do ISSQN, em valores correntes, no período de 2000 a 2010. Têm-se os valores nominais do PIB e do ISSQN, os quais incorporam os efeitos da inflação e do crescimento econômico. Essa série permite constatar que o PIB cresceu nominalmente 193,9% no período de 2000 a 2010 e o ISSQN 384,6%, ou seja, 64,9% acima do PIB nominal, o que demonstra efeitos na arrecadação do imposto que vão além do crescimento econômico. Há fortes indícios de que as ações governamentais influenciaram a arrecadação, tendo como principal medida o cadastro obrigatório dos prestadores de outros municípios, mitigando a simulação de endereços dos estabelecimentos.

Tabela 3. Comparativo dos valores correntes e variação nominal do PIB e da arrecadação do ISSQN do Município de São Paulo no período de 2000 a 2010. Fonte: IBGE e Tesouro Nacional.

Ano	PIB	Var. Nominal(%)	Arrec. ISSQN	Var. Nominal(%)
2000	160.285.568,00	6,2	1.673.196.549,36	16,7
2001	177.991.546,00	11,0	1.847.857.499,21	10,4
2002	187.953.256,00	5,6	1.973.615.890,75	6,8
2003	209.555.133,00	11,5	2.146.613.971,81	8,8
2004	225.170.382,00	7,5	2.592.542.001,78	20,8
2005	261.455.917,00	16,1	3.143.383.522,45	21,2
2006	282.892.455,00	8,2	4.084.718.925,40	29,9
2007	323.154.666,00	14,2	4.781.513.008,93	17,1
2008	356.980.045,00	10,5	5.604.131.677,41	17,2
2009	389.284.929,00	9,0	5.907.002.309,86	5,4
2010	443.600.102,00	14,0	6.946.539.609,65	17,6

Fonte: elaborado pelos autores.

4.1. Resultado da Ação governamental e da Gestão tributária do ITBI-IV

O decreto municipal n. 46.228, de 23 de agosto de 2005, estabelece o regulamento do ITBI-IV com destaque especial para o artigo 12, o qual define a Declaração de Transação Imobiliária (DTI).

> Art. 12. A Declaração de Transação Imobiliária (DTI) é o instrumento pelo qual o contribuinte ou responsável informa à Administração Tributária a ocorrência do fato gerador do ITBI-IV.
>
> § 1º A Declaração deverá ser feita até a data em que se efetivar o ato ou contrato sobre o qual incide.
>
> § 2º A omissão de informações ou a prestação de declarações falsas na Declaração de Transação Imobiliária configuram hipótese de crime contra a ordem tributária prevista no artigo 2o da Lei n. 8.137, de 27 de dezembro de 1990, sem prejuízo das demais sanções penais e administrativas cabíveis.
>
> § 3º O formulário da Declaração de Transação Imobiliária será disponibilizado pela Secretaria Municipal de Finanças, por meio da internet, no endereço eletrônico da Prefeitura do Município de São Paulo.
>
> § 4º O preenchimento da Declaração de Transação Imobiliária será feito

(cc) BY-NC-ND

> consoante instruções constantes de Portaria da Secretaria Municipal de Finanças e disponibilizadas pela internet.

Esse decreto passou a vigorar na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir da portaria 81 da Secretaria Municipal de Finanças, com vigência a partir de 5 de setembro de 2005. A importância da ação governamental por meio desse dispositivo legal quanto à arrecadação do ITBI-IV está no fato de que reduziu drasticamente a possibilidade de simulação nas transações imobiliárias. A DTI inovou a forma de os contribuintes declararem as transações imobiliárias, impondo a obrigatoriedade da declaração dos dados da transação pela internet por meio de um sistema residente no Portal da Prefeitura da Cidade de São Paulo.

Antes, era utilizada uma guia de papel a ser preenchida manualmente, permitindo que o contribuinte declarasse livremente o valor da transação, base de cálculo do ITBI-IV. Essa liberdade ficou limitada, pois o novo sistema da DTI de declaração eletrônica localizado no Portal da Prefeitura passou a definir, internamente, o valor atribuído, aquele considerado como valor de mercado para o imóvel.[19]

A legislação do ITBI-IV definia que, em nenhuma hipótese, o valor a ser utilizado, como base de cálculo, poderia ser inferior ao valor venal do imóvel aplicado para fins de incidência do IPTU. É fato notório, entretanto, que a maioria dos imóveis no Município de São Paulo apresenta o valor venal utilizado como base de cálculo para o IPTU, definido por lei por meio da Planta Genérica de Valores (PGV), muito abaixo de seu valor de mercado. Na época anterior a DTI, alguns contribuintes, cientes desse fato, simulavam o valor da transação, adotando preço próximo ao valor venal do IPTU, inclusive valores abaixo deste último.

A introdução da DTI trouxe uma novidade: um sistema de cálculo do valor de mercado do imóvel (valor atribuído). Sempre que o valor da transação fosse inferior ao atribuído, recusava-se o valor declarado da transação e adotava-se o atribuído. Foi exatamente nesse ponto que a ação governamental surtiu efeito, aumentando de forma considerável a arrecadação do ITBI-IV sem qualquer majoração do tributo. Houve muitas contestações a respeito da legalidade desse decreto. Tentou-se desqualificá-lo afirmando que houve majoração do tributo e que, nesse caso, seria necessária a aprovação de uma lei específica com vigência a partir do primeiro dia do exercício seguinte. Outra linha de contestação afirmava que havia conflito na adoção de um valor venal para o IPTU e outro para o ITBI-IV, o valor atribuído.

Seguiram-se outras contestações, tal como a que alegava que havia interferência na livre negociação de mercado quando o município impunha ao contribuinte um valor atribuído que não correspondia ao valor efetivo da transação em muitos casos. Isso ocorre quando o valor atribuído é superior ao da transação sem qualquer indício de simulação. Nessa situação, o que acontece normalmente é uma situação díspar de mercado, ou seja, não houve uma condição normal de negociação, o que equivale a dizer que, por alguma razão inerente aos negociantes, o preço estabelecido estava abaixo do valor de mercado.

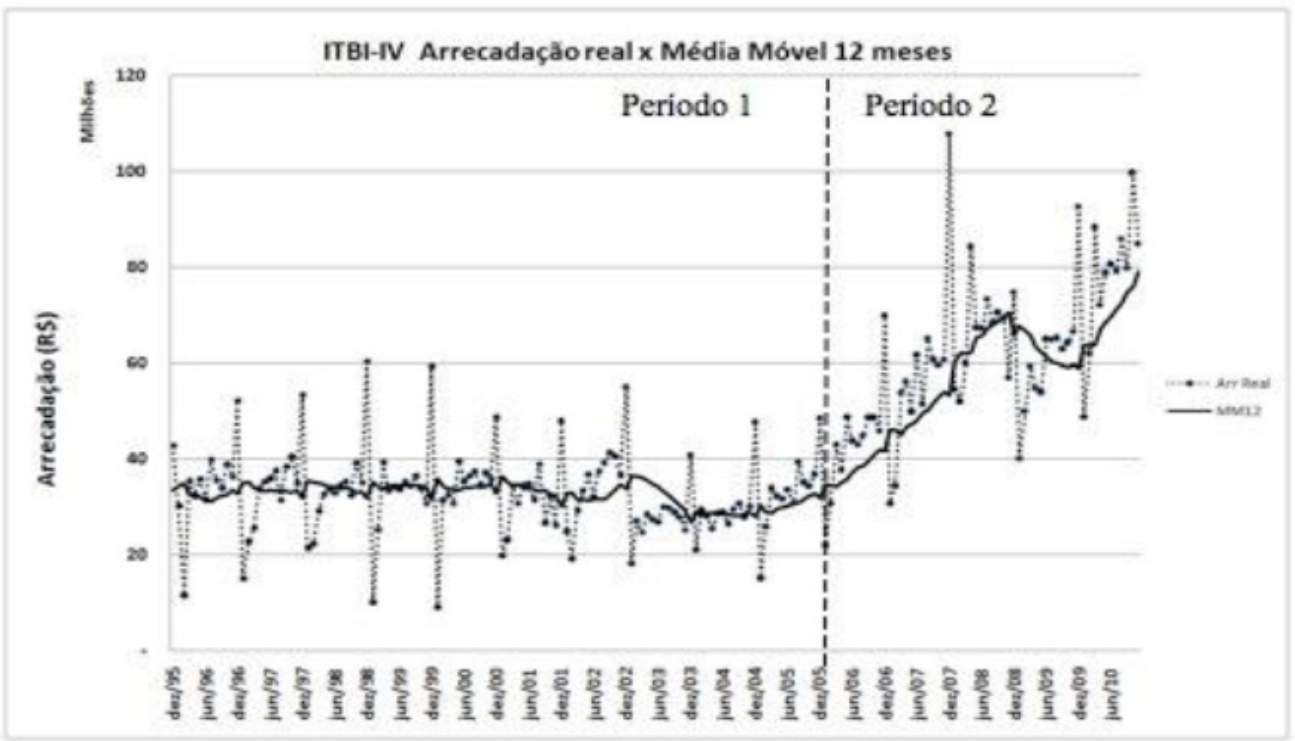
Dessa forma, a administração tributária

(cc) BY-NC-ND

entende que uma transação com valor abaixo do atribuído não implica, necessariamente, base de cálculo do tributo. Não significa, entretanto, que o contribuinte deve sempre acatar o valor atribuído, pois existem situações que reduzem o valor de mercado de um imóvel em curto intervalo de tempo como, por exemplo, a instalação de uma favela na região. Prevendo essas situações, a administração tributária permite que o contribuinte conteste, administrativamente, o valor atribuído por meio de uma reclamação tributária para avaliação especial. Mesmo que ela seja indeferida pela administração, o contribuinte pode recorrer à esfera judicial.

Seguindo o mesmo procedimento adotado para o ISSQN, serão comparados dois períodos: um anterior ao implemento do Decreto n. 46.228/05 e a Portaria n. 81/05 e outro posterior, usando-se como momento de corte dois meses após a vigência da portaria, ou seja, a partir de dezembro de 2005, inclusive. O gráfico da Figura 6 mostra o comportamento da arrecadação do ITBI-IV, em valores reais de dez/10, entre dez/95 e dez/10, usando-se como deflator o IPCA. Para melhor visualizar o efeito da ação governamental, foi incluída a média móvel de 12 meses, a qual permite suavizar os efeitos da sazonalidade na arrecadação. Foi incluída uma linha divisória entre os dois períodos propostos para análise.

Figura 6. Evolução da arrecadação mensal real do ITBI-IV e respectiva média móvel de 12 meses para os prestadores de serviços, período de dez/95 a jun/10.



Fonte: Sistema orçamentário – PMSP. Deflator: IPCA.

(cc) BY-NC-ND

A partir do gráfico, pode-se observar que a arrecadação real do ITBI-IV praticamente não aumentou no período entre dez/95 a dez/05. Nota-se, por exemplo, que a arrecadação real no exercício 2003 chegou a patamares inferiores ao exercício 1996, o que indica o grau de estagnação do tributo, que permanece num patamar baixo até dez/05 e, a partir daí, entra num ciclo ascendente de crescimento somente interrompido em 2009, em razão dos efeitos da crise internacional. Tão logo a crise perde força, retoma o ritmo acelerado de crescimento em 2010.

Seria precipitado afirmar que esse crescimento se deve exclusivamente à ação governamental, pois é quase certo que conjunturas socioeconômicas participaram desse crescimento, entretanto, isolar esses efeitos demandaria uma análise mais aprofundada e foge do escopo deste trabalho.

A partir dos dados da arrecadação, nos períodos considerados, efetua-se a análise estatística do comportamento da arrecadação e avaliam-se os efeitos da ação governamental.

A análise de regressão focando os dois períodos de arrecadação real do ITBI-IV, o primeiro no período de dez/95 a dez/05 e o segundo de jan/06 a dez/10, forneceu o resultado mostrado na Tabela 4. O ajuste dos dados ao modelo econométrico foi satisfatório, tendo em vista que o R-quadrado ajustado foi 0,699, ou seja, praticamente 70%. A estatística F apresentou valor alto de significação em função do p-valor praticamente igual a zero. Assim, pode-se dizer que a regressão existe para um ou mais parâmetros.

Não foi encontrada significância estatística para o parâmetro β_1 o qual apresentou p-valor de 0,42. Essa falta de significância já era esperada, pois no período 1 a arrecadação real do ITBI-IV permaneceu no mesmo patamar, ou seja, não apresentou taxa de crescimento real significativa. Todos os parâmetros restantes apresentaram significância estatística: p-valor de aproximadamente 0,01 para o parâmetro β_{02} e de aproximadamente zero (alta significância estatística) para o β_2.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 4. Resultado da regressão para a arrecadação real do ITBI-IV.

Estatística de regressão	
R múltiplo	0,839
R-Quadrado	0,704
R-quadrado ajustado	0,699
Erro padrão	10221660,68
Observações	181

ANOVA

	gl	*SQ*	*MQ*	*F*	*F de significação*
Regressão	3	4,40308E+16	1,46769E+16	140,4728152	1,35933E-46
Resíduo	177	1,84934E+16	1,04482E+14		
Total	180	6,25242E+16			

	Coeficientes	*Erro padrão*	*Stat t*	*valor-P*
β_{01}	34214928,78	1870063,209	18,29613492	1,15441E-42
β_1	-21402,05255	26604,11762	-0,804463913	0,422208299
β_{02}	8197431,533	3248703,381	2,523293317	0,012506767
β_2	753698,9202	80709,14902	9,338457031	4,13844E-17

Fonte: elaborado pelos autores.

A existência de significância estatística para o parâmetro β_{02} mostra que a arrecadação real do ITBI-IV mudou de patamar (média) a partir de dez/05 (período 2) com um salto, em termos reais, de aproximadamente R$ 8 milhões. A alta significância estatística do parâmetro β_1 indica que a arrecadação do ITBI-IV passou a apresentar taxas significativas de crescimento a partir de dez/05, algo próximo de R$ 750 mil/mês. Assim, pode-se inferir que algo aconteceu a partir de dez/05 que não se explica simplesmente pela conjuntura econômica. A ação governamental na arrecadação do ITBI-IV apresentou resultados significativos.

Seria precipitado afirmar que esse crescimento se deve exclusivamente à ação governamental, pois é quase certo que conjunturas econômicas contribuíram para isso. A variação nominal de vendas de imóveis residenciais no Município de São Paulo, no período de 2005 a 2010, foi de 133,4% (Secovi, 2011). Nesse mesmo período, o PIB paulistano apresentou crescimento nominal de 97,0% e a arrecadação do ITBI-IV um incremento nominal de 266,9%, praticamente o dobro do crescimento nominal das vendas de imóveis residenciais.

A Tabela 5 mostra a evolução da arrecadação do ITBI-IV em comparação com a evolução nominal do PIB do Município de São Paulo no período de 2000 a 2010. Nesse período, o PIB cresceu 193,9% e a arrecadação do ITBI-IV 384,5%, o que representa 64,9% acima do PIB nominal, número idêntico ao encontrado para o ISS.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 5. Comparativo dos valores correntes e variação nominal do PIB e da arrecadação do ITBI-IV do Município de São Paulo no período de 2000 a 2010.

Ano	PIB	Var. Nominal(%)	Arrec. ITBI-IV	Var. Nominal(%)
2000	160.285.568,00	6,19	209.928.519,28	7,5
2001	177.991.546,00	11,05	208.969.179,11	-0,5
2002	187.953.256,00	5,60	254.627.117,40	21,8
2003	209.555.133,00	11,49	228.919.566,46	-10,1
2004	225.170.382,00	7,45	257.910.291,42	12,7
2005	261.455.917,00	16,11	309.320.017,94	19,9
2006	282.892.455,00	8,20	426.706.479,51	37,9
2007	323.154.666,00	14,23	581.827.921,47	36,4
2008	356.980.045,00	10,47	707.780.896,24	21,6
2009	389.284.929,00	9,05	683.379.630,66	-3,4
2010	443.600.102,00	13,95	946.348.225,20	38,5

Fonte: IBGE e Tesouro Nacional

Considerações finais

Com base nas análises estatísticas efetuadas, é possível concluir que houve efeito da ação governamental na arrecadação do ISSQN quando se isolam as atividades e os contribuintes que estão diretamente vinculados à ação. O modelo utilizado mostrou que houve salto na arrecadação, ou seja, foi atingido um novo patamar, o qual se manteve, ao menos estatisticamente, sem mostrar sinais de mudança na taxa de crescimento da arrecadação.

Ficou demonstrado que, no período de 2000 a 2010, o aumento da arrecadação do ISSQN foi muito além da expansão econômica do Município de São Paulo, com crescimento nominal de 64,9% acima do PIB nominal. A maior parcela dessa arrecadação pode ser atribuída à obrigatoriedade do cadastro de prestadores de serviços de outros municípios conjuntamente com o aprimoramento da fiscalização do tributo por meio da inteligência fiscal. O restante é devido a efeitos residuais que podem ser explicados pela dinâmica da economia do setor de serviços, a qual é ligeiramente distinta da economia global do município.

A ação governamental voltada para a arrecadação do ITBI-IV mostrou-se eficaz, uma vez que elevou a arrecadação a um novo patamar, com taxas significativas de crescimento real. Introduzida pela Declaração de Transação Imobiliária (DTI), a nova sistemática revelou-se eficiente, proporcionando um novo patamar de arrecadação do ITBI-IV, incrementando sua taxa de crescimento. De forma categórica, essa ação demonstrou o potencial que as inovações tecnológicas podem trazer de benefícios à administração tributária. A informatização permitiu maior controle da base declarada, reduzindo a prática da simulação de valor de transação. A arrecadação do ITBI-IV no período de 2000 a 2010 aumentou nominalmente 64,9% acima do PIB nominal do Município de São Paulo, valor idêntico ao alcançado pelo ISSQN, entretanto, o crescimento foi mais acelerado a partir de 2005. No período e 2005

(cc) BY-NC-ND

a 2010, a arrecadação nominal do ITBI-IV cresceu 267%, a venda, em valores nominais, de imóveis novos no município aumentou 133,4% e o PIB nominal 77,7%. Assim é possível constatar que o mercado imobiliário apresentou um crescimento acima do PIB, o que impulsionou a arrecadação do ITBI-IV. Mas somente o mercado imobiliário aquecido não explica a expansão do tributo, pois a elevação da arrecadação foi praticamente o dobro do crescimento imobiliário, validando a hipótese da influência da ação governamental.

Para melhor compreensão do fenômeno, seria necessário buscar outros modelos estatísticos, tais como aqueles relacionados à análise de séries temporais envolvendo intervenções como as tratadas neste estudo.

Uma pesquisa interessante pode ser direcionada ao estudo de séries históricas envolvendo a análise de intervenções em séries temporais. Uma intervenção pode afetar uma série temporal de interesse de várias maneiras. Na sua manifestação, ela pode ser abrupta ou residual e, na sua duração, permanente ou temporária (Morettin e Toloi, 2004).

Outra abordagem está relacionada a formas funcionais logarítmicas em modelos de defasagens distribuídas (Wooldridge, 2006). Essa abordagem usa o logaritmo das diferenças e associa a chamada elasticidade de curto prazo, ou seja, o quanto a variação percentual em certa variável afeta a variação percentual em outra variável (variação do PIB implica variação da receita com certa elasticidade, por exemplo).

Os modelos que podem avaliar o impacto de ações governamentais transcendem a questão da arrecadação tributária quando são usados como ferramentas para identificar ações que acarretem benefícios sociais, como fomentar o desenvolvimento de determinadas regiões, o que implica a criação de novas oportunidades de negócios, emprego, educação etc. Essas ações possibilitam, de forma indireta, mudanças na arrecadação sem a criação de novas hipóteses de incidência ou aumento de alíquotas.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. "A redefinição do papel do Estado no âmbito local". **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, jul./set. 1996, pp. 40-47.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1937**. Brasília: Diário Oficial da União, 10 nov. 1937. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em 16 dez. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em 16 dez. 2013.

_____, **Decreto-Lei n. 406, de 31 de dezembro de 1968.** Estabelece normas aplicáveis aos impostos sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre serviços de qualquer natureza, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, de 31 dez. de 1968. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0406.htm>. Acesso em 16 dez. 2013.

_____, **Lei n. 5172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário

(cc) BY-NC-ND

Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília, Diário Oficial da União, de 25 out. de 1966. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm>. Acesso em 16 dez. 2013.

_____. Ministério do Planejamento. **Tesouro Nacional:** Estados e Municípios. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 13 abr. 2012.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística básica**. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica.** São Paulo: Makron Books, 2000.

LEVINE, D. M.; BERENSON, M. L.; STEPHAN, D. **Estatística Teoria e Aplicações Usando o Microsoft Excel em Português**. Rio de Janeiro: LTC, 2000.

MORETTIN, P. A., TOLOI, C. M. C. **Análise de séries temporais.** São Paulo: Edgard Blücher, 2004.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Decreto 46.598, de 4 de novembro de 2005**, Regulamenta o disposto nos artigos 9o-A e 9o-B da Lei n. 13.701. Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 4 de novembro de 2005. Disponível em: <www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=05112005D%20465980000>. Acesso em 16 fev. 2012.

_____. Prefeitura de São Paulo. **Lei 13.701, de 24 de dezembro de 2003.** Altera a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 24 de dezembro de 2003.

_____. Prefeitura de São Paulo. **Lei 14.042, de 30 de agosto de 2005.** Altera a legislação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS. Publicado na Secretaria do Governo Municipal, em 30 de agosto de 2005.

SECOVI-SP. **Balanço do Mercado Imobiliário 2011**. Publicado na página da Secovi-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo). Disponível em <http://balanco.secovi.com.br/2011/download/balanco2011.pdf>. Acesso em 21 set. 2013.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria:** uma abordagem moderna. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

Notas

1. Consideram-se tributos próprios dos municípios aqueles de sua competência exclusiva, ou seja, excluem-se as transferências correntes.
2. O sistema tributário nacional prevê que 50% da arrecadação do IPVA deve ser repassada aos municípios de registro dos automóveis e 25% do ICMS arrecadado nos estabelecimentos situados no município.
3. A denominação Sisa (ou Siza na grafia da época do Brasil Império) possui duas interpretações: uma sigla (Serviços de Impostos de Sua Alteza) e siza, proveniente da palavra latina excidere, que significa cisalhar, fatiar, partilhar.
4. Com base no Código Civil, os bens transmitidos aos herdeiros seguem uma proporção previamente definida na partilha, cabendo a cada sucessor o seu quinhão.
5. A alíquota mínima permitida é de 2%, entretanto

(cc) BY-NC-ND

algumas cidades fazem abatimentos da base de cálculo que tornam a alíquota efetiva abaixo da mínima.

6. Toda a legislação referente aos tributos do Município de São Paulo pode ser encontrada na página da Secretaria Municipal de finanças: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/financas/legislacao>.
7. Caracteriza-se empresa de economia mista quando mais da metade das ações com direito a voto pertence ao Estado.
8. Grupos de serviços se referem a atividades que apresentam uma característica comum. Pode-se citar como exemplo o grupo bancos, o qual envolve aqueles serviços vinculados à atividade bancária de forma direta.
9. Códigos de serviços são subdivisões dos grupos de serviço que apresentam atividades com maior similaridade. Podem ser consultados no link <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/IN-SF-Surem-04-2010-Anexo-1.pdf>.
10. Tomador de serviços entende-se como aquele que retém o valor devido de ISS na fonte, ou seja, deve cumprir a determinação legal de reter o montante do ISS devido pelo prestador (fonte). Pode-se consultá-lo no link <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/secretarias/financas/legislacao/IN-SF-Surem-04-2010-Anexo-2.pdf>.
11. Prestadores de serviços entendem-se como aqueles que realizam o serviço e recolhem diretamente o valor devido do ISS (próprio).
12. A significância estatística baseia-se no cálculo de probabilidades e, normalmente, utiliza um nível de significância de 5%. Para mais detalhes, ver Bussab e Morettin, 2003.
13. O ISSQN tem pico de arrecadação em janeiro de cada ano, reflexo dos serviços prestados em dezembro e o recolhimento em janeiro; o ITBI-IV apresenta o ponto mais elevado em dezembro, momento em que os investidores imobiliários desejam encerrar o ano fiscal e pequenos proprietários buscam utilizar recursos do 13o salário para comprar ou regularizar seu imóvel (lavrar a escritura, fato gerador do ITBIIV). Quanto ao IPTU, o pico ocorre no mês de fevereiro, momento em que ocorrem as notificações de lançamento, das quais 25% são pagas à vista com desconto, ou seja, quase um quarto de toda a arrecadação do IPTU ocorre nesse mês.
14. A nomenclatura parâmetro é utilizada na estatística para definir uma medida da população a qual quer se prever por meio da estimação paramétrica (obtida da amostra), que pode ser pontual ou intervalar.
15. Geralmente, no teste de hipóteses, ser igual a zero refere-se à hipótese nula.
16. Tipo ou grupo de tomadores foi definido como aqueles que devem observar a Lei n. 14.042/05 e os que não foram abrangidos pela mesma lei.
17. O recurso utilizado do Excel (versão 2007) pode ser implantado pelo suplemento "Ferramenta de análises". Após a instalação desse suplemento, é preciso buscar a opção "Dados", em seguida "Análise de dados", "Regressão", para aplicar os testes estatísticos necessários para o problema (LEVINE; BERENSON; STEPHAN, 2000).
18. Do inglês p-value. Refere-se ao nível descritivo, normalmente adotado como 5%, ou seja, p-valor crítico de 0,05. Nesse caso, valores abaixo do valor crítico 0,05 rejeitam a hipótese nula (apresentam significância estatística).
19. O valor atribuído é obtido a partir de informações de transações e ofertas de imóveis de características similares quanto à região, idade, área construída, área de terreno e a outras informações relevantes que possam influenciar o valor da transação.

(cc) BY-NC-ND

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ACOMPANHAMENTO FAMILIAR NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

BOLSA FAMÍLIA PROGRAM: FAMILY ACCOMPANYING AT SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

RESUMO

O artigo analisa criticamente os formulários de Acompanhamento Familiar dos Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) em situação de descumprimento das condicionalidades na Educação. Os acompanhamentos foram realizados no período de doze meses (2011-2012) pela equipe técnica do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), do município de Riachão do Jacuípe no estado da Bahia. Trata-se de uma pesquisa de análise documental, com abordagem qualitativa, que explora alguns pontos de discussão em torno dos motivos da baixa frequência escolar de crianças e jovens beneficiários do PBF e do papel do CRAS no fortalecimento do vínculo familiar com a escola e a comunidade. O estudo sugere que há dissonâncias no registro dos motivos da baixa frequência escolar no Sistema Presença do MEC, o que compromete a acessibilidade, a permanência e qualidade do ensino, a intersetorialidade e o repasse financeiro às famílias. Ao final, discutem-se os principais desafios da sustentabilidade futura do PBF por meio da articulação em rede, ressaltando a importância do Acompanhamento Familiar como uma das ações que potencializa o acesso aos serviços públicos e consolida a cidadania.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família. Acompanhamento familiar. Escola. Intersetorialidede. Condicionalidades.

Maria das Graças de Oliveira Santiago - gracasanttiago@gmail.com
Graduanda em Psicologia, Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia. Técnica do CRAS, Município Riachão do Jacuípe/ Bahia

Maria Vitória de Souza Dantas Gramacho - vic-gramacho@uol.com.br
Graduanda em Psicologia, Instituto de Psicologia, Universidade Federal da Bahia

Maria Virginia Machado Dazzani - dazzani@superig.com.br
Graduada em Psicologia pela Universidade Federal da Bahia (1994), mestrado em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2000), doutorado em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2004), pós-doutorado em Psicologia do Desenvolvimento pela Clark University, Estados Unidos (2009-2010). É professora Adjunta III do Instituto de Psicologia da Universidade Federal da Bahia. É professora do Programa de Pós-graduação em Psicologia/UFBA e do Programa de Pós-graduação em Educação/UFBA. Além disso, compõe a Câmara Básica de Assessoramento e Avaliação Científico-Tecnológica, na área de Ciências Humanas e Educação (março de 2013 a dezembro de 2014).

Artigo submetido no dia 31.07.2012 e aprovado em 01.05.2013

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper critically analyzes the Bolsa Família Program's (PBF) Beneficiaries Monitoring Family in a situation of non-compliance with conditions in Education. The technical staff of the Social Assistance Reference Center (CRAS) of Riachão de Jacuípe, Bahia conducted the follow-ups in the twelve-month period (2011-2012). Therefore, it conducts a documental research that explores some points of discussion on the reasons for low attendance of children and young people beneficiaries of the PBF and the role of CRAS in strengthening family ties with the school and the community through home visits to families or through participation in living groups offered by CRAS and municipal projects. Finally, it discusses the main challenges in the future sustainability of Bolsa Família through networking and complementary programs aimed at empowering families and individuals.

KEYWORDS: *Bolsa Família Program. Family accompaniment. School. Intersectorial. Conditions.*

1. INTRODUÇÃO

Para combater a pobreza, países da América Latina têm adotado iniciativas estatais para intervir de maneira focalizada na promoção da cidadania, embora seja ela, nos termos de Wanderley Guilherme dos Santos (apud BICHIR, 2010, p. 116) uma "cidadania regulada", que seguiu um padrão de políticas sociais de caráter regressivo, no período autoritário, até se expandir no sentido de universalizar-se, após a redemocratização do país.

A literatura que aborda temas relacionados aos Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) é diversa e complexa. Especialistas e pesquisadores empenham-se para compreender e problematizar o processo de criação, implementação e efetivação dessa política pública de caráter social. Muitos estudos estão centrados no objetivo primordial dos PGRM: romper com o ciclo intergeracional da pobreza e promover a autonomização das famílias ao ampliar o acesso aos direitos básicos (saúde, educação, renda fixa, trabalho e moradia). A questão das condicionalidades é controversa para muitos deles e será explorada ao longo deste trabalho.

Antes de iniciar uma análise específica dos PGRM, convém conhecer sua origem e o contexto histórico para entender seus condicionantes. A ideia de proporcionar uma renda para todas as pessoas como meio de sobrevivência é antiga. Eduardo Suplicy (2002) destaca essa proposta, feita por Thomas More, em seu livro *Utopia*, datada em 1516. No entanto, é somente com a *Speenhamland Law*, promulgada na Inglaterra (1795), que é possível falar da origem desse tipo de assistência

> [...] Trata-se do primeiro programa de transferência de renda conhecido na Europa industrial e que marca uma inflexão na política social desenvolvida na Inglaterra desde 1536 sob a vigência das denominadas Leis dos Pobres. De acordo com Pereira, as Leis dos Pobres formavam "um conjunto de regulações pré-capitalistas que se aplicavam às pessoas situadas à margem do trabalho, como idosos, inválidos, órfãos, crianças carentes, desocupados voluntários e involuntários etc.". Neste contexto, os pobres "válidos" eram obrigados a aceitar qualquer tipo de trabalho, a mendicância era

(cc) BY-NC-ND

> castigada e somente os incapacitados tinham direito à assistência social (MONNERAT *et al*. 2007, p. 1455).

A Lei dos Pobres, de 1834, substitui a Speenhamland Law e, como resultado da concentração de renda, os governos são forçados a intervir, a partir do século XIX, no combate e enfrentamento ao ciclo intergeracional da pobreza ou, ao menos, minimizar seus efeitos. Monnerat et al. (2007) discutem a "incondicionalidade do direito", considerando as críticas dirigidas aos PGRM levantadas por alguns autores:

> Na contramão das críticas às propostas de transferência de renda aos pobres, Thomas Paine, um dos ideólogos da revolução francesa e pioneiro na formulação de uma renda básica incondicional, formulou, ainda no século XVIII, os argumentos segundo os quais todos teriam direito a usufruir da riqueza de uma nação. Entendeu que a origem da pobreza está na propriedade privada, o que justificaria a implementação de uma transferência de renda para todos. Entretanto, foi preciso esperar até o século XX para que os trabalhadores conquistassem direitos políticos e sociais (MONNERAT *et al.* 2007, p. 1455).

Eduardo Suplicy, senador da República, é autor da Lei n. 10.835/2004, que institui uma Renda Básica de Cidadania (RBC) incondicional para todas as pessoas – não importa sua origem, raça, sexo, idade e condição civil ou mesmo socioeconômica –como um direito de todos a participar da riqueza da nação. A Lei institui a implementação por etapas, a critério do Poder Executivo, iniciando pelos mais necessitados, com a perspectiva de que se torne universal, o que tem sido uma prática adotada pelo Programa Bolsa Família (PBF).

Em seus estudos sobre "redistribuição e desenvolvimento por meio da política do PBF", Kerstenetzky (2009) salienta que "políticas redistributivas de renda tendem a redistribuir menos do que políticas de renda universais porque há uma tendência de haver menos a ser redistribuído". Nesse sentido, sua análise tem ressonância com as ideias de Suplicy. A autora registra que, no âmbito nacional, houve um debate público em torno de dois pontos de vista em relação às contrapartidas do PBF:

> [...] Alguns especialistas insistem que as condicionalidades se relacionam ao princípio de que "não há almoço grátis", consequentemente cobrando do governo que monitore a obediência a elas, excluindo as famílias recalcitrantes. Outros observam que a não obediência às condicionalidades pode estar relacionada à precariedade dos serviços sendo, portanto, até certo ponto baseada em raciocínio coerente por parte dos recipientes (KERSTENETZKY, 2009, p. 69).

Lavinas (2000) tem uma visão relativista. Entende que a prescrição das condicionalidades tem potencial para pressionar a demanda dos serviços de educação e saúde que pode representar aumento na oferta deles. "Por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigatoriedades, podem ser ameaçados os princípios de cidadania". Outros autores vão dizer que as condicionalidades constituem excelente oportunidade de atacar, de uma só vez, várias dimensões da pobreza.

Estudos mais críticos que abordam a

(cc) BY-NC-ND

distância entre teoria e aplicação prática dos PGRM enfatizam a impossibilidade do cumprimento integral das contrapartidas em razão de os serviços de educação, saúde, assistência social, moradia e trabalho serem escassos e precários, e haver desvio de recursos públicos e fragilidade institucional dos municípios e estados no exercício do acompanhamento das condicionalidades. Fato que desmobiliza a erradicação da pobreza e, consequentemente, das desigualdades sociais.

Os Programas de Transferência Condicional de Renda têm sido amplamente utilizados, especialmente pelos países em desenvolvimento. Alguns se tornaram fonte de inspiração para os demais, a exemplo do *Chile Solidário* (Chile) e *Oportunidades* (México). Este último é conhecido por priorizar o objetivo de longo prazo de acumulação de capital humano e assegurar a frequência escolar das crianças. O *Chile Solidário* concentra-se em famílias em extrema pobreza, disponibilizando, além das transferências monetárias, suporte psicossocial. Ambos incorporam a ideia de "portas de saída" por meio de programas complementares e articulam-se com a rede de proteção social, com o propósito de assegurar outros direitos e romper com o ciclo intergeracional da pobreza, promovendo a emancipação das famílias.

O Programa Bolsa Família foi criado em 20 de outubro de 2003, por meio da Medida Provisória n. 132, instituído pela Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto n. 5.209/2004. Tem por característica principal a transferência de dinheiro com condicionalidades, propondo-se o enfrentamento da fome e da miséria e a emancipação das famílias, embora tenha dificuldade para efetivar integralmente tais propostas. Suas principais dimensões são: transferência condicionada de renda, acompanhamento das condicionalidades e articulação de programas complementares. Conectado com os três níveis de governo por meio de pactuações, a gestão do PBF exercita duas características importantes na gestão da política pública: a. descentralização de recursos e poder; b. intersetorialidade.

Para alcançar seus objetivos, o Governo Federal tem atuado de maneira coordenada nos três níveis de governo e em diversos setores governamentais e não governamentais, promovendo ações articuladas com outras políticas públicas, nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação, setor agrário, trabalho, entre outras. Um estudo feito por Fonseca e Viana (2006) sobre tensões e avanços na descentralização das políticas sociais revela que o lançamento do PBF se deu antes mesmo de formalizar-se a participação dos demais entes na gestão do programa. Logo, essas pactuações são consideradas tardias e trouxeram consequências negativas para todos os atores em virtude de não ter havido planejamento prévio.

Para Senna *et al.* (2007, p. 90), a descentralização, a intersetorialidade e o controle social são os principais núcleos ordenadores do processo de implementação que se pretende levar a cabo por intermédio do PBF e das ações complementares. O referido autor aponta o caráter estrutural da necessária reforma das políticas sociais brasileiras que urgem pela efetivação plena da rede de proteção social. Para tanto, assevera que estudos de autores como Arretche, 2000; Souza; Carvalho, 1999,

(cc) BY-NC-ND

> têm salientado que a descentralização provocou um aumento da autonomia das instâncias subnacionais de governo, favoreceu a ampliação dos espaços de participação e a emergência de experiências inovadoras em relação aos programas sociais. Ao mesmo tempo, reconhecem que as desigualdades existentes no Brasil se refletem também em profundas diferenças nas condições financeiras, políticas e administrativas de estados e municípios, afetando sua capacidade de resposta às necessidades da população e aos novos papéis que lhes são atribuídos. Nesse sentido, talvez um dos maiores obstáculos seja a persistência de uma lógica de relacionamento intergovernamental fortemente competitiva, em detrimento de interações cooperativas (SENNA et al. 2007, p. 91).

Os documentos oficiais do PBF consideram o caráter transversal e multidimensional da pobreza; entende que saúde e educação são direitos fundamentais e prioritários a qualquer nação que deseja ver-se desenvolvida. No entanto, a realidade dos serviços brasileiros não condiz com as leis arregimentadas pelo referido programa, pondo-o em confronto com os próprios regulamentos e leis. A baixa frequência escolar, por exemplo, tornou-se um problema recorrente no país, e a ênfase na permanência de crianças e adolescentes nas escolas faz parte das condicionalidades do Bolsa Família, ProJovem Adolescente e Peti (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil).

Destaca-se que o fracasso escolar, observado pelo Estado, em razão da evasão e/ou baixa frequência, envolve aspectos sociais, históricos e geográficos. Nos bastidores de muitas histórias, está o preconceito racial e social, além de estigmas e rótulos. O fracasso não pode ser pensado apartado das condições de vida da população, muito menos o Estado deve ser desonerado de suas obrigações relacionadas aos processos escolares e educacionais (Patto, 1999, p. 163). Ainda sobre essa questão, Conrado Ramos (2011) assevera que Patto se coloca atenta ao caráter ideológico das políticas públicas atuais, denunciando o quanto elas são

> [uma] "estratégia ideológica de legitimação da ordem capitalista que despolitiza a maioria da população" na medida em que "o Estado intervencionista escamoteia os direitos civis e políticos de cidadania e desenvolve ações que, longe de atingirem as fontes estruturais da desigualdade social, limitam-se a diminuir os riscos sociais que ela traz" (PATTO, 2009, pp. 16-17, *apud* RAMOS, 2011, p. 514).

Considerando o entrelaçamento das áreas de educação, saúde e assistência social da política do PBF, este trabalho tem como objeto a análise crítica dos Formulários de Acompanhamento Familiar do SUAS (Sistema Único de Assistência Social). Em atenção a esse caráter intersetorial, propõe-se aqui investigar os Formulários de Acompanhamento Familiar de Beneficiário do Programa Bolsa Família (PBF), em situação de descumprimento das condicionalidades na área da Educação.

Trata-se de um estudo de análise documental, com abordagem qualitativa, que explora alguns pontos de discussão em torno dos motivos da baixa frequência escolar de crianças e jovens do PBF e do papel do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) no fortalecimento do vínculo familiar com a escola e a comunidade. Ao final, discutem-se os principais desafios da sustentabilidade futura do PBF por meio

(cc) BY-NC-ND

da articulação em rede e dos programas complementares que visam à emancipação das famílias e dos indivíduos. Ressalta-se ainda a importância do Acompanhamento Familiar como uma das ações que potencializa o acesso aos serviços públicos e consolida a cidadania.

2. OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A aplicação do PBF prevê o repasse mensal de valores em dinheiro para indivíduos e famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), regulamentado pelo Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007, cuja gestão é disciplinada pela Portaria n. 177, de 16 de junho de 2011. O CadÚnico "é um instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda", e deve ser obrigatoriamente utilizado para selecionar beneficiários e integrar os programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público (BRASIL, 2007).

O PBF prevê cinco tipos de transferência financeira: a) *Básico*, de R$ 70,00 pagos apenas às famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a esse valor; b) *Variável*, de R$ 32,00 pagos pela existência de crianças de 0 a 15 anos na família (inclui o Benefício Variável Nutriz e Benefício Variável Gestante (limitado a cinco crianças por família); c) *Variável Vinculada ao Adolescente*, de R$ 38,00 pagos pela existência de jovens entre 16 e 17 anos na família. É limitado a dois jovens por família; d) *Variável de Caráter Extraordinário*, com valor calculado caso a caso; e) *Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP)*, de R$ 70,00 pagos por pessoa.

O BSP, que começou a ser pago em maio de 2012, volta-se à erradicação da extrema pobreza na primeira infância (assegura renda mínima de R$ 70,00 por pessoa a todas as famílias do PBF com crianças entre 0 e 6 anos) e compõe um dos eixos da *Ação Brasil Carinhoso – Primeira Infância do Plano Brasil Sem Miséria (BSM)*. Segundo o Governo, a criação do BSP implica aumento do valor médio repassado pelo PBF a, aproximadamente, 1,96 milhão de famílias beneficiárias. Com isso, a estimativa estatal é de que haverá uma redução da extrema pobreza em torno de 40% até 2014.

3. ESTRATÉGIAS PARA REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE

A Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) têm desenvolvido ações interministeriais e com os Estados em busca de uma redução no agravamento das vulnerabilidades sociais. São as chamadas Mesas de Situação, espaços criados para expor as necessidades/dificuldades dos bens/serviços públicos oferecidos à população, assim como as *pactuações estaduais*, em que os Estados se propõem a assumir as demandas das famílias e dos indivíduos. Estimativas do Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apontaram a existência de 800 mil famílias que atendiam aos critérios do PBF, mas não recebiam o benefício nesse mesmo ano. Localizar essas famílias por meio da Busca Ativa passou a ser a meta do MDS (CAMPELLO, 2012).

Ações estão sendo potencializadas também por meio do BSM, que está organizado em três eixos: *garantia de renda*, cujo objetivo é obter alívio imediato da situação de extrema

(cc) BY-NC-ND

pobreza; acesso aos serviços, para melhorar as condições de educação/saúde/assistência e cidadania; *inclusão produtiva*, cujo propósito é aumentar as capacidades/oportunidades de ocupação e geração de renda entre as famílias extremamente pobres (SCHRODER, 2012).

Em maio de 2012, o MDS divulgou o documento *Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados*, que apresenta dados de todos os eixos de atuação. Sobre o Eixo 1, Garantia de Renda, informou que 687 mil novas famílias extremamente pobres foram incluídas no CadÚnico por meio da Busca Ativa de junho de 2011 a março de 2012 e já recebem o PBF, o que supera a meta de 640 mil famílias prevista para dezembro de 2012. Dessas famílias, 39% estão em municípios com mais de cem mil habitantes e 75% em centros urbanos. Quatorze por cento das inclusões fazem parte de um público específico composto de indígenas, quilombolas, agricultores familiares, assentados, acampados, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhos, catadores de material reciclável, população em situação de rua e outros (BRASIL, Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados, pp. 6-7).

O orçamento do PBF aumentou em 40% de 2010 a 2012, passando de 0,38% para 0,46% do Produto Interno Bruto (PIB). Os recursos adicionais destinaram-se ao reajuste dos benefícios e ao aumento do número de famílias beneficiárias e da quantidade de auxílios por família, o que elevou o valor médio repassado. Em maio de 2012, o PBF atendia a 13,5 milhões de famílias. O valor do benefício médio do PBF passou de R$ 97,00 para R$ 134,00, um aumento de 38% com o BSM. Com a ampliação do limite de filhos a serem incluídos no cálculo do benefício (de três para cinco crianças/adolescentes por família), foi gerado 1,3 milhão de novos benefícios, além do auxílio direto a gestantes e nutrizes (BRASIL, Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados, p. 8-9).
O Eixo 2, Inclusão Produtiva, está voltado à área rural e objetiva apoiar as famílias a produzir mais e melhor e comercializar seus produtos. Também foi criado o Bolsa Verde, com um milhão de atendimentos realizados e benefícios estendidos a 263 mil famílias em extrema pobreza que vivem no campo; foi ainda oferecido o *Programa Luz Para Todos* e ampliado o *Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*, que prevê a compra da produção dos agricultores familiares em extrema pobreza (BRASIL, Plano Brasil Sem Miséria 1 Ano de Resultados, p. 16).

O *Eixo 3, Acesso a Serviços*, trata da expansão das redes de proteção básica e especial de assistência social, que envolve a ampliação da oferta de cofinanciamento para serviços, a construção de CRAS/CREAS, a implementação de equipes volantes e de CRAS Itinerantes (lanchas e barcos) para chegar à população extremamente pobre, e novos Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua e vagas de acolhimento para pessoas nessa situação. Espera-se um reforço na área educacional por meio do Programa Mais Educação.

A meta do BSM é concentrar a expansão do programa em escolas nas quais a maioria dos estudantes seja membro de família beneficiária do PBF. Em 2012, mais de 33 mil escolas aderiram ao *Mais Educação*, das quais 17 mil (53%) contam com grande parte de estudantes do PBF. Como educação e saúde são áreas que se interpenetram, pontua-se a expansão das Unidades Básicas de Saúde, iniciada em 2011, com o repasse de recursos federais aos municípios (BRASIL, Plano Brasil Sem

(cc) BY-NC-ND

Miséria 1 Ano de Resultados, p. 28-29).

4. MÉTODO

Nesta investigação, a escolha pela análise dos Formulários de Acompanhamento Familiar (FAF) fundamentou-se nos pressupostos da pesquisa qualitativa, na qual "o fator determinante na seleção dos objetos de estudo é a sua relevância ao tema da pesquisa; eles não são selecionados por constituírem uma amostra estatisticamente representativa da população geral" (Flick, 2009, p. 96). Nesse sentido, a amostra foi dimensionada de modo a permitir a saturação teórica e a subsequente compreensão da produção simbólica e subjetiva desenvolvida na relação estabelecida entre a escola, o CRAS e as famílias beneficiárias do PBF.

4.1. Participantes

Compôs a amostra um total de 65 FAF dos beneficiários do PBF, em descumprimento de condicionalidade em Educação. No município pesquisado, há 37 escolas municipais, 13 privadas e seis estaduais, um CREAS e um CRAS, com psicóloga, estagiária de psicologia e duas assistentes sociais, responsáveis pelas visitas domiciliares que resultaram nos referidos formulários. Com base nos critérios de amostragem qualitativa, os documentos deste estudo correspondem à subamostra dos relatórios (foram excluídos 11 formulários de Busca Ativa do inquérito quantitativo por não atenderem à estrutura da análise das condicionalidades). A suficiência da amostra foi atingida a partir do quinto formulário, quando se verificaram incoerências de informações registradas no *Sistema Presença*, do MEC, e no Sicon (Sistema de Condicionalidades), do MDS.

4.2. Instrumento e procedimentos de coleta de dados

Este trabalho teve como objeto a análise crítica dos Formulários de Acompanhamento Familiar (SUAS), dos beneficiários do Bolsa Família em situação de descumprimento das condicionalidades na educação. Pretendeu explorar alguns pontos de discussão em torno dos motivos da baixa frequência escolar de crianças e jovens do PBF e do papel do CRAS no fortalecimento do vínculo familiar com a escola e a comunidade.

O estudo sugere que há dissonâncias no registro dos motivos da baixa frequência escolar no Sistema Presença do MEC. Tais dissonâncias foram identificadas por meio da visita técnica da equipe do CRAS, na época da realização do Acompanhamento Familiar. Essas dissonâncias constituem graves entraves à implementação do SUAS, pois comprometem a acessibilidade, a permanência e qualidade do ensino, bem como o repasse financeiro às famílias, e tocam em um dos principais eixos do recente processo de reforma das políticas sociais brasileiras: descentralização e intersetorialidade.

Diante desse cenário, algumas perguntas são necessárias para ampliar a discussão em torno do alcance, da efetividade e da qualidade das ações previstas pelo PBF, em consonância com outras práticas. Questiona-se, então, como o programa pode responder a essas incoerências sistêmicas e às demandas emergentes das famílias e dos indivíduos por meio dos programas complementares nos níveis federal, estadual e municipal, a fim de que sua efetividade ultrapasse a garantia de uma renda mínima e possa, além de tudo isso, estimular o público-alvo a acessar direitos básicos, de forma permanente e satisfatória.

O material empírico utilizado foi submetido à

(cc) BY-NC-ND

leitura transversal, para permitir a integralidade de cada acompanhamento e a identificação das unidades temáticas feita por meio do processo de categorização. Indicativas das várias dimensões presentes nas narrativas das famílias e da equipe técnica do CRAS, essas unidades formam os dois eixos de significação da análise, que buscou discutir os motivos da baixa frequência escolar das crianças/jovens do PBF e suas implicações práticas no benefício, na convivência sociofamiliar, no rendimento e na evasão escolar. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi devidamente assinado pelos responsáveis pelas instituições CRAS e CREAS e os acompanhamentos realizaram-se de março de 2011 a março de 2012 pela equipe técnica do CRAS.

4.3. Análise dos dados

Após a leitura dos formulários, foram criadas categorias para organizar os dados e facilitar a análise. As categorias apresentam os motivos que resultaram no descumprimento das condicionalidades do PBF (códigos identificados pelas tabelas do MEC e SUAS), assim como as consequências desses descumprimentos, os Efeitos da Condicionalidade: Advertência, Bloqueio, 1a Suspensão, 2a Suspensão e Cancelamento de Benefício. A análise aconteceu em quatro etapas: *tabulação dos formulários*, *construção de uma tabela com o conteúdo dos formulários* para que cada família fosse visualizada em suas singularidades, *cálculos percentuais* e *elaboração de gráficos representativos*. Os percentuais foram obtidos com a aplicação da fórmula matemática para cálculo de percentagem sobre o total dos casos estudados. A discussão dos resultados foi feita com base nas informações obtidas pela equipe do CRAS, relacionando-se com o tema e com a literatura disponível pesquisada.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Neste estudo, pretendeu-se identificar as convergências e divergências entre a perspectiva dos profissionais ligados à escola e o que é detectado nas visitas domiciliares da equipe técnica do CRAS e do CREAS. As tabelas 1 e 2 apresentam os códigos de classificação de motivo de baixa frequência à escola estabelecidos pelo MEC (que norteia a avaliação das escolas) e os desenvolvidos pelo MDS (que busca representar o contexto encontrado pela equipe técnica do CRAS e do CREAS) nas visitas domiciliares.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1 - MEC (Ministério da Educação) - Codificação dos Motivos da Baixa Frequência – Versão 2010

Código	Descrição do Motivo (resumida)
1	Ausência por questão de saúde do aluno
2	Doença/óbito na família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais
4	Fatos que impedem o deslocamento à escola
5	Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais
6	Conclusão do Ensino Médio
7	Suspensão escolar
8	EJA Semipresencial
9	Situação coletiva que impede a escola de acolher os alunos
51	Gravidez
52	Mendicância/trajetória de rua
53	Negligência dos pais ou responsáveis
54	Trabalho infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/discriminação/agressividade no ambiente escolar
62	Trabalho do Jovem
63	Exploração/abuso sexual/violência doméstica
64	Desinteresse/desmotivação pelos estudos
65	Abandono escolar/desistência
66	Necessidade de cuidar de familiares

Fonte: Ministério da Educação. Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade.

A relação de categorias de motivos estabelecida pelo MDS é distinta como visto na tabela 2. Manteve-se a versão elaborada por esse ministério, que inclui um complemento à tabela de motivos: o conjunto de atividades desenvolvido pela equipe municipal de acompanhamento familiar.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 2 - MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome)
Tabela SUAS (Sistema Único de Assistência Social)

Vulnerabilidades sociais – Situações identificadas *Lista de possíveis vulnerabilidades identificadas na família ou no ambiente e na realidade social de acordo com a avaliação da assistência social ou dos técnicos responsáveis*
1. Violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica)
2. Negligência dos pais ou responsáveis
3. Envolvimento de membros da família com drogas
4. Violência ou discriminação no ambiente escolar
5. Violência na área de moradia, impedindo o ir e vir
6. Recusa da criança de frequentar a escola ou o serviço de convivência do Peti
7. Adolescente em cumprimento de LA ou PSC
8. Adolescente em cumprimento de medidas restritivas de liberdade
9. Criança/adolescente em medida protetiva de acolhimento (abrigo)
10. Trabalho infantil
11. Trajetória de rua da criança/adolescente
12. Criança/adolescente responsável pelo cuidado de familiares
13. Família vítima de calamidades públicas
14. Ausência dos pais por prisão
15. Inexistência de oferta de serviços educacionais (próximos ao local de moradia)
16. Inexistência de oferta de serviços de saúde (próximos ao local de moradia)
17. Inexistência de oferta de serviços de convivência do Peti (próximos ao local de moradia)
18. Falta de acessibilidade da escola ou de serviço do Peti (no caso de criança/adolescente com deficiência)
19. Inexistência ou dificuldade de transporte para escola, serviço de saúde ou serviço do Peti
20. Gravidez infanto-juvenil
21. Óbito na família
22. Doença da criança/adolescente
23. Outro motivo
Atividades realizadas pelo município *Lista de possíveis atividades que o município realiza com a família durante o trabalho de Acompanhamento Familiar*
1. Entrevista de acolhida e avaliação da família
2. Visita domiciliar
3. Atendimento da família
4. Atendimento da criança/adolescente
5. Inclusão da família no PAIF/CRAS (Programa de Atenção Integral à Família)
6. Inclusão da família no PAEF/CREAS (Programa de Atenção Especial à Família)
7. Inclusão da família em atividades de grupo (reuniões/palestra/oficinas)
8. Inclusão da criança/adolescente no Peti
9. Inclusão do adolescente no ProJovem Adolescente
10. Inclusão da criança/adolescente/família em outros programas sociais do município
11. Inclusão de membros adultos da família em projetos de capacitação ou inclusão produtiva
12. Inclusão em serviço de apoio ao processo de habilitação e reabilitação
13. Inclusão em serviço de proteção em situações de calamidades públicas e de emergências
14. Concessão de benefício eventual
15. Encaminhamento para concessão do BPC
16. Comunicação com os Sistemas de Garantia de Direitos (conselho tutelar, judiciário etc.)
17. Comunicação para a área de educação
18. Comunicação para a área de saúde
19. Outras atividades

Fonte: Sicon/PBF. Elaboração: Decon/Senarc/MDS, versão 2011.

(cc) BY-NC-ND

De março de 2011 a março de 2012, 65 famílias foram relacionadas como descumpridoras das condicionalidades do PBF no município estudado, das quais 11 faziam parte da Busca Ativa, e 54 foram visitadas e acompanhadas pelas técnicas municipais do CRAS, a partir das indicações do MDS, por meio do Sicon. A seguir, a tabela 3 sintetiza os motivos informados pela escola para a baixa frequência escolar das 54 famílias com base nas categorias estabelecidas pelo MEC (Tabela 1), das quais 29,63% estariam descumprindo a condicionalidade de frequência escolar (cuja exigência é de no mínimo 85% para crianças entre 6 e 14 anos e 75% para os adolescentes entre 15 e 17 anos) por desinteresse ou desmotivação dos alunos pelos estudos (código 64, informado pela escola), motivo que não consta da relação elaborada pelo SUAS (Tabela 2).

Tabela 3 – Código informado pela escola

CÓDIGO INFORMADO PELA ESCOLA Código tabela MEC	NÚMERO DE VEZES QUE O CÓDIGO FOI REGISTRADO PELAS ESCOLAS	TOTAL EM %
Código 64. Desinteresse, desmotivação pelos estudos	16	29,63
Código 59. Motivo inexistente na tabela	14	25,92
Código 58. Motivo não informado pela escola	9	16,70
Código 2. Doença/óbito na família	3	5,55
Código 53. Negligência dos pais ou responsáveis	3	5,55
Código 65. Abandono escolar/desistência	3	5,55
Código 5. Inexistência de serviço/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais	2	3,70
Código 66. Necessidade de cuidar de familiares	2	3,70
Código 4. Fatos que impedem o deslocamento à escola	1	1,85
Código 51. Gravidez	1	1,85

Fonte: Elaboração própria, 2013.

Geralmente, os profissionais do CRAS correlacionam o código 64 desinteresse/ desmotivação pelos estudos (Tabela 1 do MEC) ao código 6 (Tabela 2, SUAS) recusa da criança de frequentar a escola ou o serviço de convivência do Peti. Entretanto, essa categoria indica apenas que há rejeição de frequentar a escola ou os serviços de convivência, porém não esclarece a causa da infrequência e a real situação vivenciada pelos estudantes e suas famílias. Além disso, a associação dos códigos evidencia lacunas que podem encobrir situações de extrema vulnerabilidade, visto que algumas apontaram mais de um motivo para justificar a ausência das crianças e dos jovens na escola, como fica evidenciado na tabela 4.

O resultado da visita domiciliar depende da sensibilidade e do olhar crítico da equipe do CRAS e/ou do CREAS para perceber o que está além dos códigos e do encaminhamento legal a ser oferecido à família. Deve-se levar em consideração que é alto (25,92%) o percentual do código 59 – motivo inexistente na tabela. (Tabela 1. MEC). Também é amplo e vago o código 23 – outro motivo (Tabela 2. SUAS), registrado em 53,70% das famílias.

(cc) BY-NC-ND

Verifica-se que os códigos são válidos como indicativo de que existe a necessidade de realizar o acompanhamento familiar, mas precisam ser analisadas, desdobradas e promovidas as devidas intervenções processuais por meio da gestão compartilhada, como objetiva a política do SUAS.

Tabela 4 – O que foi identificado pelo acompanhamento familiar

SITUAÇÃO IDENTIFICADA PELO ACOMPANHAMENTO FAMILIAR Código tabela MDS	NÚMERO DE VEZES QUE O CÓDIGO FOI APONTADO PELAS FAMÍLIAS	TOTAL EM %
Código 23. Outro motivo	29	53,70
Código 6. Recusa da criança de frequentar a escola/serviço de convivência do Peti	9	16,66
Código 22. Doença da criança/adolescente	9	16,66
Código 2. Negligência dos pais ou responsáveis	7	12,96
Código 1. Violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica)	4	7,40
Código 10. Trabalho infantil	4	7,40
Código 21. Óbito na família	4	7,40
Código 3. Envolvimento de membros da família com drogas	3	5,55
Código 12. Criança/adolescente responde pelo cuidado de familiares	3	5,55
Código 20. Gravidez infantojuvenil	1	1,85

Fonte: Elaboração própria, 2013.

A partir das visitas *in loco* pela equipe do CRAS, surge a pergunta: "Se a quebra das condicionalidades não se enquadra em nenhuma das situações de mais simples e direto registro, o que as famílias e os indivíduos estão vivenciando que os impedem de acessar seus direitos básicos?". Certamente, essa é a questão primordial que precisa ser levantada a fim de que sejam mobilizados os recursos humanos e materiais capazes de produzir mudanças estruturais na forma de se fazer política de inclusão social, visto que um projeto satisfatório de governo exige (em paralelo) a redução das desigualdades e a consolidação da democracia. A partir disso, pontuamos a importância da implicação do potencial humano do PBF por meio das instituições (escolas, CRAS, CREAS etc.) e dos profissionais no acompanhamento das famílias, no sentido de verificar o que está ocorrendo, num nível mais aprofundado do que as categorias atuais de classificação permitem aferir em decorrência de uma ação articulada e transdisciplinar.

A influência de programas sociais de atendimento familiar sobre a frequência escolar de crianças/adolescentes tornou-se objeto de pesquisa no ambiente educacional brasileiro, e o assunto desperta inquietações especialmente para a escolha de estratégias funcionais de acompanhamento dos beneficiários desses programas. Estudo realizado com microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 apresentou

(cc) BY-NC-ND

o seguinte resultado da relação entre o PBF, frequência escolar e trabalho infantil:

> Os resultados corroboram a eficiência do Programa Bolsa Família em elevar a frequência escolar das crianças; contudo […] apresenta efeitos perversos sobre a incidência de trabalho infantil, elevando a probabilidade de sua ocorrência. Ademais, crianças de famílias pobres situadas em áreas rurais apresentam piores condições em relação àquelas de áreas urbanas, demandando ações específicas a seu favor (CACCIAMALI; TATEI; BATISTA, 2010, p. 269).

Neste estudo, nas 16 famílias em que a escola detectou desinteresse e/ou desmotivação *dos alunos*, algumas situações encontradas foram singulares: em uma delas, a condição de pobreza levou o adolescente a trabalhar, desinteressando-se pela escola (formulário n. 50); em outra (n. 55), a situação motivou o encaminhamento do jovem ao CRAS pela assistente social, que considerou que ele aparentava um quadro de depressão. A escola incluiu três famílias na categoria *baixa frequência escolar por negligência dos pais ou responsáveis* (5,55%, código 53, Tabela 1, MEC); entretanto, as técnicas do CRAS detectaram o dobro de famílias na mesma situação (11,11%, código 2, Tabela 2, SUAS).

Em uma das situações mais delicadas desse conjunto estudado (formulário n. 34), identificou-se uma avó que criava dois netos, uma sobrinha e uma filha com distúrbios mentais. A família vivenciava condição de extrema pobreza. Uma das crianças presenciou a morte do pai (assassinado dentro de casa) e, a partir de então, passara a comportar-se agressivamente. Aparecia na escola, merendava e voltava para casa (não assistia às aulas). A técnica do CRAS informou que a criança estava ajudando a avó a subsidiar as despesas domiciliares com a criação de animais. Quando sua família foi visitada, a criança ainda estava se recuperando de um acidente, pois caíra em um poço ao voltar de uma fábrica de laticínios onde fora buscar alimentos. A situação de desinteresse, apontada pela escola, não era procedente. Nesse caso, ficou demonstrado, entre outros aspectos, situação de desnutrição e de trabalho infantil, em que foi outorgada à criança a responsabilidade pelos cuidados a um parente mais velho (a avó). O relato da técnica do CRAS indica, ainda, questões psicológicas que merecem ser consideradas e tratadas urgentemente.

Em estudo desenvolvido por Oliveira et al. (2011) sobre a relação do PBF e o estado nutricional infantil, as autoras defendem que crianças desnutridas têm rendimento escolar reduzido e *deficits* de aprendizagem, além de estarem vulneráveis a doenças com maior risco de mortalidade. Vale ressaltar que

> a maioria das crianças que não realizavam o acompanhamento antropométrico mensal e que não frequentavam a escola residia em área rural, o que leva a crer que os principais obstáculos para essas famílias sejam a inacessibilidade geográfica ou a inexistência de serviços disponíveis nestas comunidades. O cumprimento dos objetivos do PBF pode ser interpretado pelas famílias beneficiárias como a materialização do direito à saúde e à educação, contribuindo assim para redução da pobreza (OLIVEIRA *et al*. 2011, p. 3314).

O PBF chega em 2013 com aproximadamente 14 milhões de famílias beneficiárias, o que corresponde a 60 milhões de pessoas, ou

(cc) BY-NC-ND

seja, um em cada quatro brasileiros recebe o Bolsa Família – quase 40% da população brasileira é público-alvo do programa (Singer, 2013). Se, por um lado, esses dados refletem seu grande potencial de alcance, com consideráveis reflexos na economia nacional, por outro, mostra a extensão da pobreza e extrema pobreza do país. Houve inegáveis avanços, pois as pessoas passaram a ter uma Renda Mínima de Cidadania, mas não é possível afirmar que já fora instalado o "Estado de Bem-Estar Social" no Brasil, visto que há muitas desigualdades a serem superadas.

Com relação aos programas complementares, eles podem ser viabilizados por meio do IGD-M, IGD-E e IGDSuas – Índice de Gestão Descentralizada Municipal, Índice de Gestão Descentralizada Estadual e Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social, respectivamente. Os recursos são repassados mensalmente pelo Governo Federal aos Estados e Municípios, de acordo com o desempenho de cada um na gestão do PBF, como forma de descentralização das ações. Porém, o que se percebe no município estudado é que falta um maior engajamento da equipe que compõe a gestão do PBF (nas três áreas) no que compete à participação proativa/ativista nos Conselhos Municipais e na Instância de Controle Social do PBF, no sentido de manter as conquistas alcançadas e angariar novas.

Dando continuidade à apresentação das situações de vulnerabilidade a que estão expostas algumas famílias deste estudo (formulário 30), havia uma criança que morava com avós idosos e não era estimulada a frequentar a escola. Os pais eram separados, o pai morava em São Paulo e a mãe estava ausente. A importância da visita técnica pode ser evidenciada no encaminhamento dado: contato com a mãe, cuja presença e participação foram solicitadas, além do repasse de informações à área de educação. Ademais, o CRAS acionou o Conselho Tutelar e o Ministério Público.

Em outra família, a indicação da escola foi desinteresse pelos estudos, mas o CRAS encontrou uma situação de negligência para com o adolescente de 16 anos, pois a partir do envolvimento de um familiar com drogas, ele deixou a escola para trabalhar e sustentar a família (formulário 42). A mesma família foi incluída no Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), e o Município garantiu um ano de fornecimento de cesta básica (2012) para que o jovem, menos pressionado pelo contexto de vulnerabilidade, tivesse possibilidade de retornar à escola.

A seguir, são mencionados alguns casos que ilustram a dissonância entre os dois sistemas de classificação de motivos:

Formulário 7. A escola indicou o código 59 (motivo inexistente na tabela) e o CRAS os códigos 6 (recusa da criança de frequentar a escola), 10 (trabalho infantil) e 23 (outro motivo), porque o jovem chega atrasado à escola e não responde à chamada feita pelos professores, uma vez que trabalha em tempo integral para contribuir com o sustento familiar.

Formulário 20. A aluna matriculada havia falecido e a escola estava sinalizando sua ausência às aulas como "motivo inexistente na tabela". A família não havia informado o óbito no Cadastro Único, fato que mantém o nome da estudante no Sistema Presença, pois

(cc) BY-NC-ND

os dados do CadÚnico migram para o Sistema Presença bimensalmente. Fica evidenciado, a partir desse exemplo, certo grau de arbitrariedade no lançamento dos dados da frequência escolar.

Formulário 24. A jovem apresentou alterações de comportamento após a separação dos pais, e a escola não informou o motivo de sua ausência às aulas (descumprimento da condicionalidade). O acompanhamento familiar identificou situação de violência intrafamiliar e a jovem foi encaminhada ao CREAS para atendimento.

Como a vulnerabilidade social é um contexto de múltiplas faces, a avaliação técnica do CRAS sobre as condições que levaram as famílias ao descumprimento das condicionalidades vinculadas à educação resulta em mais de um código: das 54 famílias visitadas, uma recebeu quatro códigos; quatro receberam três, e seis famílias, dois. Mais da metade (59,25%) das 54 famílias visitadas apresentaram um contexto diverso do que foi sinalizado pela escola diretamente ao MEC. Equívocos como esses custam caro ao Governo Federal e, principalmente, às famílias em situação de pobreza.

6. TIPO DE ENCAMINHAMENTO DADO PELO MUNICÍPIO

A partir dos dados coletados pelo CRAS, o encaminhamento dado pelo Município tem a seguinte distribuição: 33,33% (18 famílias) foram incluídas em outros programas sociais; uma criança/adolescente foi encaminhada para atendimento especializado (psicólogo e/ou psiquiatra), cumprindo a proposta de interseção do PBF com as áreas de educação e saúde, de forma interdisciplinar; 33,33% (18 famílias) tiveram entrevista, acolhimento e/ou comunicação com a área de educação; 16,67% (nove famílias) com processos deferidos no Sicon; 1,85% (uma família) processo indeferido, o benefício permaneceu em suspensão porque não foi possível localizar a família tendo em vista que o endereço estava desatualizado no CadÚnico; 4,82% (oito famílias) – outros encaminhamentos. Para a maior parte das famílias, não foi concedida a interrupção temporária dos efeitos dos descumprimentos das condicionalidades referentes ao benefício (66,67%), enquanto para 33,33%, houve suspensão a partir da análise das técnicas do CRAS.

De modo geral, a análise que se pode fazer de tais encaminhamentos é que, para um número considerável dos casos, foram tomadas medidas paliativas e de curto prazo sem, necessariamente, atender à demanda integral das pessoas. Além disso, faltam os *feedbacks* dos encaminhamentos realizados, o que dificulta o acesso aos resultados e a verificação da efetividade de tais medidas, já que a comunicação entre os trabalhadores do SUAS não corresponde à lógica e dinâmica das demandas situacionais identificadas.

É preciso considerar ainda que tais demandas dizem respeito a uma série de problemáticas estruturais da forma de organização social e do modo de produção adotado pelo país (capitalismo), bem como do modo de se fazer política de inclusão social, que, apesar de possuir o caráter de universalidade, falta muito a conquistar quanto à qualidade da prestação dos serviços. Ainda se fazem presentes características de punição e proteção, demandando uma "redescrição" do PBF, como propõe Kerstenetzky (2009), a partir

(cc) BY-NC-ND

da qual o programa precisaria tomar decisões quanto aos seus objetivos: "alívio à pobreza ou emancipação da pobreza". Para a autora, a virada emancipatória exigiria não apenas uma "redescrição", mas também sua renomeação "como uma política de desenvolvimento de equalização de oportunidades".

Percebe-se ainda que, embora sejam repassados os recursos federais para a complementação das ações propostas pelo PBF, nem sempre eles são aplicados para favorecer os interesses e necessidades reais das famílias, como mostra o fecundo estudo realizado em Manguinhos-RJ (MAGALHÃES *et. al*, 2010, e SANTOS; MAGALHÃES, 2011). O estilo *top down* de aplicação dos recursos compromete a legitimidade e eficácia do Bolsa Família.

No que concerne aos esforços empreendidos pelo município estudado, destaca-se a importância da contratação de um psicólogo para atender aos casos de psicoterapia, uma vez que o CRAS não pode oferecer tal serviço de maneira individualizada – uma psiquiatra que atendia no hospital municipal; a abertura de um Centro de Apoio a crianças com dificuldades de aprendizagem, munido de profissionais da pedagogia, psicopedagogia, psicologia e professoras interessadas pela temática-foco. Outra medida que merece consideração foi a contratação de uma estagiária de psicologia para encarregar-se da articulação da rede de serviços socioassistencias, que possibilitou, entre outras coisas, o diagnóstico dessas incoerências sistêmicas, dando visibilidade a elas dentro e fora da rede de serviços municipais.

Além disso, foram comprados quatro automóveis para subsidiar ações intersetoriais, e produzidos materiais gráficos (de maneira regular) com informações a cerca do PBF, potencializando a gestão compartilhada. Outras iniciativas como a realização do *I Fórum Municipal do Bolsa Família de Riachão do Jacuípe e o Bolsa Família Itinerante* ficaram como desafios para a próxima gestão, pois não houve tempo para realizar completamente o que foi previsto no Plano de Ação do IGD-M de 2012 durante o referido ano.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados divulgados pelo Governo Federal sinalizam a importância de dois fatores no processo que envolve a redução e/ou extinção da situação de miséria em que vive parte da população brasileira: a garantia de uma renda mínima como um direito e a consciência de que as condicionalidades representam uma oportunidade de resgate da cidadania.

A partir do acompanhamento das famílias, a análise dos motivos de não cumprimento da condicionalidade da educação permitiu identificar outras problemáticas, como trabalho infantojuvenil, extrema pobreza de algumas famílias, violência intrafamiliar, envolvimento/uso abusivo de drogas, precarização das escolas e conflitos de convivência entre docente e discente, o que deflagra a baixa frequência escolar. Ou, ainda, famílias com baixa escolaridade que não conseguem motivar a criança/adolescente a estudar porque não sabem como fazê-lo.

Segundo os documentos oficiais do Governo, o PBF pretende alcançar resultados com vistas a um futuro no qual ele e outros programas não precisem ser permanentes. A ideia é que o atual beneficiado pelos

(cc) BY-NC-ND

programas sociais terá acessado "portas de saída" a partir da educação, saúde, profissionalização, inserção no mercado de trabalho e reestruturação que se segue quando não se tem mais fome. Portanto, o desafio maior é estreitar a distância entre teoria e prática, ou seja, fazer valer, em todos os níveis de governo, as propostas regulamentadas.

Verifica-se que muitas dificuldades surgem na operacionalização dos programas, por isso a elaboração do projeto e o empenho da ação não são o suficiente; é necessário, sobretudo, que a população saiba como ter acesso aos programas, reconheça seus direitos e se envolva, efetivamente, nesse processo. É de suma importância investir no aprimoramento do cadastro que é preenchido pelos municípios, pois o CadÚnico é o meio pelo qual o Governo Federal e, mais recentemente, os Estados utilizam para elaborar e implementar projetos, programas e ações. Por meio de sua tecnologia, foi possível construir o mapa da pobreza no país, que tem servido de bússola à reorganização da oferta de serviços públicos e à alocação estratégica de recursos de maneira focalizada. Algumas dessas iniciativas estão traduzidas no BSM (2011), na Ação Brasil Carinhoso (2012) e na Busca Ativa como formas de prevenção de violação de direitos e ampliação da rede de atendimento.

Diante das questões aqui problematizadas e considerando o caráter complexo e multidimensional da pobreza e da desigualdade no nosso país, sugere-se que a sustentabilidade futura do PBF esteja associada a diferentes variáveis estruturais dos serviços de saúde, educação, assistência social, entre outros. A acessibilidade aos serviços não é o principal problema; seu maior desafio é melhorar a qualidade das escolas e das condições de ensino, aprimorar a formação e capacitação dos profissionais, melhorar o salário e fazer investimentos sustentáveis, articulados na modalidade em rede, integrando os mais diversos setores da sociedade. Sendo assim, iniciativas que buscam a elevação da renda per capta e familiar, da frequência escolar, do acesso à saúde, da erradicação do trabalho infantil, do aumento do capital humano, do número de empregados com carteira assinada, de cursos técnicos e profissionalizantes requerem, de fato, estratégias nacionais de enfrentamento intersetorial.

Ressaltar a importância dos sistemas de monitoramento e controle social das políticas públicas é fundamental nesse processo, em virtude de haver um movimento de descentralização política e de contrapartida no repasse de bens, recursos e serviços entre as esferas de governo. Além da fiscalização dos investimentos, o controle possibilita a avaliação do emprego e da qualidade do que está sendo oferecido à população, abrindo espaços para estudos que apontem caminhos à emancipação dos indivíduos e suas famílias e maior transparência dos gastos.

A frequência escolar como condicionalidade do PBF é o ponto central desta análise, embora tenha havido envolvimento dos participantes a ponto de se debruçarem sobre a subjetividade dos beneficiários, suas angústias e necessidades elementares. A percepção dessa subjetividade leva a refletir sobre o quanto os benefícios financeiros, oferecidos por meio dos programas sociais, podem representar para uma família em situação de pobreza extrema. Porém, o direito de frequentar a escola não significa aquisição

(cc) BY-NC-ND

de conhecimento, nem garantia de solução de problemas no contexto sociofamiliar.

REFERÊNCIAS

BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos estud. CEBRAP** [on-line]. 2010, n. 87, pp. 115-129. ISSN. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101330020100002000 07&script=sci_arttext>. Acesso em: 24 abr. 2013.

BRASIL. **Benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância.** n. 321, de 14 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Informe%20321%20%20-%20BSP%20-2.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2012.

_____, 2007. **Decreto n. 6.135, de 26 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____, 2004. **Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004.** Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm>. Acesso em: 14 julh. 2013.

_____. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____. **Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro 2003.** DOU de 21/10/2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/45/2003/132.htm>. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____. **Plano Brasil Sem Miséria, 1 Ano de Resultados.** Disponível em: <www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/arquivos/BSM.pdf>, pp 1-30. Acesso em: 24 jun. 2012.

_____. **Portaria n. 177 de 16 de junho de 2011.** D.O.U. 20 de junho de 2011. Define procedimentos para a gestão do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal revoga a Portaria n. 376, de 16 de outubro de 2008, e dá outras providências. Disponível em: <www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2011/Portaria%20no%20177%20-%20MDS%20%20de%20%2016%20de%20junho%20de%202011.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2013.

_____. **Resolução CIT n. 07 de setembro de 2009.** Institui o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. Disponível em: <www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/resolucoes/2009/Resolucao%20CIT%20no%2007-%20de%2010%20de%20setembro%20de%202009.pdf/view>. Acesso em: 24 abr. 2013.

CACCIAMALI, M. C.; TATEI, F. e BATISTA, N. F. (2010). Impactos do Programa Bolsa Família Federal sobre o Trabalho Infantil e a Frequência Escolar. **Rev. Econ.Contemp.** [on-line]. 2010, v. 14, n. 2, pp. 269-301. ISSN 1415-9848. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-98482010000200003>. Acesso em: 20 nov. 2013.

CAMPELLO, T. Perspectivas e desafios

(cc) BY-NC-ND

do Cadastro Único para Programas Sociais e o Plano Brasil Sem Miséria. In: II Encontro Estadual do Programa Bolsa Família. Tempo Presente, 2012. Salvador, **Anais.** Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, 2012.

FLICK, W. O processo da pesquisa qualitativa. In: **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed/Bookman, 2009.

FONSECA, A; VIANA, A. L. A. Tensões e avanços na descentralização das políticas sociais: o caso do Bolsa Família. In: FLEURY, S. (Org) **Democracia, descentralização e desenvolvimento:** Brasil e Espanha. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Dados** [on-line]. 2009, v. 52, n. 1, pp. 53-83. ISSN 0011-5258. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000100002. Acesso em: 20 nov. 2013.

MAGALHAES, Rosana; COELHO, Angela Virginia; NOGUEIRA, Milena Ferreira e BOCCA, Cláudia. Intersetorialidade, convergência e sustentabilidade: desafios do programa Bolsa Família em Manguinhos, RJ. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2011, v. 16, n.11, pp. 4442-4453. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011001200017>. Acesso em: 20 nov. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Acompanhamento da frequência escolar de crianças e jovens em vulnerabilidade**. Disponível em: <http://static.mec.gov.br/presenca/attachments/final/cartilha.pdf>. Acesso em 21 nov. 2013.

MONNERAT, Giselle Lavinas et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2007, v. 12, n. 6, pp. 1453-1462. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232007000600008>. Acesso em: 20 nov. 2013.

OLIVEIRA, F. et al. Programa Bolsa Família e estado nutricional infantil: desafios estratégicos. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2011, v. 16, n.7, pp. 3307-3316. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232011000800030>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PATTO, M. H. **A produção do fracasso escolar:** histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999. pp. 161-252.

RAMOS, Conrado. A indignação dialética: paixão e resistência em Maria Helena Souza Patto. **Psicol. USP** [on-line]. 2011, v. 22, n. 3, pp. 499-528. Epub Sep 2011. ISSN 0103-6564. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-65642011005000019>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SANTOS, Cláudia Roberta Bocca e MAGALHAES, Rosana. Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciênc. saúde coletiva** [on-line]. 2012, v. 17, n. 5, pp. 1215-1224. ISSN 1413-8123. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232012000500015>. Acesso em: 20 nov. 2013.

SCHRODER, M. Bolsa Família e o Lançamento do Plano Bahia Mais Igual. Salvador: 2012. In: II Encontro Estadual do Programa Bolsa Família. Tempo Presente, 2012. Salvador, **Anais**. Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza, 2012.

(cc) BY-NC-ND

SENNA, M. C. M. et al. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál**. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 86-94 jan./jun. 2007.

SINGER, A. Debate: Lulismo e Pemedebismo. In: Debate no Departamento de Filosofia da USP. Tempo Presente, 2013. São Paulo, **Anais.** Universidade de São Paulo – USP, 2013.

SUPLICY E. **Renda de cidadania**: a saída é pela porta. São Paulo: Cortez-Fundação Perseu Abramo, 2002.

(cc) BY-NC-ND

Gestão em Saúde: um estudo sobre Comunicação e Participação Popular no contexto de uma Organização Pública

Health Management: A Study on Communication and Public Participation in the context of a Public Organization

RESUMO

Este artigo discute a comunicação dialógica para a criação de vínculos na relação entre organização pública e usuários. Pretende-se compreender como ocorrem os processos de comunicação, enfatizando a participação popular, diferentemente da simples adaptação mercadológica na gestão pública. A pesquisa foi feita em um Centro de Saúde de Belo Horizonte. Observou-se que a comunicação é desenvolvida a partir do modelo emissor-receptor e que há necessidade de se realizar uma comunicação dialógica, com base na troca e negociação.

Palavras-chave: Comunicação. Dialógica. Participação. Gestão pública. Saúde.

Paula Fernandes Furbino Bretas - paulaffb@gmail.com
Mestranda em Administração. CEPEAD/ FACE/ UFMG

Úrsula Fuscaldi Ferreira - ursulafuscaldi@gmail.com
PUC MINAS - Fundação Dom Cabral

Raquel Alves Furtado - raquelfurtado@gmail.com
Professora Doutora no Departamento de Administração da PUC Minas.

Artigo submetido no dia 23.08.2012 e aprovado em 18.11.2013

Abstract

This article discusses the dialogic communication that creates bonds between a public organization and its users. The aim is to understand how communication processes occur, emphasizing popular participation, which is different from the simple adaptation of business practices to public management. The research was developed at a health-care center in the city of Belo Horizonte. It was observed that the communication process there is based on the emitter-receiver model. However, dialogic communication based on exchange and negotiation should be developed.

Keywords: *Communication. Dialogic. Participation. Public Management. Health.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é compreender como ocorrem os processos de comunicação entre a organização que presta serviços públicos de saúde e seus usuários. Este estudo insere-se no campo da Administração Pública, na área temática que estuda as dimensões intraorganizacionais das organizações públicas bem como as relações micro da política de saúde, pois busca entender a comunicação em sua dinâmica estratégica no setor público, isto é, a comunicação como processo conduzido intencionalmente pelas organizações visando orientar ações ou decisões de forma articulada (OLIVEIRA; PAULA, 2012). Contudo, vale ressaltar a interdisciplinaridade do tema, uma vez que tem contribuições também para outros campos na medida em que discute a comunicação como processo constituinte das organizações (OLIVEIRA; PAULA, 2012), base das relações sociais.

Em revisão de autores estrangeiros, Haswani (2006) defende que a comunicação pública, enquanto estratégia, pode ser pensada em três vertentes: comunicação jurídica-formal, comunicação de serviços e comunicação administrativa ou de cidadania. Há de se pensar numa ampliação desses conceitos para uma abordagem da comunicação na gestão de organizações públicas de saúde brasileiras, tendo em vista que elas apresentam peculiaridades contextuais históricas. Considera-se necessário frisar as diferenças da gestão de organizações privadas, como 1) a relação com políticas públicas, 2) a necessidade de atendimento a demandas básicas da sociedade e 3) o relacionamento com a sociedade civil (SOARES; MONTEIRO, 2012). Diante das novas tendências por *accountability,* por exemplo, Soares e Monteiro (2012) defendem a combinação de dois processos de comunicação: informação e negociação. O primeiro, proporcionado pelo uso da publicidade, seria aliado a outras ações de comunicação para que não somente a organização se comunique com a sociedade, mas vice-versa. Assim, a comunicação é vista como processo e se manifesta de forma participativa e interativa (SOARES; MONTEIRO, 2012).

A construção de espaços dialógicos e relacionais, ou seja, a consideração de contextos e condicionamentos dos atores sociais relacionados, expande a visão mecanicista da comunicação (KUNSCH, 2003; OLIVEIRA, 2009). Atualmente hegemônico, o modelo informacional de comunicação, que considera um processo linear de transmissão de mensagens de um emissor para um receptor seria substituído por um modelo dialógico, pois se acredita que a ênfase aos polos neglicencia a natureza das mensagens e os sentidos produzidos (LIMA; BASTOS, 2012). Este último modelo condiz com um paradigma relacional da comunicação em que o processo de produção e compartilhamento de sentidos entre sujeitos interlocutores é sempre marcado pela situação de interação e pelos contextos social e histórico. Dessa forma, o papel da comunicação no contexto organizacional é mediação e organização dos processos de interação entre atores; todo estímulo é resposta e toda resposta é estímulo. Nessa concepção, os sentidos são escolhas do receptor, ou seja, é no receptor que a comunicação acontece (LIMA; BASTOS, 2012). Diante disso, as ações de comunicação e as atribuições de cada ator deveriam ser estabelecidas de forma dialogada e negociada, ancoradas em trocas fundamentadas nas experiências de cada ator.

(cc) BY-NC-ND

Para analisar a comunicação na gestão de organizações públicas de saúde, faz-se necessário uma contextualização do sistema norteador de saúde no Brasil: o Sistema Único de Saúde (SUS), que foi criado a partir da Constituição Federal do Brasil publicada em 5 de outubro de 1988, no Diário Oficial da União. A Constituição Federal, na seção II da saúde, estabelece que o governo deve garantir serviços de saúde a toda população brasileira a partir de políticas públicas definidas em seus artigos de 196 a 200 (BRASIL, 2007).

Em 19 de setembro de 1990, foi publicada a Lei Federal n. 8080, regulamentando em todo o Brasil as ações e os serviços de saúde bem como os direitos da população e os deveres do Estado. Menicucci (2009) faz uma avaliação dos 20 anos do SUS no país e como os avanços apontam um impacto substancial (cobertura de três quartos) na população, pois possui o maior número de estabelecimentos de saúde e é responsável pela maior parte dos procedimentos. “Da perspectiva da gestão, o SUS constitui um exemplo de pacto federativo democrático, no qual as ações são acordadas em instâncias formais com a participação das três esferas de governo e da sociedade.” (MENICUCCI, 2009, p. 1623).

Em caráter municipal, a Prefeitura de Belo Horizonte tem dado destaque ao Programa Saúde da Família (PSF) do governo federal, que na capital mineira ganhou o nome de BH Vida. O Programa BH Vida foi implantado em Belo Horizonte entre 2000 e 2002, partindo da estratégia do PSF. Isso significa que o município atendeu as diretrizes do Ministério da Saúde quanto à formação de equipes multidisciplinares para atendimento da população, pensando em uma ótica de acompanhamento e prevenção da saúde coletiva em todo o território. A formação das equipes utilizava critérios de risco para determinar o número de pacientes inserido em cada grupo, cujos membros “passaram a atuar como profissionais e, em algumas circunstâncias, como equipes de apoio, participando do planejamento das ações das equipes às quais apoiavam, dividindo o trabalho, compartilhando responsabilidades.” (PINTO; COELHO, 2010, p. 6). O programa mudou a lógica do atendimento de saúde, com a promoção de visitas domiciliares e comunitárias que, mais do que diagnosticar doenças, previnem as suas causas (BELO HORIZONTE, 2010).

Em relação à comunicação no PSF, Cardoso e Nascimento (2010) indicam a que o agente de saúde é visto como um elo integrador entre a equipe e a comunidade, com potencial para facilitar a comunicação no âmbito local. Contudo, os resultados de sua pesquisa revelaram que a comunicação é percebida de forma verticalizada e com traços de autoritarismo, o que justifica a importância da ampliação do diálogo e da negociação. Nesse sentido, é fundamental buscar novos saberes e práticas para possibilitar a implementação do SUS e sua efetividade, de acordo com os preceitos constitucionais de universalização, descentralização, integralidade e participação social (CARDOSO; NASCIMENTO, 2010).

Este artigo está estruturado da seguinte forma: primeiro, é importante pontuar alguns conceitos de comunicação organizacional pública; logo, a participação popular e a mobilização social foram inseridas nesse contexto; segundo, apresenta-se a metodologia utilizada seguida das considerações finais que contêm os principais achados da pesquisa.

2. COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL

(cc) BY-NC-ND

PÚBLICA

Neste tópico, pretende-se discutir a comunicação como um processo estratégico. O conceito de comunicação pública, que, segundo Haswani (2007), ainda está em processo de construção, apresenta diversas abordagens. Para Matos (2006), a expressão comunicação pública apresenta basicamente três grupos de significação e sentido. Pode ser "invocado ora como utopia, ora como conceito renovado de comunicação governamental ou, ainda, como próximo passo nas relações comunicativas entre o Estado (não o governo) e a sociedade" (MATOS, 2006, p. 61).

Geralmente, a comunicação em órgãos públicos limita-se a divulgar propagandas de ações e sucessos governamentais. Contudo, neste artigo, adota-se um recorte diferente do tradicional. Reflexões contemporâneas acerca da comunicação apontam para uma nova forma de tratá-la, haja vista a insuficiência do paradigma emissor-receptor. França (2002) e Oliveira (2003a) ressaltam elementos que descrevem essa mudança, como a questão dos sujeitos interlocutores e do processo de produção em determinado contexto. Para os autores, os papeis de emissor e receptor perderam suas funções específicas de emitir e receber mensagens. Considerando todas as partes como interlocutores, "pressupõe-se uma predisposição para compartilhar informações e ideias no sentido de alcançar uma compreensão mútua daquilo que se quer atingir" (OLIVEIRA, 2003a, p. 4).

Em relação aos sujeitos, há uma atenção maior ao envolvimento deles na produção e interpretação de sentidos, rompendo a visão de simples emissores e receptores. Além disso, não há apenas um processo de transmissão de mensagens, mas também uma troca partilhada em que são considerados os contextos nos quais os atores estão envolvidos. (FRANÇA, 2002).

França (2002) afirma que "a especificidade do olhar da comunicação é alcançar a interseção das três dinâmicas básicas: o quadro relacional (relação dos interlocutores); a produção de sentidos (as práticas discursivas); a situação sociocultural (o contexto)".

Pode-se relacionar o processo de comunicação organizacional aos níveis e fluxos de comunicação. Para Kunsch (2003), a comunicação ocorre nos níveis intrapessoal, interpessoal, organizacional e tecnológico. Todos eles refletem as habilidades e dificuldades de um indivíduo no processo de comunicação, porque retrata como ele irá transmitir ou receber a mensagem. Classificados como ascendente, lateral, transversal e circular, os fluxos de comunicação são responsáveis por determinar como a comunicação será conduzida dentro da organização, a qual pode ocorrer pelos meios de comunicação tradicional e oral (face a face), impressos ou com recursos audiovisuais.

Atualmente, de acordo com Oliveira (2003a), o processo de comunicação organizacional só é considerado efetivo quando existe relacionamento entre a organização e seus públicos. O grau de relacionamento com o público está vinculado ao envolvimento dos públicos no processo. Dessa forma, destaca-se o papel do profissional de relações públicas dentro da comunicação, porque ele é responsável por criar um relacionamento com os componentes sociais e políticos de seu ambiente (FERRARI, 2008).

(cc) BY-NC-ND

Segundo Kunsch (2007), outro fator importante que justifica a preocupação das organizações em estabelecer uma comunicação que seja mais relacional, fugindo da perspectiva que visa à mera realização de ações paternalistas por meio das organizações, é a relevância estratégica dos públicos de uma comunidade para a instituição. França (2002) afirma que as reflexões contemporâneas têm indicado um novo caminho para o processo comunicacional, que se opõe ao paradigma clássico de emissor/receptor.

A partir dessa perspectiva, a comunicação é entendida como "um processo de produção e compartilhamento de sentidos entre sujeitos interlocutores, realizado por meio de uma materialidade simbólica (da produção de discursos) e inserido em determinado contexto sobre o qual atua e do qual recebe os reflexos" (FRANÇA, 2002, p. 27).

No paradigma relacional da comunicação, os elementos que constituem o processo comunicativo se inter-relacionam de forma dinâmica, buscando a circularidade e globalidade do processo, que possibilitam a intervenção de sujeitos sociais, interação, ações partilhadas e processos de troca (FRANÇA, 2002).

Em uma das contribuições referenciadas por Haswani (2006), é defendida a ideia de que as instituições públicas devem se preocupar em informar os cidadãos, prezando pela transparência, e promover a inovação institucional. Para tanto, são apontados como elementos fundamentais no processo da relação social (instituição pública e cidadão) a informação dos próprios funcionários e o reconhecimento do cidadão como ator social, capaz de contribuir e participar de mudanças (HASWANI, 2006).

A participação dos cidadãos é uma questão chave no conceito de governança democrática que emergiu no Brasil, na década de 1980, a partir dos ideais de reforma das instituições de governo local. Segundo Novelli (2006), a prática da governança democrática pode ser realizada a partir de instrumentos de 1) democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular na elaboração de leis), 2) instrumentos de representação (conselhos consultivos, audiências públicas e pesquisas de opinião) e 3) mediante atuação do terceiro setor.

Os primeiros são menos utilizados, pois envolvem decisões que precisam da concordância de cada indivíduo. Já as práticas de representação são mais comuns na esfera municipal brasileira, na forma de controle comunitário na administração pública realizada pelos conselhos. A vantagem é a participação dos cidadãos que utilizam os serviços públicos, possibilitando agregação de valor na gestão por experiências vivenciadas (NOVELLI, 2006).

Como instrumentos de representação, Avritzer (2009) aponta os conselhos de políticas. Criados para atender aos artigos da Constituição de 1988, que versam sobre a necessidade de participação nas políticas públicas de saúde, assistência social, políticas urbanas e criança e adolescente, os conselhos são modelos de práticas da governança democrática. "Há hoje no Brasil mais de 10 mil conselhos e existem mais conselheiros do que vereadores no país" (AVRITZER, 2009, p. 28).

Criados a partir de leis municipais, os conselhos municipais de saúde são

(cc) BY-NC-ND

exemplos dos conselhos de políticas. Eles advêm de demanda popular apresentada em Conferência Municipal de Saúde, ocasião em que são eleitos os representantes voluntários e não remunerados que atuarão no conselho, com direito à voz e ao voto. As reuniões são mensais e abertas a toda população que, por sua vez, tem direito à voz, mas não a voto. Os conselhos são formados por comissões locais de saúde, as quais estão ligadas às Unidades Básicas de Saúde (Centro de Saúde).

Consoante com as ideias de Haswani (2006) de reconhecimento do cidadão como ator social, sugere-se que, assim como os agentes comunitários de saúde – ACSs – (CARDOSO; NASCIMENTO, 2010), as comissões locais de saúde sejam vislumbradas como elo entre as equipes do PSF e a comunidade numa forma de comunicação além da informação, e também na perspectiva da negociação (SOARES; MONTEIRO, 2012).

Tendo como base o interesse coletivo, Haswani (2007) referencia dois caminhos da comunicação para um Estado emissor: a comunicação pública e a comunicação de solidariedade social. A primeira é dividida em três aspectos principais:

1. *Comunicação interna*: sua função é fazer circular as informações e motivar os operadores dos setores internos.
2. *Comunicação externa destinada aos cidadãos*: seu papel é facilitar o diálogo e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos e ao Estado, bem como incentivar sua participação nas políticas públicas;
3. *Comunicação externa realizada pelos meios de comunicação de massa*: sua função é promover a imagem da instituição.

Já a *comunicação de solidariedade social* tem como objetivo criar consciência a respeito de temas de interesse público com vistas à discussão para solução de problemas, a ser promovida pelo terceiro setor. (HASWANI, 2007).

Segundo Haswani (2006), as reflexões dos pensadores italianos sobre a comunicação pública podem ser, de certa forma, sintetizadas em uma das propostas apresentadas na revisão da autora:

1. *Comunicação jurídica-formal*: regulamentação jurídica, aplicação de normas, sanções e atividades similares;
2. *Comunicação de serviço*: comunicação cotidiana que visa informar sobre os serviços disponíveis e como utilizá-los, a fim de garantir o acesso de qualidade, bem como fornecer instruções e informar sobre as regras vigentes;
3. *Comunicação administrativa ou comunicação de cidadania*: serve para resolver um problema de interesse geral, tendo em vista a realização do modelo de administração partilhada. Exemplos desses problemas são tutela ambiental, da saúde, da previdência, da educação, do emprego, da segurança viária, da ordem pública, da eliminação do lixo, da circulação das pessoas e dos produtos.

Percebe-se que as propostas de Haswani (2006; 2007) partem de uma premissa do Estado emissor no processo de comunicação. Pensando na abordagem proposta por Soares e Monteiro (2012), com base no paradigma relacional proposto por França (2002), sugere-se que as classificações indicadas sejam pensadas de acordo com o contexto de participação e relacionamento

(cc) BY-NC-ND

entre equipes/Unidades Básicas de Saúde e comunidade, o que ocorre em nível local. Assim, na gestão local das organizações de saúde, para a comunicação jurídica-formal, de serviços e administrativa, seriam repensadas as estratégias de comunicação de forma a buscar uma negociação, mais do que transmissão de informações, mesmo que elas em nível macro tenham relevância sabida na comunicação em saúde.

3. PARTICIPAÇÃO POPULAR E MOBILIZAÇÃO SOCIAL

Fossá, Silva e Stasiak (2006) argumentam que uma das grandes problemáticas envolvidas no processo da comunicação pública está relacionada à sua origem, uma vez que ela foi adaptada do formato mercadológico da comunicação privada, portanto, aspectos fundamentais como promover a participação social e a cidadania são muitas vezes esquecidos.

Para Rangel (2008), é importante o papel das áreas de comunicação, educação e mobilização social para fomentar a participação popular. Além disso, possibilita a abertura de espaços de diálogo, onde profissionais, agentes de saúde e população possam, juntos, buscar soluções para os problemas que os afligem. Nesse sentido, conselhos de políticas, comissões locais de saúde e conferências públicas são indicados como alguns exemplos desses espaços com potencial para promover o diálogo.

Para Henriques *et al.* (2004), a importância da mobilização está em conseguir estimular uma participação maior da população na vida coletiva e, dessa forma, envolvê-la em questões que afligem a sociedade e são de responsabilidade de todos. Peruzzo (2004) afirma ainda que uma questão imprescindível para o exercício da cidadania é o acesso da população aos meios de informação e comunicação.

Para Henriques e outros (2004), a grande tarefa da mobilização é possibilitar a inclusão de sujeitos, criando mecanismos para que eles se envolvam em atividades públicas. A tarefa da comunicação nesses processos "é gerar e manter vínculos entre os movimentos e seus públicos, por meio do reconhecimento da existência e importância de cada um e do compartilhamento de sentidos e de valores" (HENRIQUES *et al*., 2004, p. 21).

Além disso, Mafra (2006) explica que é necessário que se estabeleça um processo comunicativo em que seja definido o interesse coletivo e entendimentos sejam negociados. Na visão do autor, "a participação num processo de mobilização social é, antes de tudo, criada por uma determinada relação comunicativa estabelecida" (MAFRA, 2006, p. 36). Para Oliveira (2009), a relação com a sociedade implica diversos tipos de interações entre os atores sociais com interesses diferentes, por isso "é fundamental a predisposição para encontrar espaços de diálogo, na tentativa de chegar ao entendimento" (OLIVEIRA, 2009, p. 2).

Para os autores Toro e Werneck (2004, p. 67), "a comunicação tem contribuições importantes e fundamentais no processo de coletivização". Afirmam que o vínculo que se pretende estabelecer com os públicos a fim de gerar uma participação mais ativa deve ser desenvolvido pela ótica relacional do processo de comunicação. Isso prevê um processo circular e global de produção e compartilhamento de sentidos (TORO;

(cc) BY-NC-ND

WERNECK, 2004). Para esse vínculo, a criação de um espaço de debate é importante também na percepção de Oliveira (2003b), que defende o papel da comunicação nesse processo para obter o engajamento da população e, com isso, construir a cidadania. Quanto ao papel da comunicação nesse processo, Vasquez et al. (2003) falam da importância de se manter um fluxo constante de informação e canais de participação desobstruídos. Além disso, é necessário promover ações que propiciem a participação corresponsável, que contribua para o crescimento das pessoas e das organizações.

Tendo em vista a importância do envolvimento da comunidade, Toro e Werneck (2004) explicam que o processo de mobilização passa por dois momentos: o primeiro é o despertar da consciência de ter atitude de mudança; o segundo é a transformação da consciência em disposição para realizar a ação. No contexto da saúde, infere-se que os gestores de organizações públicas de saúde bem como os ACSs e as comissões locais sejam atores ativos nesse processo de mobilização, como elo entre organização e comunidade (CARDOSO; NASCIMENTO, 2010).

Na visão de Henriques et al. (2004), a vinculação dos públicos passa, também, por um processo evolutivo. O autor defende que, por meio de intervenções de uma comunicação bem planejada, é possível estabelecer vínculos fortes entre os participantes do projeto de mobilização, que levam à verdadeira mobilização.

Esclarecendo como funciona a participação no processo comunicativo, Henriques et al. (2004) defendem a ideia de que a comunicação adequada à mobilização social seja dialógica, libertadora e educativa. Dialógica no sentido que dever ser compartilhada para promover a troca e não a transferência de saberes. A segunda, libertadora, está relacionada ao que os sujeitos devem juntos problematizar a causa, sem manipulação. E, por fim, a educativa diz respeito ao fato de que a comunicação deve para propiciar espaços onde os sujeitos, por meio do diálogo, produzam e compartilhem conhecimentos e trocas, nos contextos da comunidade.

Considerando essas premissas para a gestão de organizações públicas de saúde, pode-se pensar a participação tanto na implementação quanto na elaboração de políticas locais. No primeiro caso, a gestão pode buscar fomentar a participação na busca de atores multiplicadores de informações e capacitar aqueles atores que têm contato direto com a comunidade. Isso leva a negociar demandas, serviços, normas, regras e assuntos de interesse social mais amplos, como a comunicação jurídico-formal, de serviços e de cidadania (HASWANI, 2006) na perspectiva da negociação, bem como discutir e tomar decisões sobre as campanhas de comunicação do Ministério da Saúde que precisam ser desenvolvidas no local. No caso da elaboração de políticas locais, os espaços dialógicos, como conselhos e conferências, podem se configurar como de discussão e de tomada de decisões quanto às formas e aos conteúdos das campanhas de comunicação fundamentadas no diálogo com a comunidade.

Um desafio apontado por Henriques, Braga e Mafra (2004) para os profissionais que lidam com projetos mobilizadores é manter o interesse dos participantes ao longo do

(cc) BY-NC-ND

tempo. Peruzzo (2004) ressalta a dificuldade de alcançar um grau de participação elevado no Brasil, assim como em outros países latino-americanos, em razão de suas experiências históricas, que resultam em falta de conscientização política e reprodução de valores autoritários, gerando alienação e conformismo. Portanto, é necessário reconhecer os contextos históricos envolvidos.

4. METODOLOGIA

Este artigo é fruto de uma pesquisa qualitativa e descritiva, cujos dados foram coletados em abril de 2011, com a utilização de estudo de caso.

O objeto do estudo foram os Centros de Saúde São Paulo (CSSP) e de Belo Horizonte (Minas Gerais). O atendimento abrange cinco bairros no entorno. As especialidades de consultas médicas oferecidas são psiquiatra, psicologia, terapia ocupacional, fonoaudiologia e odontologia, além de outros serviços de saúde e prevenção.

O CSSP conta com quatro equipes do Programa Saúde da Família. Cada uma é composta por um médico da família, um enfermeiro, dois auxiliares de enfermagem e seis agentes comunitários de saúde. Possui 85 funcionários e realiza cerca de 700 atendimentos por dia, entre consultas, triagens e atendimentos na farmácia, segundo informações fornecidas pela gerente do Centro.

Os instrumentos de coleta utilizados foram observação direta, entrevistas semiestruturadas, entrevistas estruturadas e grupo focal. Inicialmente, uma observação direta foi feita em dois turnos de funcionamento em dois dias de abril de 2011. Duas pesquisadoras instalarem-se no Centro de Saúde para analisar as ações de comunicação realizadas no Centro de Saúde São Paulo e mapear as possíveis características do relacionamento com os usuários, desde problemas na comunicação até pré-disposição a realizar reclamações diversas.

Elaboraram-se outros dois instrumentos: entrevistas semiestruturadas com cinco gestores públicos e entrevistas estruturadas com 18 usuários. Eles foram selecionados intencionalmente, com base nos seguintes critérios: frequência de utilização do centro, incluindo não usuários, necessidade de atendimento em casa ou deslocamento até o Centro de Saúde e, por fim, localização das residências de forma que houvesse entrevistados de todos os bairros da abrangência do CSSP. Para representar os usuários desse centro, os entrevistados tinham idades entre 14 e 86 anos, com renda familiar de R$ 560,00 a R$ 2000,00. A incidência de ocupações foi aposentados, donas de casa, pensionistas, autônomos e comerciantes.

Por fim, foi feito um grupo focal com membros da Comissão local de Saúde do Centro de Saúde São Paulo. Aconteceu em abril de 2011 e entrou como pauta em uma das reuniões periódicas da comissão, para facilitar a presença dos participantes. A Comissão local de Saúde é composta por 14 membros com idades entre 62 a 78 anos, dos quais seis participaram do grupo focal. Vale ressaltar que dois participantes foram fundadores da Comissão, com 42 anos de participação, um atua há dez anos e os outros três ingressaram no grupo há cerca de três anos. Segundo Costa (2008), o grupo focal busca compreender aspectos que são tendências em determinado grupo, normalmente valores, princípios

(cc) BY-NC-ND

e motivações que regem a percepção das pessoas e são colocados na entrevista coletiva. Morgan citado por Costa (2008) postula que, na área de políticas públicas, o grupo focal pode ser utilizado na identificação de problemas, no planejamento, na implementação e na avaliação.

Os dados foram examinados a partir da técnica de análise de conteúdo (BARDIN, 2006), cuja perspectiva qualitativa permite a emergência de categorias após a coleta de dados de forma a não engessar os dados.

5. RESULTADOS

Os resultados foram classificados em quatro categorias de acordo com os dados que emergiram do campo, contemplando análises dos gestores, usuários do SUS e membros da Comissão Local de Saúde do CSSP. São elas: paradigma e ações de comunicação, percepção sobre qualidade, compreensão das informações oferecidas pelo Centro de Saúde e participação no processo comunicativo.

5.1 Paradigma e ações de comunicação

Na visão da gerente do CSSP, a comunicação direcionada aos usuários é realizada por meio dos agentes comunitários de saúde e da comissão, porém as ações comunicacionais limitam-se à entrega de panfletos e cartazes. A gerente considera a comunicação com os usuários efetiva pelo fato de existir uma comissão, porém todos os entrevistados afirmaram não ter conhecimento de sua existência.

Percebe-se que o modelo de comunicação adotado pelos órgãos públicos em questão gera informação e não troca. Como exemplo, temos o critério de urgência do SUS que foi materializado nas unidades de saúde por meio da classificação de risco por cores. Apesar de ser um ponto essencial de funcionamento do sistema, o gestor reconhece que o não entendimento dessa lógica pode acarretar em questionamentos por parte dos usuários.

> [A respeito da classificação de risco por cores] Isso cria em alguns casos uma certa, eu não diria distorção, mas talvez um questionamento (Secretário da Regional Nordeste).

Isso porque o usuário deseja saber os motivos pelos quais o ACS (ou médico) não vai à sua residência, mas sim à casa do vizinho. Ou então, por que um usuário chega antes de outro, contudo é atendido depois? Esses exemplos são retratos do não compartilhamento de sentidos na comunicação sobre a lógica do SUS. O modelo informacional em questão é encarado pelos gestores como a forma natural de se fazer comunicação, mesmo com essas lacunas.

Para os participantes da Comissão local de Saúde do CSSP, a comunicação é satisfatória somente na campanha da vacinação, pois diversas ferramentas de divulgação são utilizadas nessa época: TV, rádio, anúncio na igreja, faixa na porta do centro de saúde e a comunicação informal entre os membros da Comissão e a comunidade. Assim como os gestores, a comissão considera como comunicação do CSSP a confecção e distribuição de materiais gráficos, na perspectiva de informação (SOARES; MONTEIRO, 2012).

Quando os usuários foram perguntados sobre qual meio utilizam para se informar sobre questões de saúde, como prevenção, doenças, remédios, epidemias, saúde da

(cc) BY-NC-ND

mulher, doenças etc., alguns citaram a TV como meio utilizado. Vale ressaltar que a TV não foi colocada no rol de opções do questionário, sendo um item lembrado naturalmente pelos pesquisados.

Sobre o conhecimento do Programa Saúde da Família, os usuários disseram desconhecer. Eles sabem da existência de agentes comunitários que vão até as residências dos usuários, mas não associam essas visitas ao programa. Alguns entrevistados estabeleceram ligação do programa ao trabalho desenvolvido pelos agentes de saúde. Percebe-se, portanto, que a comunicação realizada para a divulgação do PSF em sua totalidade não consegue sanar todas as dúvidas dos usuários, podendo inclusive gerar questionamentos. Foi possível perceber nas entrevistas uma distorção do PSF ocasionada por uma propaganda televisiva. Segundo o usuário, na TV aparece um médico indo na casa das pessoas. No entanto, a equipe de médicos e enfermeiros só faz visita domiciliar quando há um enfermo acamado que não consegue se deslocar até o centro de saúde.

Observa-se que a comunicação unilateral, no antigo paradigma emissor-receptor, apresentou insuficiências na construção e no compartilhamento do sentido do PSF (FRANÇA, 2002). Para os gestores, o PSF é uma vitrine do SUS, referência, e trouxe melhorias para o sistema. Entretanto, à medida que a comunidade não compreende o que é o PSF, infere-se que ela também não esteja fazendo a assimilação da relação desse programa ao SUS.

Ainda sobre a comunicação como processo constituinte das relações sociais, percebe-se que os gestores não consideram os funcionários do atendimento como agentes de comunicação, isto é, no pensamento da comunicação como estratégia que guia as ações e decisões. Vale ressaltar que grande parte das reclamações dos usuários está ligada a eles.

Apesar de a gerente do CSSP creditar aos ACSs, ACEs (Agentes Comunitários de Endemias) e à Comissão local de Saúde a atribuição de contato com a comunidade, ela encara isso numa perspectiva de mão única e não de troca.

> Para passar para o usuário a ferramenta que a gente tem é a Comissão Local e os agentes comunitários. Às vezes, a gente utiliza [os agentes de] zoonoses também. Aí por exemplo, se vier panfleto a gente distribui panfleto, se vier cartaz a gente cola cartaz. É a maneira que a gente tem (Gerente do CSSP).

Dessa forma, não há um investimento em capacitar e reconhecer os ACSs/ACEs e a Comissão Local de Saúde, bem como o restante da equipe do Centro de Saúde, como agentes de comunicação dialógica que podem ser facilitadores e multiplicadores de informações.

Para os representantes da comunidade, em alguns momentos, a perspectiva dialógica é considerada importante, como nas falas "O ACS tinha que participar mais" e "[O ACS] Precisa vir participar da comissão e divulgar mais as coisas". Nota-se que a comissão local de saúde percebe o ACS como uma possibilidade de melhoria na comunicação entre o CSSP, a comissão e a comunidade. Além disso, os participantes ressaltaram a questão dos funcionários do atendimento, reconhecendo-os como agentes de comunicação.

(cc) BY-NC-ND

> A comunicação no acolhimento é fundamental. O que falta é comunicação. O atendimento [dos médicos e enfermeiros] está bom. [...] O usuário reclama, mas tem razão (Grupo Focal).

Observa-se uma percepção de expectativa positiva quanto ao fortalecimento da comunicação dialógica. Entretanto, a comissão local de saúde reconhece que a forma de atendimento dos funcionários pode se tornar uma percepção negativa quanto ao serviço como um todo.

Conforme as classificações de Haswani (2006), a gestão do Centro de Saúde em relação à comunicação considera apenas a comunicação de serviços e em perspectiva de informação. Vale ressaltar que a comunicação jurídica-formal e administrativa/cidadania não possui destaque no nível local, aquele em que ocorre contato direto com a sociedade e que a negociação nem sempre é considerada no processo de comunicação, mesmo no entendimento de alguns atores como ligação entre equipe e comunidade. A esses atores são designadas algumas funções, como distribuidores de material informativo, mais do que como multiplicadores de informação que ajudam na construção de sentido compartilhado entre atores.

5.2 Percepção sobre qualidade

Para os gestores, o estado de Minas Gerais e o município de Belo Horizonte são referências nacionais quando o assunto é saúde, principalmente após a implantação do SUS, conforme trecho destacado:

> Com o SUS, os municípios passaram a ter mais autonomia. Hoje, BH é o município mais avançado em saúde no país (Gerente do Distrito Sanitário Nordeste).

Contudo, a crença de que "serviço público é ruim" ainda é muito forte e impacta na percepção. O gestor da Regional Nordeste exemplifica isso com a questão das consultas especializadas.

> Mas sempre houve uma crítica muito grande em relação a consultas especializadas na cidade. [...] Uma das justificativas é que demora. Ora, eu me cito como exemplo. Tem consulta da minha mulher que demora seis meses. Marcada [em plano de saúde privado]. E paga convênio. No entanto, demora do mesmo jeito (Secretário da Regional Nordeste).

O gestor ressalta ainda que a premissa da má qualidade do SUS é equivocada, pois os procedimentos de saúde mais caros são fornecidos pelo SUS por meio de programas do Governo. De forma geral, os gestores avaliam positivamente o serviço público de saúde prestado pelo SUS, nos âmbitos nacional, estadual e municipal, o que difere da percepção dos representantes comunitários.

Na abertura da reunião, foi utilizada a técnica de imagens como o intuito de deixá-la interativa, incentivando a participação de todos desde o início. Foram apresentadas no grupo de foco as seguintes imagens para que os participantes pudessem associá-las ao CSSP: uma criança sendo atendida, vacinação, lian gong (ginástica terapêutica e preventiva realizada por meio de movimentos suaves e firmes, tendo como principais benefícios aliviar as tensões musculares, estimular a percepção dos sentidos e trabalhar as articulações para melhorar a mobilidade, a postura e a coordenação motora), roda de reunião entre funcionários, uma enfermeira

(cc) BY-NC-ND

aferindo pressão de um usuário e uma fila. A última foi a imagem escolhida. Percebe-se que a imagem negativa se sobressai entre as demais. Entretanto, em outros momentos da reunião, foi observada uma aceitação de forma natural de alguns problemas geralmente reclamados por usuários, como a questão das consultas especializadas. Eles demonstraram conhecer o processo de marcação desse tipo de consulta e os critérios de urgência estabelecidos pelo SUS para priorização de algumas em detrimento de outras, de acordo com o grau da doença.

Observa-se que, quando o público passa a ter acesso a informações e compreender o processo de funcionamento do Sistema Único de Saúde, há uma possibilidade de maior aceitação quanto à realidade dos centros de saúde. Essa premissa está alinhada às ideias de Ferrari (2008).

Em relação aos usuários, percebe-se que os entrevistados idosos procuram o Centro de Saúde com maior frequência em razão de maiores queixas e problemas de saúde. Eles tenderam a conversar mais sobre atendimento e qualidade dos serviços prestados pelo centro de saúde do que os mais jovens entrevistados.

Corroborando com a questão cultural apontada pelos gestores, o posicionamento dos usuários reflete a posição negativa referente ao sistema público de saúde, pois todos os entrevistados reclamaram dos serviços prestados: demora no atendimento, falta de medicamento e médicos especialistas etc.

> Eles marcam todas as pessoas para o mesmo horário, então, quando chegamos, a marcação anterior não vale. O que vale é a ordem de chegada (Usuário entrevistado).

Os usuários apresentaram diversas reclamações sobre o funcionamento do CSSP. Percebe-se que a falta de informação e conhecimento acerca do sistema, como a quem procurar e recorrer, a que local se dirigir, onde conseguir um determinado serviço etc., gera uma percepção negativa do SUS.

> Por exemplo, ela veio reclamar comigo: "porque a minha vizinha conseguiu consulta pro dia 11 e eu para o dia 18?". Daí eu pensei: devem ter tantos motivos, tantos motivos. Quer dizer, para eu explicar para toda essa questão é muito complicado. Essa questão da comunicação é muito difícil. Para ela, eu tive que explicar desde o começo, aí ela conseguiu entender (Gerente do CSSP).

Ao serem questionados sobre os principais problemas do centro de saúde, houve um consenso entre as respostas, inclusive entre usuários presentes no CSSP nos dias de observação: demora do atendimento da farmácia após a informatização do sistema de entrega dos medicamentos; falta de paciência e desrespeito dos funcionários com os usuários; atraso no atendimento.

Com relação às qualidades do CSSP, os entrevistados apontaram basicamente os mesmos pontos: atendimento dos médicos e agentes de saúde, serviço de odontologia e o serviço de Posso Ajudar. Isso demonstra a percepção de Lima e Rivera (2009) de que fortes relações entre pessoas que prestam serviços de saúde têm efeito direto na satisfação dos usuários e na sua fidelidade aos serviços.

5.3 Compreensão das informações oferecidas pelo Centro de Saúde

Para mais da metade dos usuários

(cc) BY-NC-ND

entrevistados, o meio mais utilizado para se informarem sobre questões de saúde, como prevenção, doenças, remédios, epidemias, saúde da mulher, doenças etc., são os agentes de saúde do CSSP. Outro meio citado por oito respondentes foram amigos e parentes. Os entrevistados que recebem visitas frequentes dos agentes de saúde sugeriram que eles informem mais os usuários sobre os serviços e funcionamento do CSSP.

Ao responderem como é feita a assimilação e compreensão das informações passadas pelo CSSP, alguns entrevistados afirmaram compreender bem todo o conteúdo transmitido, porém, ao serem questionados sobre o funcionamento do centro ou da lógica do SUS, eles não souberam opinar. Outros entrevistados afirmaram que não compreendem de forma adequada as informações, pois não há coerência no que é transmitido aos usuários da unidade básica de saúde:

> Todos os dias as informações mudam e aparecem situações diferentes sem que nós sejamos avisados. Diante disso, tudo fica confuso e não conseguimos entender bem como, de fato, funcionam alguns serviços do posto (Usuário entrevistado).

Os agentes de saúde foram citados como facilitadores para compreensão das informações passadas:

> Entendo algumas coisas, sim, mas na maioria das vezes procuro as agentes de saúde para tirarem as minhas dúvidas (Usuário entrevistado).

As atendentes, chamadas pelos usuários entrevistados como "moças da janelinha", não são bem avaliadas. A maioria dos entrevistados ressaltou que elas são impacientes para solucionar dúvidas e fornecer informações. Além disso, observou-se que há um ambiente de excessiva brincadeira entre as atendentes, o que prejudica o atendimento aos usuários, que precisam aguardar a conversa terminar para serem atendidos.

Ao longo da observação, houve uma paralisação de dois dias do sistema público de saúde. Durante esse período, diversos usuários compareceram ao CSSP em busca de atendimento. Ressaltam-se as seguintes falas das atendentes: "Nem a gente sabe direito, como iríamos informar?" ou "É só ver os jornais, gente... tá todo mundo sabendo disso".

Dessa forma, percebe-se um problema na comunicação interpessoal entre o atendimento do CSSP e os usuários. Fato que pode gerar muitas reclamações e fortalecer a cultura de que o serviço público é ruim, mesmo quando há bom atendimento de médicos, enfermeiros e dentistas.

5.4 Participação no processo comunicativo

Para se avaliar a participação no processo comunicativo, é necessário compreender a participação no contexto mais amplo do Centro de Saúde. Na percepção dos gestores, não somente a Comissão Local do CSSP, como instância de representação, mas a própria comunidade do entorno são participativas. Percebe-se que a gerente do Distrito Sanitário considera como participação o número de pessoas presentes nos eventos promovidos pelos órgãos públicos.

Os gestores consideram que as Comissões Locais de Saúde possuem um papel muito importante na participação popular como

(cc) BY-NC-ND

instância de elaboração de políticas no Conselho e nas Conferências. Acreditam que há necessidade de estimular a participação da comunidade em geral e não somente dos usuários dos centros de saúde e das pessoas que já participam das comissões locais de saúde ou outros conselhos.

> Os comerciantes tem que estar lá dentro. O empresário. Não é só aquele grupo que às vezes você vai na comissão local e são sempre os mesmos. Às vezes as mesmas pessoas participam de mais de uma Comissão. Ai eu acho que fica pouco representativo (Secretário da Regional Nordeste).

Segundo a Gerente do Distrito Sanitário Nordeste, há vários níveis de participação popular. Para ela, quanto mais carente é uma comunidade, mais participação existe, pois a necessidade dos serviços sociais é maior. Já quando a região se desenvolve, as necessidades locais mudam, e os indivíduos passam a se preocupar mais com questões particulares do que comunitárias. Essa assertiva pode ser considerada paradoxal à medida que nas regiões mais pobres ou carentes (possivelmente com baixo nível educacional) as pessoas tenham maior dificuldade de expressar suas queixas ou preferências. Por outro lado, em regiões mais desenvolvidas, existem mais grupos com capacidade de mobilização. Entretanto, infere-se que a análise da gerente possa estar partindo da percepção apenas dos usuários diretos no Centro de Saúde e não da sociedade como um todo, uma vez que, geralmente, as pessoas de regiões mais abastadas no Brasil não utilizam o SUS, mas sim sistemas privados de saúde. Por isso, não se pode tomar tal interpretação como verdade, e nem é esta uma premissa deste artigo. A construção de sentido que a gerente fez parte de sua vivência, o que torna sua observação importante por fazer parte da realidade social em questão.

De acordo com os gestores, o contexto histórico de cada comunidade interfere no nível de participação popular. O CSSP surgiu em razão da demanda da comunidade local, portanto os gestores entendem que a participação deveria ser efetiva, justamente por essa iniciativa ter partido da própria população.

Ao contrário dos gestores, a Comissão Local do CSSP afirma que a comunidade tem pouca ou nenhuma participação. Para os membros, os fatores resultantes dessa situação são diversos, como não haver nenhum tipo de remuneração, falta de vontade e descrédito.

No grupo focal, ressaltou-se que a participação da comunidade está diretamente relacionada ao sucesso das atividades da comissão, como nos casos de bairros vizinhos que conseguem realizar grandes obras, modificações e melhorias. Entretanto, os participantes afirmaram que as comissões não se comunicam entre si, em razão das disputas que possam ocorrer por melhorias em cada comunidade por meio de busca de votos no Orçamento Participativo. Por fim, os membros da Comissão Local do CSSP e os gestores concordam no seguinte aspecto:

> A comunidade não sabe do poder que ela tem. Uma comunidade organizada coloca um município para frente (Gerente do Distrito Sanitário Nordeste).

> O povo só sabe reclamar! Poderíamos ter coisas melhores! Eles não sabem a força que uma associação de bairro tem junto ao poder público. Quem luta, alcança

(cc) BY-NC-ND

(Grupo Focal).

Apesar de os gestores entenderem e valorizarem o papel das comissões locais de saúde, todos os entrevistados afirmaram desconhecer a comissão do CSSP. Além disso, nunca participaram de nenhuma Organização Não Governamental (ONG), projeto social ou associação comunitária por falta de tempo e informação sobre procedimentos e funcionamentos deles. Ao serem questionados sobre o desejo de participar de projetos que envolvem a comunidade, os entrevistados afirmaram não ter vontade de se envolver nesse tipo de atividade e alguns falaram sobre a falta de informação sobre isso.

Ao serem questionados sobre como podem ajudar na comunidade em questões de saúde, alguns entrevistados não souberam opinar, pois acreditam que esse papel deve ser realizado pela prefeitura e pelo Centro de Saúde. Outros acreditam que participam ao passar aos vizinhos informações que já receberam sobre prevenção de doenças e epidemias.

Percebe-se, portanto, que existem diferentes construções de sentido para o termo "participação popular". Mesmo tendo pontos em comum, não se observa um processo de comunicação, em seu sentido constituinte, que vise à negociação e à troca. Em sentido estratégico, percebe-se que há intenção de se valer da Comissão como contato com a comunidade para obter informações. Contudo, ressalta-se novamente a necessidade de se rever os paradigmas sobre os quais a comunicação é desenvolvida nas organizações públicas de saúde, pois a Comissão deve ser inserida não somente na execução de ações esporádicas, mas também em um sistemático processo que esteja atento às demandas da comunidade e dos usuários ao mesmo tempo em que esteja integrado às ações do Centro de Saúde. Para mudar o paradigma informacional (emissor-receptor) para o relacional (interagentes), é necessário que os atores discutam seus papeis e sejam capacitados como interlocutores, além de se abrirem os canais de comunicação dispostos a negociar e trocar informações relevantes tanto para a comunidade quanto para a organização, não deixando de observar os interesses dos representantes da Comissão Local de Saúde nesse processo.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste artigo é levar os leitores a compreender como ocorrem os processos de comunicação entre a organização que presta serviços públicos de saúde e seus usuários. Embora se refira ao retrato de apenas um centro de saúde do município, com características particulares e especificidades, acredita-se que este estudo contribui para a discussão da comunicação como processo tanto constituinte quanto estratégico nas organizações públicas. Além disso, pode-se estender as contribuições para a formulação e implementação de políticas públicas, uma vez que as demandas da população podem ser enxergadas e debatidas em real contexto, por via da comunicação dialógica.

É válido destacar que se buscou compreender a comunicação em duas dimensões principais: como 1) processo estratégico, no qual há ações intencionais que visam guiar ações e decisões em linhas gerais nas organizações; e como 2) constitutiva dos processos de relação social. O primeiro item refere-se basicamente a atividades e ações de comunicação

(cc) BY-NC-ND

planejadas e executadas pela organização, enquanto o segundo é uma dimensão inerente ao social. A segunda perspectiva está relacionada também à forma que se percebe a comunicação em termos de paradigma: informacional ou dialógico-relacional, por exemplo. Essa visão da comunicação enseja tipos de ações estratégicas diferentes, como distribuição de panfletos para divulgação de serviços pelo ACS ou ação comunicativa dos ACSs e representantes da Comissão Local de Saúde, que visem à troca e à negociação. Dessa forma, muitas vezes, eles estão imbricados, pois uma visão pode interferir na outra.

De acordo com os resultados, pôde-se concluir que o modelo de comunicação percebido por meio das práticas dos órgãos públicos em questão é o informacional, baseando-se em comunicação de massa. Modelo este que, apesar de funcionar bem em casos como campanhas nacionais de saúde, apresenta inadequação à realidade do CSSP, conforme achados da pesquisa. Acredita-se que a não capacitação para o uso de informações e serviços pode explicar parte dessas distorções no processo de comunicação.

Foi possível perceber também que os gestores entendem a Comissão Local de Saúde como importante canal de comunicação com a comunidade, embora existam lacunas nessa relação. O CSSP tem uma expectativa quanto à essa comissão: que ela seja a ligação com a comunidade. Entretanto, observou-se que as pessoas não têm conhecimento do que é, muito menos, para que ela serve. Ou seja, a Comissão Local de Saúde não tem ainda o papel desejado pelo CSSP. Já a comissão, que tem a mesma visão de comunicação sob a perspectiva informacional, espera que o CSSP repasse informações e materiais informativos em tempo hábil, o que nem sempre ocorre. Constatou-se que, na percepção dos usuários, a comunicação via Agente Comunitário de Saúde tem relevância e que, a partir do momento que o público passa a ter acesso a informações e compreender o processo, ocorre maior aceitação.

Acredita-se que a comunicação unilateral utilizada no PSF, no antigo paradigma emissor-receptor, teve insuficiência em sua construção e seu compartilhamento. Para os gestores, o PSF é uma vitrine do SUS, referência, e trouxe melhorias para o sistema. Entretanto, à medida que a comunidade não compreende o que é o programa, infere-se que ela também não esteja fazendo a relação do PSF como elemento fundamental para o SUS.

As diferentes visões sobre a participação popular da comunidade do entorno do CSSP são um exemplo de diversos compartilhamentos e construções de sentido. Para os gestores, que entendem a participação como a presença de representantes da comunidade nas reuniões e conferências, a comunidade é participativa. Contudo, para a Comissão Local de Saúde, que tenta mobilizar a comunidade principalmente para a causa da administração do CSSP, a comunidade não é participativa. Os usuários alegaram não participar desse tipo de atividade e até desconhecem quem o faz.

Este artigo abre precedentes para outros estudos dentro da área de administração pública, comunicação e saúde. De forma interdisciplinar, a mobilização social pode ser trabalhada sob outras perspectivas, além da comunicação. Outro estudo agregador dessa temática é avaliar como os funcionários dos centros de saúde e

(cc) BY-NC-ND

ACSs compreendem a comunicação na saúde e quais as implicações do estudo na comunicação geradas na gestão de políticas públicas. Além disso, sugere-se que haja continuidade das discussões sobre "Comunicação pública" e "Comunicação dialógica" no Brasil e que as questões apresentadas sejam aprofundadas para potencializar as ações das organizações públicas.

Com esta pesquisa, percebe-se a necessidade de reestruturar alguns aspectos comunicacionais quanto ao relacionamento do CSSP com seus usuários. Defende-se que a coordenação das ações de saúde seja vista de forma dialógica e relacional, com participação dos atores como interagentes, além da obtenção de ferramentas e instrumentos básicos de comunicação. Fica evidente também a necessidade de reconhecer os funcionários do atendimento como importante canal de comunicação com o usuário para o desenvolvimento de estratégias de melhorias na comunicação interpessoal.

Defende-se ainda que os integrantes da Comissão Local de Saúde sejam qualificados como agentes multiplicadores, visando ao exercício da função proposta pela Constituição de forma efetiva e eficiente, para estimular a participação popular. É necessário que eles conheçam suas possibilidades de atuação dentro da comunidade, dentro do CSSP e junto aos outros órgãos envolvidos no âmbito da saúde.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. In: AVRITZER, L. (Org.) **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009.

BELO HORIZONTE. Prefeitura de Belo Horizonte. **Portal da PBH**. 2010. Disponível em: www.pbh.gov.br .Acesso em: 26 set. 2010.

BRASIL. Ministério Da Saúde. **Entendendo o SUS.** Brasília: Ministério da Saúde, 2006. Disponível em: <http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/cartilha_entendendo_o_sus_2007.pdf>. Acesso em: 22 set. 2010.

CORDEIRO, S., CORNWALL, A., DELGADO, N. A luta por participação e controle social em um conselho municipal de saúde. In: ROMANO, J., ANDRADE, M., ANTUNES, M. (Orgs.). **Olhar crítico sobre participação e cidadania:** a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular: Action Aid Brasil, 2007.

FERRARI, M. A. Teorias e Estratégias de Relações Públicas. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). **Gestão Estratégica de Comunicação Organizacional e Relações Públicas**. São Caetano do Sul: Difusão, (2008).

FOSSÁ, M. I., SILVA, J. Q., STASIAK, D. **Comunicação social em instituições públicas**: estudo de caso do Poder Legislativo de Santa Maria – RS. UNIRevista, 2006, 1 (3).

FRANÇA, V Paradigmas da comunicação: conhecer o quê? In: MOTTA, L. G., WEBER, M. H., FRANÇA, V., PAIVA, R. (Orgs.). **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

HASWANI, M. F. **Comunicação Governamental**: em busca de um alicerce

(cc) BY-NC-ND

teórico para a realidade brasileira. São Paulo, Organicom, 2006, 3 (4), 190 p.

HASWANI, M. (2007). Comunicação pública e as novas dimensões para as relações públicas. In KUNSCH, M. M., KUNSCH, W. L. (Orgs.). **Relações Públicas Comunitárias**: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora. São Paulo: Summus.

HENRIQUES, M., BRAGA, C., COUTO E SILVA, D., MAFRA, R. Relações Públicas em projetos de mobilização social: funções e características. In: HENRIQUES, Márcio (Org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

HENRIQUES, M., BRAGA, C., MAFRA, R. O planejamento da comunicação para a mobilização social: em busca da co-responsabilidade. In HENRIQUES, M. (Org.). **Comunicação e estratégias de mobilização social**. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

KUNSCH, M. **Planejamento de Relações Públicas na Comunicação Integrada**. São Paulo: Summus, 2003.

KUNSCH, M. Dimensões e perspectivas das relações públicas comunitárias. In KUNSCH, M., KUNSCH, W. L. (Orgs.). **Relações Públicas Comunitárias:** a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora. São Paulo: Summus, 2007.

MAFRA, R. **Entre o espetáculo, a festa e a argumentação:** mídia, comunicação estratégica e mobilização social. Belo Horizonte: Autêntica, 2006.

MATOS, H. H. G. Comunicação Política e Comunicação Pública. São Paulo, **Organicom**, 2006, 3 (4), 190p.

NOVELLI, A. L. C. R. O papel institucional da Comunicação Pública para o sucesso da governança. São Paulo, **Organicom**, 2006, 3 (4), 190p.

OLIVEIRA, I. L. Novo sentido da comunicação organizacional: construção de um espaço estratégico. XXVI Congresso Anual em Ciência da Comunicação. **Anais.** Belo Horizonte/MG, 2003.

OLIVEIRA, I. L. Espaços dialógicos e relacionais nas organizações e sua natureza ético-política. In: KUNSCH, M. M. K. (Org.). **Comunicação Organizacional:** linguagem, gestão e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2009, v. 2, p. 321-332.

OLIVEIRA, I. L., PAULA, M. A. Processos e estratégias de comunicação no contexto das organizações. In: OLIVEIRA, I. L., LIMA, F. **Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional**. São Caetano do Sul: Difusão, 2012.

OLIVEIRA, M. J. Gestão pública, comunicação e cidadania: o caso da Prefeitura Municipal de Campinas. IN: Congresso Anual em Ciência da Comunicação, XXVI, Belo Horizonte. **Anais.** Belo Horizonte, 2003b.

PERUZZO, C. M. K. **Comunicação nos movimentos populares:** a participação na construção da cidadania. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

RANGEL, M. L. Dengue: educação, comunicação e mobilização na perspectiva do controle – propostas inovadoras. **Interface – Comunicação, saúde e**

(cc) BY-NC-ND

educação, 2008, 12 (25), p. 433-441.

SOARES, A. T., MONTEIRO, L. O contexto das organizações: uma leitura sobre suas configurações e seus processos comunicacionais. In: OLIVEIRA, I. L., LIMA, F. **Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional.** São Caetano do Sul: Difusão, 2012.

TORO, J. B., WERNECK, N. M. **Mobilização social:** um modo de construir a democracia e a participação. Belo Horizonte: Autêntica, 2004.

VASQUEZ, M. L., SILVA, M. R., CAMPOS E., ARRUDA, I. DINIZ, A., VERAS, I., PEREIRA, A. P. Participação social nos serviços de saúde: concepções de usuários e líderes comunitários em dois municípios do Nordeste do Brasil. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2003, 19 (2), p.579-591.

(cc) BY-NC-ND

DESEMPENHO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA LUZ PARA TODOS: NOVOS ATORES COMO FATOR EXPLICATIVO

'Luz para Todos' Program Implementation Performance

RESUMO

A literatura de implementação de políticas públicas destaca que quanto maior a quantidade de atores envolvidos no processo de execução de determinada política, maiores são as chances de insucesso e de falhas em sua implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; O'TOOLE; MONTJOY, 1984 e LUNDIN, 2007). Aponta-se, em especial, que há atores não identificados como partes interessadas durante a etapa de elaboração da política que surgem ao longo do processo de implementação de determinada política pública e acabam exercendo influência sobre ela no processo de execução. Neste artigo, busca-se descrever a influência de novos atores no processo de implementação do Programa Luz para Todos e verificar como esse fator se associa à variação de desempenho observada no âmbito da política pública. Os resultados evidenciam que a quantidade de novos atores envolvidos no processo de implementação de uma política pública não é condição necessária e/ou suficiente para explicar o desempenho de sua execução. No entanto, a qualidade da participação dos novos atores se apresenta como fator relevante ao desempenho alcançado.

Palavras-chave: Implementação de Políticas Públicas; Novos atores; Desempenho; Qualitative Comparative Anlysis (QCA); Programa Luz para Todos.

André Dias Oliveira - andredias.eppgg@gmail.com
Mestrando em administração pela UnB.

Artigo submetido no dia 26.11.2012 e aprovado em 18.11.2013

ABSTRACT

The literature on public policies implementation emphasizes that the larger the amount of actors involved in the execution process of a given policy, larger will be the chances of lack of success and failure in their implementation (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; O'TOOLE; MONTJOY, 1984 and LUNDIN, 2007). It is particularly stressed that there are non-identified actors as interested parts during the policy elaboration phase, who arise during a given public policy implementation process and end up by exerting some influence on it. The present article intends to describe the influence of new actors in 'Luz para Todos' Program and check how this factor is associated to the performance variation as observed in the scope of this public policy. Results show that the amount of new actors involved in the implementation process of a public policy is not a necessary and/or sufficient condition to explain performance in this public policy execution. However, the new actors' participation quality represents a relevant factor in the performance obtained.

Key-words: *Implementation of Public Policies; New Actors; Performance; Qualitative Comparative Analysis (QCA); Luz para Todos Program.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introdução

A literatura de implementação de políticas públicas destaca que quanto maior a quantidade de atores que participem do processo de implementação de uma política pública, maiores as chances de insucesso em sua execução. Pressman e Wildavsky (1984) afirmam que o número de atores envolvidos em uma determinada estrutura interorganizacional é um dos fatores que determinam se o processo de implementação de uma política pública será bem-sucedido ou não. Sendo assim, mais atores significam maiores chances de falhas na implantação de determinada política pública. O'Toole e Montjoy (1984) acrescentam que a grande quantidade de atores dificulta o processo de implementação nas situações em que há interdependência recíproca e sequencial entre eles.

Dessa forma, o objetivo desta pesquisa é verificar como a participação de novos atores no processo de implementação do Programa Luz para Todos (Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica) afetou os resultados da execução dessa política pública.[1] Para os propósitos do trabalho, consideraram-se como novos atores as organizações que não foram identificadas como partes interessadas do Programa LPT durante a fase de elaboração dessa política pública, porém no processo de implementação exerceram influência sobre ela.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas estão relacionados ao desenvolvimento de sistemáticas de conhecimento, cujo objetivo é esclarecer como os atores envolvidos nesse processo negociam e conduzem as dificuldades encontradas na execução das políticas públicas (O'Toole, 2000). Dessa forma, compreender a influência da atuação de novos atores no processo de implementação e sua relação com o desempenho dessa política pública pode contribuir para obtenção de subsídios para a literatura de implementação. Importa registrar que este estudo inova ao caracterizar a atuação de novos atores no processo de implementação de uma política pública sob uma ótica diferenciada. A literatura destaca que o número excessivo de novos atores dificulta o processo de implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; O'TOOLE; MONTJOY, 1984; O'TOOLE, 2000; LUNDIN, 2007). No entanto, a atuação desses novos atores será analisada não do ponto de vista da quantidade dos atores, mas sim da qualidade de sua participação no sentido de facilitar ou atrasar o processo de implementação de uma política pública. Também será analisado o processo de implementação do Programa LPT sob a ótica da influência de novos atores que participaram diretamente do processo de execução dessa política pública.

O Luz para Todos é um programa governamental que tem como objetivo prover acesso à energia elétrica aos domicílios localizados na zona rural. Essa política pública é coordenada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), operacionalizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e executado pelas empresas concessionárias e permissionárias de energia elétrica (BRASIL; Ministério de Minas e Energia. *Manual de Operacionalização do Programa LPT,* 2009), os quais são os atores contemplados na elaboração da política.

Ao longo do processo de implementação do Programa LPT nos respectivos estados brasileiros, surgiram outros atores não identificados na elaboração da política como possíveis interessados em sua execução,

(cc) BY-NC-ND

mas que acabaram exercendo influência direta no processo de implementação.

A seguir, apresenta-se uma breve descrição do Programa Luz para Todos. Após essa contextualização, será discutido o marco referencial que orientou o estudo: implementação de políticas públicas; modelos de análise do processo de implementação de políticas públicas; conceito de desempenho de uma política pública, e atuação de novos atores no processo de implementação. Em sequência, haverá caracterização dos métodos utilizados para coletar e analisar os dados, seguida da descrição dos casos, ou seja, a identificação da ausência ou presença de novos atores que participaram do processo de implementação do Programa LPT nos diferentes estados brasileiros e a discussão dos resultados alcançados. Finalizando, apresentam-se as considerações finais.

2. Programa Luz para Todos

De acordo com dados levantados pelo Censo de 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), existiam, no Brasil, naquela época, aproximadamente dois milhões de domicílios rurais, onde moravam em torno de 10 milhões de pessoas, sem acesso à energia elétrica. Verificou-se ainda que as famílias desassistidas desse serviço público estavam majoritariamente situadas nas regiões de menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e cerca de 90% delas possuíam renda inferior a três salários mínimos.

Tendo em vista esse contexto, o Programa Luz para Todos (LPT) – Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – surgiu como alternativa e estratégia para combater a pobreza e a desigualdade social nessas localidades, tendo em vista que a energia poderia ser considerada como vetor de desenvolvimento socioeconômico (BRASIL; Ministério de Minas e Energia, 2010).

O LPT é um programa governamental criado em 2003, durante o Governo Lula, cujo objetivo é prover acesso à energia elétrica aos domicílios localizados na zona rural (BRASIL; Decreto n. 4.873, de 11 de novembro de 2003). Essa política pública é coordenada pelo Ministério de Minas e Energia (MME), operacionalizado pelas Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) e executado pelas empresas concessionárias e permissionárias de energia elétrica.

Os principais agentes responsáveis pela condução desse programa governamental são: Ministério de Minas e Energia (MME), Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras); concessionárias e permissionárias de distribuição de energia elétrica; cooperativas de eletrificação rural, e governos estaduais. No entanto, durante o processo de implementação dessa política pública, surgiram outros atores que passaram a exercer influência sobre a execução dessa política, como órgãos de controle ambiental e outras organizações governamentais.

Em relação ao desempenho do Programa LPT durante o período de 2004 a 2008, pode-se destacar que, a respeito do número de ligações realizadas no país, foi satisfatório, tendo em vista que alcançou a marca de 96% das ligações planejadas. No entanto, a variação de desempenho do LPT entre os estados brasileiros foi muito grande, sendo o melhor no estado do Espírito Santo – 371%, enquanto o pior foi o dos estados

(cc) BY-NC-ND

do Amazonas, Amapá e Piauí – 29%. Isso significa que houve dificuldade de execução do Programa em algumas localidades e em outras não, a qual pode estar relacionada a diversos fatores, inclusive a atuação de novos atores no processo de implementação dessa política pública.

Observa-se que a execução desse programa é bastante complexa, tendo em vista a quantidade de atores envolvidos no processo de sua implementação e na estrutura de gestão dessa política pública. Além dos atores que estão identificados na estrutura de gestão do LPT, com atribuições bem definidas, há outros que surgiram durante o processo de implementação e interferiram, de forma positiva ou negativa, na execução dessa política pública, sendo relevante investigar seu papel no processo de implementação e sua contribuição ao desempenho verificado nos distintos estados brasileiros.

3. Marco teórico

Na visão clássica da ação governamental, a implementação constitui uma das fases do ciclo de políticas públicas (LOWI, 1972), a qual corresponde à execução de ações implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas (SILVA; MELO, 2000).

Para Howlett e Ramesh (1995), implementação é um processo no qual os programas e as políticas públicas são conduzidos, colocando o que foi planejado em prática. Para Rua (1997), a implementação de políticas públicas pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores.

Pressman e Wildavsky (1984), por sua vez, definem implementação de políticas públicas como o processo de interação entre o estabelecimento dos objetivos e as ações empreendidas para alcançá-los. Para esses dois autores, o processo de implementação está relacionado à habilidade de atingir os objetivos estabelecidos para determinada política pública (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).
De acordo com Subirats (1992), a análise do processo de implementação de políticas públicas envolve o estudo sistemático das atividades de implementação, cujo objetivo é individualizar os fatores que explicam o processo de transformação dos programas em resultados.

A literatura de implementação de política pública destaca duas vertentes de análise do processo de implementação:

1. *Top-down* e *bottom-up*: ressalta que as ações de implementação de uma política pública coincidem com as decisões estabelecidas pelas autoridades que a formularam (MATLAND, 1995). Aborda-se o estudo da etapa de implementação de políticas públicas a partir de uma visão macro, ou seja, daqueles que são os formuladores das políticas.
2. *Bottom-up*: versa sobre o processo de implementação a partir das perspectivas e expectativas dos beneficiários da política pública e da localidade de sua implantação (MATLAND, 1995). Possui visão mais micro, específica da localidade e dos atores que atuam nesse local.

Conforme Matland (1995), os teóricos da

(cc) BY-NC-ND

vertente *top-down* enxergam os formuladores de políticas públicas como os atores centrais do processo de sua implementação e concentram sua preocupação nos fatores que podem afetar as decisões no nível central. Os teóricos da vertente *bottom-up* focam nos beneficiários das políticas públicas e nos agentes implementadores, argumentando que a política pública implementada se define no nível local (MATLAND, 1995).

Observa-se que as abordagens sobre o estudo do processo de implementação de uma política pública se relacionam diretamente à definição de desempenho e sucesso de determinada política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; MATLAND, 1995; LUNDIN, 2007). Na visão *top-down*, o desempenho de implementação de políticas públicas está relacionado ao alcance das metas estabelecidas por seus elaboradores, ou seja, o sucesso na execução de um programa refere-se à aderência ao planejamento, aos objetivos inicialmente definidos e a seu cumprimento (MATLAND, 1995). Em contraposição, os teóricos defensores do modelo *bottom-up* pregam que o sucesso na implementação de uma política pública não depende apenas do desenho da política elaborado pelos formuladores, mas, principalmente, da adaptabilidade da política pública e da capacidade dos implementadores de torná-la exequível à realidade encontrada (MATLAND, 1995).

Nesse sentido, os teóricos das vertentes *top-down* e *bottom-up* divergem quanto à definição de sucesso no processo de implementação. De acordo com os *top-downers*, o sucesso da implementação está relacionado ao alcance dos objetivos que foram traçados durante a fase de formulação da política. Os bottom-upers acreditam que o sucesso está relacionado a um conceito mais amplo, defendendo que ele esteja intrinsecamente vinculado ao alcance de resultados positivos da política, ou seja, ao impacto (MATLAND, 1995).

As definições de sucesso e insucesso estão diretamente relacionadas ao desempenho de determinada política pública. De acordo com Pressman e Wildavsky (1984) e Lundin (2007), em uma postura que pode ser caracterizada como *top-down*, desempenho é grau de cumprimento dos objetivos alcançados pela política pública, posição adotada neste artigo.

De acordo com Matland (1995), o grau de ambiguidade inerente a uma política afeta diretamente o processo de implementação. Quando os objetivos da política são claramente explicitados, os comandos dos formuladores possuem um valor maior. Nesses casos, o critério de sucesso seria o alcance dos objetivos expressos na formulação. Quando os objetivos da política não são claramente definidos, a avaliação de sucesso se torna mais difícil, pois diferentes critérios podem ser incluídos na avaliação. As diretrizes das políticas públicas são, com frequência, excessivamente vagas. Elas não incorporam objetivos específicos e falham por não estabelecer marcos para a medição dos resultados. Isso abre um leque bastante extenso de possíveis mensurações (MATLAND, 1995).

Pressman e Wildavsky (1984) sugerem que o desempenho de uma política pública varia de acordo com o número de atores envolvidos no processo de implementação de uma estrutura interorganizacional e afirmam categoricamente que esse aspecto é um dos fatores que determinam se o processo de implementação de uma política pública será bem-sucedido ou não. Sendo assim,

(cc) BY-NC-ND

mais atores significam maiores chances de falhas na implantação de uma determinada política pública. Por sua parte, O'Toole e Montjoy (1984) acrescentam que grande quantidade de atores dificulta o processo de implementação nas situações em que há interdependência recíproca e sequencial entre eles. Lundin (2007) destaca também que o desempenho de uma política pública pode ser afetado pela quantidade de atores envolvidos no processo de implementação, enfatizando que a quantidade maior de atores aumentará ainda mais as dificuldades se as tarefas de execução dessa política pública forem complexas.

De acordo com Mazmanian e Sabatier (1989), há uma grande dificuldade para se obter coordenação entre os diversos atores que participam do processo de implementação de uma política pública. O problema aumenta em casos de estados federativos, em que as políticas públicas são elaboradas pelo governo central e implementadas nas localidades. Para contornar esse problema de coordenação, Mazmanian e Sabatier (1989) defendem que haja integração hierárquica entre os atores que participam do processo de implementação e redução do poder de veto deles, o que contribui para que haja menos atrasos e impedimentos na condução de uma política pública.

No estudo realizado por Pressman e Wildavsky (1984), busca-se entender as razões de haver tanta morosidade e dificuldades para a implantação de programas de emprego e redução da pobreza na cidade de Oakland, localizada no estado da Califórnia (EUA), já que a princípio todos os atores envolvidos concordavam com seus pressupostos. Eles concluem que havia uma quantidade enorme de atores envolvidos, inclusive novos atores que inicialmente não foram consultados na ocasião da formulação da política, porém demonstraram interesse direto na implementação do Projeto Oakland. Esses novos atores possuíam expectativas e motivações distintas em relação ao projeto (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984), que ficaram conhecidas somente na fase de execução, afetando negativamente o desempenho do processo de implementação dessa política pública.

A literatura deixa claro os novos atores que surgem no processo de implementação das políticas públicas podem ser considerados como um fator que influencia diretamente o desempenho da execução dessa política.

4. Método

Examinou-se o processo de implementação do Programa LPT nos estados brasileiros durante o período de 2004 a 2008, com o objetivo de identificar, descrever e caracterizar a influência da atuação de novos atores em seu processo de implementação e como esse fator se associa à variação de desempenho observada no contexto dessa política.

Tendo em vista que há um monitoramento/acompanhamento sistemático e extensivo do objeto de pesquisa, a dimensão temporal desse estudo é caracterizada como seccional de perspectiva longitudinal (PETTIGREW, 1990). Importa destacar que a primeira fase do Programa LPT (2004-2008) foi escolhida como objeto de estudo deste artigo pelo fato de já possuir informações consolidadas sobre o desempenho dessa política pública nos diferentes estados, o que facilita a análise do fenômeno.

A pesquisa desenvolvida apresenta caráter

(cc) BY-NC-ND

descritivo. Averiguou-se a influência da atuação de novos atores no processo de implementação do Programa LPT e como esse fator se associa à variação de desempenho desse programa nos diferentes estados. A inclusão de apenas "novos atores" na pesquisa se deve a vários fatores. Primeiro, está relacionada a uma estratégia de delimitação do escopo do estudo. Segundo, refere-se à questão de que os atores que foram mapeados previamente no processo de formulação da política pública possuem suas atribuições claramente delimitadas e suas ações estão mais coordenadas e articuladas. Por último, os "novos atores" são elementos "surpresa" no processo de implementação, razão pela qual se focou na atuação desses novos atores que influenciaram diretamente a execução dessa política pública.

A abordagem metodológica da pesquisa é qualitativa. No entanto, foram utilizados dados qualitativos e quantitativos para a realização das análises. O uso de diferentes tipos de dados é importante para complementar lacunas de informação que possam existir durante a concretização do estudo (CRESWELL, 2010). A metodologia qualitativa constitui-se de técnicas de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Foram encaminhados questionários para os integrantes de todos os Comitês Gestores Estaduais do Programa LPT, os quais foram utilizados para realizar a triangulação com os dados qualitativos da pesquisa, objetivando fortalecer a análise (SCHWARTZ-SHEA, 2006).

O propósito deste estudo é descrever a influência da atuação de novos atores no processo de implementação do Programa LPT e como ela se associa à variação de desempenho, observada no contexto dessa política pública nos diferentes estados brasileiros. Para tanto, foi escolhida a estratégia de múltiplos casos – a implementação do Programa LPT nos diferentes estados brasileiros – para a realização desta pesquisa. Essa estratégia se caracteriza pelo "[...] exame detalhado de um aspecto de um episódio histórico com o intuito de desenvolver ou testar explicações que podem ser generalizadas para outros eventos" (GEORGE; BENNET, 2005, tradução livre).

Após a realização dos estudos de múltiplos casos – a implementação do Programa LPT em cada estado brasileiro foi tratada como um caso –, foi aplicado o método de análise comparativa, que envolve a investigação de diversas unidades de análise com o intuito de ressaltar diferenças e similaridades entre os diferentes casos estudados (RAGIN, 1987). Utiliza-se o método comparativo para compreender fenômenos complexos, pois possibilita identificar e descrever situações em que diferentes arranjos de variáveis independentes podem conduzir a um mesmo resultado em casos distintos (GEORGE; BENNET, 2005). Nesse sentido, a análise comparativa permite identificar a complexidade causal por meio da identificação de condições necessárias e/ou suficientes para um dado resultado. Sendo assim, possibilita distinguir os conjuntos ou combinações de fatores que caracterizam os diferentes desempenhos alcançados pelos estados brasileiros durante o processo de implementação do Programa LPT, sob a ótica da atuação ou não de novos atores nesse processo.

As perguntas norteadoras deste artigo são: "Como se caracteriza a atuação de novos atores no processo de implementação do Programa LPT e qual o resultado da influência de suas ações no desempenho desse processo nos diferentes estados

(cc) BY-NC-ND

brasileiros?".

Em relação às variáveis que fazem parte da pesquisa maior que deu origem a este artigo, destacam-se a dependente/consequente (Desempenho do Programa Luz para Todos) e a independente/antecedente (Novos atores).

A variável dependente/consequente (Desempenho do Programa Luz para Todos) foi operacionalizada em razão da quantidade de ligações de energia elétrica efetuadas pelo Programa LPT nos diferentes estados brasileiros, em comparação com as metas de ligações estabelecidas pelo programa para cada estado. Sendo assim, a variável "Desempenho" está relacionada ao que, de fato, o Programa LPT realizou em comparação ao que estava planejado. O indicador construído para essa variável é: quantidade de ligações realizadas pelo Programa LPT no estado "X" dividido pela quantidade de ligações planejadas para o estado "X". Nesse caso, houve a classificação do desempenho dos estados em quatro categorias, conforme o alcance das metas do Programa: 1) Desempenho baixo – 0% a 50%; 2) Desempenho regular – 50,01% a 89,9%; 3) Desempenho bom – 90% a 120%; e 4) Desempenho ótimo – acima de 120,01%. Essa delimitação foi adotada tendo em vista que um desempenho acima de 90% na execução física de uma política pública é considerado satisfatório, conforme avaliações de Programas Governamentais realizadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

A variável independente/antecedente "Novos atores" está relacionada aos novos atores que surgiram durante o processo de implementação do Programa LPT que não haviam sido contemplados ou participado do processo de elaboração dessa política pública, ou seja, são os atores que demonstraram interesse direto na época da execução do LPT e não tinham sido identificados anteriormente como atuantes nesse processo.

Os atores identificados no processo de formulação da política que participariam da implementação do programa são: 1) Ministério de Minas e Energia; 2) Centrais Elétricas Brasileiras S.A. – Eletrobras; 3) Estados; 4) Concessionárias e Permissionárias de Energia Elétrica – Agente Executor; 5) Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL. Logo, os demais atores que não fazem parte dessa lista, mas atuaram diretamente e influenciaram a condução dessa política pública, foram considerados novos atores.
Os indicadores para mensurar essa variável são: 1) Atuação de novos atores que contribuíram positivamente para a implementação do Programa LPT; e 2) Atuação de novos atores que dificultaram o processo de implementação do Programa LPT.

O primeiro indicador da variável independente "novos atores" – "Atuação de novos atores que contribuíram positivamente para a implementação do Programa LPT" – busca identificar se houve ou não participação positiva de novos atores no processo de implementação desse programa. Esse indicador pode ser considerado um fator relevante para analisar esse processo, pois a atuação de novos atores que contribuem para facilitar a implementação desse programa influencia diretamente e de forma positiva o desempenho dessa política pública. Logo, para efeito da análise desse indicador, os valores que ele poderia assumir são: A) (SIM = 1); ou B) (NÃO = 0), sendo que "SIM" quer

(cc) BY-NC-ND

dizer que houve atuações de novos atores que contribuíram para o processo de implementação do Programa LPT em determinado estado e "NÃO" significa que não houve. O mesmo tratamento foi dado ao indicador "Atuação de novos atores que contribuíram negativamente para a implementação do Programa LPT". Porém, cabe ressaltar que esse indicador busca identificar se houve ou não a participação de novos atores nesse programa que prejudicaram/atrasaram sua execução.

A coleta de dados foi realizada em três etapas. Na primeira, foi feita a pesquisa documental. Em um segundo momento, foram efetuadas as entrevistas semiestruturadas com os gestores nacionais do Programa LPT para levantar informações sobre a atuação e a influência de novos atores no processo de implementação dessa política pública nos estados brasileiros. Foram realizadas sete entrevistas.[2] Os entrevistados foram: o secretário de Energia Elétrica; o coordenador nacional do Programa LPT; os coordenadores das regiões geoelétricas Sul, Centro-Oeste/Sudeste, Nordeste e Norte, e um ex-coordenador das regiões geoelétricas Sul e Nordeste. Eles foram escolhidos para a realização da entrevista em razão de suas responsabilidades em relação à gestão do Programa LPT e ao conhecimento sobre o histórico do processo de implementação dessa política pública. Cabe ressaltar que, de acordo com Creswell (2010), as entrevistas são úteis quando os participantes não podem ser diretamente observados e têm a vantagem de possibilitar que o pesquisador busque informações históricas não documentadas (MARCONI; LAKATOS, 2010).

Por fim, a terceira etapa envolveu o encaminhamento do questionário aos participantes dos 26 Comitês Gestores Estaduais (CGE) do Programa LPT. Importa registrar que os CGE possuem a atribuição de discutir soluções para os problemas que surgem durante o processo de implementação do Programa LPT nos diferentes estados brasileiros, fato esse que justifica a importância de averiguar, no âmbito desses comitês, as opiniões de seus integrantes acerca do processo de implementação dessa política pública. Cabe destacar que os CGE são compostos por pessoas de diferentes organizações que atuam no processo de implementação do Programa LPT, sendo elas: representantes dos agentes executores, dos governos estaduais e da sociedade civil.

Foram recebidos 87 questionários respondidos pelos integrantes dos CGE – parte dos dados quantitativos da pesquisa –, que foram analisados por meio do software estatístico Statistical Package for Social Science (SPSS), versão 18.0. O teste estatístico realizado foi o de frequência de ocorrência das respostas dos itens dos questionários.[3]

As informações coletadas foram analisadas por meio do método *Qualitative Comparative Analisys* (QCA), utilizando o software de análise comparativa – Tosmana (CRONQVIST, 2007). Por meio desse método, obtêm-se equações, ou seja, combinações ou configurações lógicas das variáveis que apresentem as condições necessárias e/ou suficientes para alcançar um determinado resultado. No que se refere a essa pesquisa, são as condições necessárias e/ou suficientes, sob a ótica da variável "Novos atores" para alcançar os desempenhos "baixo", "regular", "bom" e "ótimo" do Programa Luz para Todos.

Cabe ressaltar que uma das premissas

(cc) BY-NC-ND

do método QCA é a equifinalidade, ou seja, pode haver mais de uma possibilidade ou combinações de variáveis que expliquem o alcance de um mesmo resultado. Além disso, esse método utiliza álgebra booleana para realizar a análise comparativa na base da presença ou ausência de condições que levem a determinado resultado da variável dependente. Sendo assim, o QCA reporta, por meio de formulações/equações lógicas, as configurações de condições necessárias e/ou suficientes para um dado resultado.

Dessa forma, a pesquisa utiliza técnicas da abordagem qualitativa para a realização do estudo do fenômeno da influência da atuação de novos atores no processo de implementação e como eles se associam à variação de desempenho observada no âmbito dessa política pública.

5. Descrição dos casos

Nesta seção, apresenta-se uma descrição sucinta do processo de implementação do Programa LPT nos diferentes estados brasileiros, sob a ótica da atuação de novos atores no processo de execução dessa política pública. Importa destacar que eles foram congregados por regiões geoelétricas – região geoelétrica Sul; região geoelétrica Centro-Oeste/Sudeste; região geoelétrica Norte; e região geoelétrica Nordeste –, tendo em vista que a gestão do programa ocorre em conformidade com esse agrupamento.

A região geoelétrica Sudeste/Centro-Oeste compreende os estados de Goiás, Rio de Janeiro, São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais. Nessa região, o estado de Goiás apresentou desempenho "regular" no processo de implementação do Programa LPT, enquanto os demais estados tiveram desempenho "ótimo". Conforme relato do coordenador da região geoelétrica Centro-Oeste/Sudeste do Programa LPT, no processo de execução do Programa LPT nos estados de Goiás, São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais, não houve atuação de nenhum novo ator que contribuiu positiva ou negativamente para a implementação dessa política pública, exceto no estado do Rio de Janeiro, que a atuação de órgãos ambientais foi um fator que pode ter prorrogado/postergado a execução do Programa LPT, tendo em vista a morosidade na concessão das licenças.

A região geoelétrica Sul abrange os estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nessa região, todos os estados apresentaram desempenho "ótimo" no processo de implementação do Programa LPT. De acordo com o relato do coordenador da região geoelétrica Sul do Programa LPT, no processo de sua execução nos estados do Mato Grosso do Sul e do Paraná, cabe destacar a participação das Prefeituras Municipais, da Eletrosul e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) como atores novos que contribuíram para facilitar a implementação do programa nesses estados. Além disso, nos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, importa registrar, conforme entrevista realizada com o coordenador da região geoelétrica Sul, que a participação das Prefeituras Municipais e da Eletrosul foram extremamente relevantes, tendo em vista que também se destacaram como atores que contribuíram para facilitar a execução do Programa nessas regiões. Por fim, cabe ressaltar que, na região geoelétrica Sul, não foram identificados novos atores que poderiam ter dificultado a execução do Programa LPT nos estados que compõem essa região.

(cc) BY-NC-ND

A região geoelétrica Norte compreende os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Nessa região, os estados do Acre, Amazonas, Amapá, Roraima e Rondônia apresentaram desempenho "baixo" no processo de implementação do Programa LPT, os estados do Maranhão, Pará e Tocantins tiveram desempenho "regular" e, por fim, o estado do Mato Grosso obteve desempenho "ótimo". De acordo com o relato do coordenador da região geoelétrica Norte do Programa LPT, no processo de execução do Programa LPT nessa região, em todos os estados, houve atuação de órgãos ambientais, que possivelmente contribuíram para atrasar a execução dessa política pública em razão da morosidade na concessão de licenças ambientais para a realização das obras de eletrificação rural. Em relação à atuação de atores que poderiam ter contribuído para dar agilidade ao processo de implementação do Programa LPT nesses estados, o coordenador da região geoelétrica não ressaltou nenhuma situação em que esse fato tivesse ocorrido.

Por fim, a região geoelétrica Nordeste compreende os estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe. Nessa região, o estado do Piauí apresentou desempenho "baixo" no processo de implementação do Programa LPT, os estados da Bahia e da Paraíba tiveram desempenho "regular", os estados de Alagoas, Ceará e Pernambuco obtiveram desempenho "baixo" e, por último, os estados do Rio Grande do Norte e de Sergipe tiveram desempenho "ótimo".

Conforme relato do coordenador da região geoelétrica Nordeste do Programa LPT, no processo de execução do Programa LPT nessa região, em todos os estados, houve atuação de órgãos ambientais, que possivelmente contribuíram para atrasar a execução dessa política pública em decorrência à morosidade na concessão de licenças ambientais para a realização das obras de eletrificação rural. Por outro lado, houve também, em todos os estados, atuação de outros atores como o Incra e algumas Prefeituras Municipais, que contribuíram positivamente para a implementação do Programa LPT nessa região. Cabe ressaltar ainda que, no estado do Ceará, o Conselho de Consumidores de Energia (CCE) foi um ator relevante pelo apoio positivo dado à implementação do programa nesse estado.

(cc) BY-NC-ND

Tabela1 - Identificação de “novos atores” que atuaram no processo de implementação do Programa LPT e a relação do desempenho observado em cada estado.

REGIÃO GEOELÉTRICA	ESTADO	NOVOS ATORES		DESEMPENHO
		POSITIVO	NEGATIVO	
CENTRO-OESTE/SUDESTE	GO	NÃO	NÃO	REGULAR
	MG	NÃO	NÃO	ÓTIMO
	SP	NÃO	NÃO	ÓTIMO
	ES	NÃO	NÃO	ÓTIMO
	RJ	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	ÓTIMO
SUL	MS	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; ELETROSUL; INCRA)	NÃO	ÓTIMO
	PR	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; ELETROSUL; INCRA)	NÃO	ÓTIMO
	RS	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; ELETROSUL)	NÃO	ÓTIMO
	SC	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; ELETROSUL)	NÃO	ÓTIMO
NORTE	AC	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BAIXO
	AM	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BAIXO
	AP	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BAIXO
	RO	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BAIXO
	RR	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BAIXO
	MA	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	REGULAR
	PA	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	REGULAR
	TO	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	REGULAR
	MT	NÃO	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	ÓTIMO
NORDESTE	PI	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BAIXO
	BA	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	REGULAR
	PB	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	REGULAR
	AL	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BOM
	CE	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BOM
	PE	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	BOM
	RN	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	ÓTIMO
	SE	SIM (PREFEITURAS MUNICIPAIS; INCRA; CCE)	SIM (ÓRGÃOS AMBIENTAIS)	ÓTIMO

Fonte: elaborado pelo autor.

(cc) BY-NC-ND

6. Análise e resultados

A análise foi realizada por meio do método QCA para demonstrar como a variável "Novos atores" influencia o desempenho do Programa LPT, levando em consideração que ela é composta por dois indicadores: 1) Atuação de novos atores que contribuíram positivamente para a implementação do Programa LPT, e 2) Atuação de novos atores que dificultaram o processo de implementação do Programa LPT. Foram identificadas situações em que indicadores da variável "Novos atores" contribuíram como condições necessárias e suficientes para alcançar os resultados "baixo", "regular" ou "bom" relacionados ao desempenho do Programa LPT.

No caso da relação entre a variável "Novos atores" e o desempenho "ótimo", no entanto, chegou-se à equação lógica para expressar as condições que resultam nesse desempenho. Conforme o resultado da análise, a configuração para o alcance do desempenho "ótimo" é composta pela presença de novos atores que atuaram positivamente no processo de implementação do Programa LPT e a ausência de novos atores que dificultaram a implementação dessa política pública.

Os casos que apresentaram essa configuração são os estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul, localizados na região geoelétrica Sul. Importa ressaltar que, quando o coordenador da região geoelétrica Sul foi questionado sobre a participação de novos atores que contribuíram negativa ou positivamente para a implementação do Programa LPT, ele se manifestou da seguinte forma:

> Houve outros atores participantes que entraram no decorrer na implementação do programa, que viram no programa, talvez, uma solução para vários problemas. Como exemplo, eu cito o Incra (Coordenador da região geoelétrica Sul).

Quando o coordenador da região geoelétrica Sul foi instado a dizer em qual estado especificamente houve a participação do Incra, ele destacou: "Certamente em todos eles [da região geoelétrica Sul]. Em todos os estados houve a participação do Incra". E, por fim, quando foi perguntado especificamente se houve algum novo ator que prejudicou, de forma significativa, a implementação do Programa, o mesmo coordenador respondeu:

> Não. Houve aqueles processos normais, vamos dizer assim, de fiscalização dos órgãos ambientais. E o que houve na verdade foi a colaboração de alguns órgãos a nível municipal e estadual no sentido de liberar licenciamento de obras, enfim... porque na verdade esses entraves, houve aqueles entraves normais, vamos dizer assim, de demora, de análise de projetos... que muitas vezes os estados com seus órgãos estaduais tentaram resolver, solucionar. Agilizar, vamos dizer assim (Coordenador da região geoelétrica Sul).

Por sua parte, o coordenador da região geoelétrica Norte caracteriza como negativa a atuação de órgãos de controle ambiental, conforme exposição a seguir, fato esse que prejudicou a implementação do Programa LPT em algumas regiões:

> Teve na região Norte de uma forma geral, os órgãos ambientais, eles contribuíram negativamente. Porque houve muitas exigências que não estavam muito bem

(cc) BY-NC-ND

> definidas. Em relação, de uma forma geral, às redes de distribuição, elas já são definidas como um trabalho que não gera impacto ambiental por si só. A partir das redes de transmissão é que tem o impacto ambiental significativo. Mas muitos órgãos de controle passaram a considerar as redes de distribuição... órgãos de controle ambiental, passaram a considerar a rede de distribuição como impactante também e aí começaram a exigir licenças, vários tipos de licenças e isso atrasou bastante algumas regiões (Coordenador da região geoelétrica Norte).

A importância dessa variável é ratificada pelo coordenador nacional do Programa LPT ao qualificar a atuação de alguns órgãos de fiscalização e controle no processo de implementação do Programa LPT, conforme exposto a seguir:

> Eu acho que a gente pode separar em duas situações. Você tem os órgãos de controle que tem a função de fiscalizar e cuidar para que a aplicação do recurso público seja feita de forma legal, transparente e racional... que ele nos ajuda, esses órgãos nos ajudam à medida que eles nos chamam a atenção para as melhorias de controle para melhor aplicação desses recursos. Então, contribuíram muito. Eu não julgo que os órgãos de controle tenham dificultando muito, pelo contrário, ajudaram muito a implementar, inclusive, alguns procedimentos de melhoria de gestão do Programa. E você tem um outro conjunto de órgãos que são órgãos licenciadores que aí tem a função de licenciar as obras e cuidar para que as obras atendam os requisitos legais, sejam eles de proteção ambiental, seja eles aí de outra ordem... que eu diria que eles dificultam na medida que eles são morosos, mais morosos nos procedimentos, não que eles não deixem de ser exigentes e que as empresas não tenham que cumprir as exigências aí para execução das obras. Mas eu penso que alguns, em algumas situações, acabaram dilatando os cronogramas em razão da morosidade desses licenciamentos ou das decisões (Coordenador nacional do Programa LPT).

O fato de o desempenho "ótimo" ser caracterizado pela ausência de novos atores que prejudicassem a implementação do Programa LPT e pela presença de novos atores que facilitassem a execução dessa política pública também foi corroborado pelo resultado dos questionários respondidos pelos integrantes dos CGE, daqueles estados que alcançaram o desempenho "ótimo". A maioria discorda totalmente que novos atores prejudicaram a implementação do Programa LPT e concorda que novas organizações que participaram do processo de implementação do programa foram fundamentais para seu sucesso e contribuíram positivamente para o alcance dos resultados planejados.

Assim sendo, esse é o conjunto de explicações que fundamenta a relação da variável "Novos atores" com os desempenhos do Programa LPT, demonstrada pela utilização do *software* Tosmana.

Apesar de a análise não ter identificado condições necessárias e suficientes para o alcance dos desempenhos "ruim", "regular" e "bom", o resultado dos questionários dá indicativos de que há relação entre as variáveis "Desempenho do Programa LPT" e "Novos atores". Em relação aos estados que alcançaram os desempenhos "ruim" e "regular", a maioria dos integrantes dos CGE

(cc) BY-NC-ND

desses estados concorda que a atuação de órgãos ambientais dificultou a implementação do Programa LPT e discorda totalmente que novos atores tenham sido fundamentais para o sucesso da implementação dessa política pública. Por fim, em relação aos estados que alcançaram o desempenho "bom", a maioria dos representantes dos CGE desses estados discorda totalmente que a participação de novos atores prejudicaram ou facilitaram o processo de implementação do Programa LPT nessas regiões.

Sendo assim, quanto à relação dos resultados alcançados, importa registrar diferenças significativas nos resultados apontados na literatura acadêmica sobre a implementação de políticas públicas. Pressman e Wildavsky (1984) e Lundin (2007) destacam que o processo de execução de uma política pública apresenta problemas em razão de o número de atores envolvidos nesse processo ser excessivo, e Matland (1995) aponta que os teóricos da vertente top-down argumentam que, para minimizar os problemas de uma política pública, deve-se reduzir a quantidade de atores envolvidos no processo de implementação.

Diferentemente disso, no caso do Programa LPT, foi evidenciado que, para o alcance do desempenho "ótimo", os fatores condicionantes são a existência de novos atores que apoiaram a implementação do Programa LPT e a ausência de novos atores que prejudicaram/atrasaram a execução dessa política pública. Portanto, a qualidade da participação também se apresenta como relevante, fato não mencionado em estudos anteriores.

Nessa situação, especificamente do Programa LPT, o Incra, por exemplo, foi identificado como novo ator com interesse direto no processo de implementação dessa política pública, tendo em vista que os novos assentamentos rurais seriam contemplados pelo acesso à energia elétrica à medida que o Programa progredisse. As prefeituras municipais, citadas na pesquisa, atuaram de forma a dar rapidez à concessão das licenças de obras, enquanto a Eletrosul ofereceu logística e infraestrutura local para a implementação do Programa LPT, buscando agilizar o provimento de energia elétrica a diversos domicílios localizados na zona rural, em especial, aqueles que apresentavam dificuldade de acesso. Os Conselhos de Consumidores de Energia, por sua vez, auxiliaram na identificação de novos beneficiários do programa, proporcionando maior agilidade no atendimento ao público-alvo dessa política pública. Sendo assim, os interesses desses novos atores estavam fortemente alinhados e articulados às diretrizes de execução do Programa LPT, atuando de forma a contribuir positivamente para a implementação dessa política.

Por outro lado, os interesses dos órgãos de controle ambiental não estavam completamente alinhados às diretrizes de universalização do acesso à energia no meio rural, tendo em vista que as obras de eletrificação rural poderiam gerar impactos ambientais. Dessa forma, essas organizações foram identificadas como novos atores que proporcionaram atrasos na realização das atividades do Programa LPT em razão da morosidade na análise das informações para a concessão das licenças ambientais, necessárias para dar andamento à execução dessa política pública.

6. Considerações finais

O propósito deste artigo foi descrever a

(cc) BY-NC-ND

influência de novos atores no processo de implementação do Programa LPT e analisar como ela se associa à variação de desempenho observada no âmbito dessa política pública. Os resultados sugerem que a quantidade de novos atores envolvidos no processo de implementação de uma política pública não é condição necessária e/ou suficiente para caracterizar o sucesso ou o insucesso da execução dessa política pública, contrário ao que aponta a literatura de implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; LUNDIN, 2007). As evidências do estudo apontam fortemente à conclusão de que não é necessariamente a quantidade de atores que definirá se uma determinada política pública obterá sucesso ou não, mas sim sua contribuição para o processo de implementação, ou seja, a qualidade da participação.

A partir das análises realizadas pelo método QCA, foram identificadas duas condições necessárias para o alcance de desempenho "ótimo" no processo de implementação do Programa LPT: ausência de novos atores que dificultam a implementação do Programa LPT e presença de novos atores que facilitam a execução dessa política pública.

Nesse sentido, importa registrar contribuições significativas do estudo realizado para a literatura acadêmica de implementação de políticas públicas. De acordo com a literatura desse tema, quanto maior a quantidade de atores envolvidos no processo de execução de uma política pública, maiores serão as dificuldades do processo de implementação (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; LUNDIN, 2007). No entanto, os resultados alcançados com essa pesquisa demonstram que a quantidade de atores no processo de implementação de políticas públicas não é suficiente para caracterizar o desempenho do processo de execução, nem o alcance do sucesso ou insucesso no processo de implementação de uma política. A qualidade dessa participação também é importante.

Foi evidenciado que novos atores tanto podem facilitar quanto prejudicar o processo de implementação. Há, portanto, a necessidade de qualificar a participação desses atores, classificando-os em atores que facilitam a execução da política e atores que dificultam sua execução. Dessa forma, o resultado dessa pesquisa contribuiu para aprimorar o entendimento da atuação dos atores no processo de implementação de políticas públicas, associando-os não mais à quantidade, mas à forma de atuação no processo de implementação, ou seja, a qualidade de sua atuação.

Tendo em vista o exposto, conclui-se que a variável "Novos atores" foi importante para compreender o processo de implementação do Programa LPT nos diferentes estados brasileiros, bem como distinguir os fatores condicionantes para o alcance do desempenho "ótimo", observado no âmbito dessa política pública. No entanto, a importância desta variável parece não depender da quantidade de novos atores, mas da qualidade de sua participação.

Pode-se concluir também que o método utilizado para identificar, descrever e caracterizar a influência de novos atores no processo de implementação do Programa LPT e analisar como ela está associada à variação de desempenho observada no âmbito dessa política pública foi muito relevante para o alcance dos objetivos propostos. O método QCA foi capaz de proporcionar as ferramentas necessárias para a realização

(cc) BY-NC-ND

deste estudo. A escolha do método qualitativo também demonstrou ser relevante para a análise da complexidade do processo de implementação do Programa LPT. Além disso, o desenho da pesquisa utilizou várias técnicas de triangulação, que contribuíram para dar robustez às conclusões da pesquisa.

Não quer dizer que não há limitações ao estudo realizado. Uma delas diz respeito ao recorte do processo de implementação do Programa LPT. Embora o programa ainda está em fase de implementação, com previsão de término em 2014, a pesquisa realizada focalizou apenas a primeira etapa, o período de 2004 a 2008. Outra limitação ao que foi reportado aqui se refere ao fato de que, neste estudo, se tratou apenas da contribuição da variável "Novos atores" ao desempenho alcançado pelo Programa LPT, sendo que há outras identificadas pela literatura de implementação, que são relevantes a esse processo e que podem afetar o desempenho da execução. Além disso, essa pesquisa trouxe contribuições apenas para os casos de desempenho "ótimo" na implementação de uma única política pública e não proporcionou evidências que permitem compreender os casos de menor desempenho no programa estudado, não sendo possível generalizar e abranger outras políticas.

Mesmo assim, é possível, com base nos resultados da pesquisa, tecer algumas recomendações de natureza prática em relação à gestão do Programa LPT. Sugere-se que os coordenadores do programa façam uma análise prévia das condições que caracterizam o desempenho "ótimo" da implementação dessa política pública em determinado estado. Caso sejam identificados atores que possam prejudicar o andamento das obras de eletrificação rural, por exemplo, é importante buscar maneiras para mitigar o risco inerente à atuação desses atores por meio da articulação de interesses e coordenação de ações. Por outro lado, sugere-se que sejam identificadas instituições que se beneficiem dessa política pública e que possam contribuir para sua implementação.

Em termos gerais, essa pesquisa traz um novo olhar ao papel de novos atores no processo de implementação de uma política pública, focando não na quantidade de atores, como destaca a literatura de implementação, mas na qualidade da atuação, ou seja, na contribuição desses novos atores ao processo de implementação de uma dada política pública.

Para finalizar, propõe-se que novos estudos sejam realizados, no âmbito de outras políticas públicas na área de infraestrutura para averiguar se a configuração da atuação e influência de novos atores que caracterizaram o alcance do desempenho "ótimo" no processo de implementação do Programa LPT também seja similar à de outras políticas públicas dessa natureza. Além disso, no âmbito do próprio Programa, sugerem-se novos estudos, adicionando mais variáveis e contemplando todo o período de implementação dessa política pública.

Referências

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Normativa n. 175, de 28 de novembro de 2005**. Brasília: ANEEL, 2005.

_____. Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Normativa n. 365, de 19 de maio de 2009**. Brasília: ANEEL, 2009.

(cc) BY-NC-ND

_____. Ministério de Minas e Energia. **Manual de Operacionalização do Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica (Programa Luz para Todos),** anexo à Portaria n. 85, de 20 de fevereiro de 2009.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Pesquisa Quantitativa Domiciliar de Avaliação da Satisfação e de Impacto do Programa Luz para Todos**. 2009.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Luz para Todos:** Um marco histórico – 10 milhões de brasileiros saíram da escuridão. 2010.

_____. **Decreto n. 4.873, de 11 de novembro de 2003.**

_____. **Decreto n. 6442, de 25 de abril de 2008.**

_____. **Decreto n. 7.324, 5 de outubro de 2010.**

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRONQVIST, LASSE. **TOSMANA Tool for Small-N Analysis. Version 1.3 beta**. User Manual. [S.l.]: Lasse Cronqvist, 2007. Disponível em: <www.tosmana.net>. Acesso em: 20 jul. 2012.

GEORGE, A. L.; BENNET, A. **Case studies and theory development in social sciences.** Cambridge: MIT Press, 2005.

HOWLETT, M; RAMESH, M. **Studying Public Policy:** Policy Cycles and Policy Subsystems. Oxford University Press. 1995.

HANF, K.; TOONEN, T. A. J. **Policy implementation in federal and unitary systems:** questions of analysis and design. Rotterdam: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing public policy:** governance in theory and in practice. London: Sage Publications, 2005.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 32:298-310, 1972.

LUNDIN, Martin. When does cooperation improve public policy implementation? **The Policy Studies Journal**, v. 35, n. 4, 2007.

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Houston: **Journal of Public Administration**, v. 5, n. 2. abr., p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy with a New Postscript.** University Press of America. 1989.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica.** Editora Atlas S.A., 5. ed., 2010.

O'TOOLE, L. Jr. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory,** p.263-288, 2000.

_____. Rational choice and the public management of interorganizational networks. In: KETTL, D. F.; MILWARD, H. B. **Public management.** Baltimore: The Johns Hopkins

(cc) BY-NC-ND

University Press, 1996.

_____; MONTJOY, R. S. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. **Public Administration Review**. v. 44, n. 6, p. 491-503 (nov./dec., 1984).

PETTIGREW, A. M. (1990). Longitudinal Field Research on Change: Theory and Practice. **Organization Science**, n. 1, v. 3, 1990.

PIERSON, P. Public policies as institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (eds.). **Rethinking political institutions**: the art of the state. New York University Press, 2006.

PRESSMAN, J. I.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes. University of California Press, 3rd edition. Berkeley, Los Angeles, London. 1984.

RAGIN, C. C. **The comparative method**. Berkley: University of California Press, 1987.

_____. **Fuzzy-set social science**. Chicago: The University of Chicago Press, 2000.

RIPLEY, R. Stages of policy process. In: MCCOOL, D. C. **Public policy theories, models, and concepts:** an anthology. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

RUA, M. G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (Orgs.). **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SCHWARTZ-SHEA, P. Judging Quality: Evaluative Criteria and Epistemic Communities. In: Yanow, D.; Schwartz-Shea, P. (Eds.). **Interpretation and method**: empirical research methods and the interpretive turn. New York: M. E. Sharpe, p. 82-113.

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

SUBIRATS, J. **Analisis de politicas publicas y eficacia de la administracion.** Ministerio para las Administraciones Publicas. Colección Estudios: Madrid. 1992.

THEODOULOU, S. Z. **Policy and Politics in Six Nations:** A Comparative Perspective on Policy Making. Prentice-Hall, 2002.

Notas

1. Cabe destacar que este estudo é parte de um projeto maior, no qual foram identificadas diversas variáveis que poderiam influenciar o processo de implementação do Programa LPT.
2. As questões relacionadas à variável "Novos atores" nas entrevistas realizadas para essa pesquisa foram: 1) Quais foram os principais fatores que contribuíram para a implementação do Programa LPT nos Estados? Descrever por Estado. 2) Quais foram os principais fatores que prejudicaram a implementação do Programa LPT nos Estados? Descrever por Estado. 3) Houve o aparecimento de algum novo ator, organização pública, privada ou terceiro

(cc) BY-NC-ND

setor que não participou na fase de formulação do programa/projeto no Estado? Houve impacto desse novo ator no processo de implementação do Programa? Que tipo de impacto? Descrever por Estado.

3. As questões relacionadas à variável "Novos atores" do questionário elaborado para a realização dessa pesquisa foram: 1) Houve participação de novas organizações no processo de implementação do Programa LPT, que não sejam o MME, a Eletrobras, o Governo do Estado, a ANEEL ou o Agente Executor? 2) A implementação do Programa foi prejudicada por alguma outra organização que não seja o MME, a Eletrobras, o Governo do Estado, a ANEEL ou o Agente Executor? 3) Houve dificuldade de implementação do Programa devido à demanda de órgãos de controle (CGU ou TCU, por exemplo)? 4) Houve dificuldade de implementação do Programa devido à demanda de órgãos do meio ambiente? 5) Outras organizações, que não sejam o MME, a Eletrobras, o Governo do Estado, a ANEEL ou o Agente Executor foram fundamentais para o sucesso na implementação do Programa? 6) A participação dessas novas organizações no processo de implementação contribuiu positivamente ao processo de implementação? As respostas dos questionários variavam de 1 (um) a 5 (cinco), sendo: 1 – Discordo totalmente; 2 – Discordo parcialmente; 3 – Concordo parcialmente; 4 – Concordo, e 5 – Concordo totalmente.

(cc) BY-NC-ND

ANEXO I – DESEMPENHO DO PROGRAMA LPT (2004-2008)

UF	ETAPA I			DESEMPENHO
	Realizado até Dez/2008	Meta Original	% Realizado	
AC	24.511	50.000	49%	BAIXO
AL	56.443	53.500	106%	BOM
AM	23.158	81.000	29%	BAIXO
AP	1.381	4.783	29%	BAIXO
BA	302.740	360.707	84%	REGULAR
CE	116.281	112.000	104%	BOM
ES	45.590	12.279	371%	ÓTIMO
GO	31.180	35.415	88%	REGULAR
MA	193.739	249.000	78%	REGULAR
MG	214.393	113.178	189%	ÓTIMO
MS	26.938	20.540	131%	ÓTIMO
MT	73.484	40.000	184%	ÓTIMO
PA	209.044	236.050	89%	REGULAR
PB	41.986	46.950	89%	REGULAR
PE	89.862	79.837	113%	BOM
PI	44.023	149.600	29%	BAIXO
PR	44.793	37.050	121%	ÓTIMO
RJ	16.765	7.620	220%	ÓTIMO
RN	42.472	30.095	141%	ÓTIMO
RO	24.160	48.265	50%	BAIXO
RR	3.223	10.440	31%	BAIXO
RS	69.102	44.025	157%	ÓTIMO
SC	37.438	17.677	212%	ÓTIMO
SE	48.515	28.716	169%	ÓTIMO
SP	65.510	34.101	192%	ÓTIMO
TO	30.631	40.000	77%	REGULAR
Total	**1.877.362**	**1.942.828**	**96%**	

Fonte: Elaborado pelo autor.

Public Administration and Corporate Social Responsibility: How the State Can Promote Better Social Bonds

Administração Pública e Responsabilidade Social Empresarial: Como o Estado pode promover uma melhor coesão social?

Abstract

As already formulated in Agenda 21 in Rio de Janeiro in 1992, the development of an inclusive municipality demands joint actions by citizens, social organizations, politicians, public administration and enterprises. This paper describes the experience of the municipal administration of Rottenburg am Neckar, Germany, to promote Corporate Social Responsibility (CSR). After a short presentation of the debate on CSR, it shows how to create a win-win situation with business-social partnerships. The paper illustrates how public administration can and should play an active role in creating, managing and coordinating CSR projects and makes suggestions on how to implement such projects at the local level in Brazil or elsewhere. The success of such a venture relies, among others, on professional project management with both financial and political support, and a strong and participating civil society.

Keywords: Corporate Social Responsibility, Public Administration, Civil Society, Social Projects, Management.

Daniela Theuer - daniela.theuer@gmail.com
Graduação com mestrado na área de Ciência da informação, complementada com Sociologia e Administração de Empresas, Universidade Livre de Berlim. Doutora em Ciência Política pela Universidade de Tübingen, Alemanha. Professora do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC, área de Economia.

Artigo submetido no dia 22.02.2013 e aprovado em 18.11.2013

Resumo

Como já estabelecido na Agenda 21 da conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, a criação de municípios inclusivos requer ações conjuntas e coordenadas entre cidadãos, organizações sociais, políticos, Administração Pública e empresas. Este artigo apresenta a experiência da Administração Pública da cidade de Rottenburg am Neckar, na Alemanha, em promover a Responsabilidade Social Empresarial (RSE). Após uma breve introdução sobre o debate em torno da RSE, demonstra-se como é possível criar uma situação favorável para ambas as partes com parcerias empresariais-sociais. O artigo mostra como a Administração Pública pode e deve ter um papel ativo em criar, administrar e coordenar projetos de RSE. Ao longo do texto, apresentam-se sugestões de como implementar projetos dessa natureza na prática em municípios, seja no Brasil ou em outras localidades. O sucesso depende, entre outros fatores, de uma gestão profissionalizada com apoio político e financeiro, assim como de uma sociedade civil fortalecida e participativa.

Palavras-chave: *Responsabilidade Social Empresarial, Administração Pública, Sociedade Civil, Projetos Sociais, Gestão Pública.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introduction

In the past 20 years, the debate about sustainable development and wider democratic participation led to several discussions on the proceedings to achieve that goal both in theoretical analysis and in practical politics. The demand for more participation and the increasing awareness of the mutual dependence of economic, social and environmental problems led to new perspectives on social responsibility. Led by the motto, "think global, act local", Agenda 21, enacted in 1992 in Rio de Janeiro, demanded that:

> each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations and private enterprises and adopt 'a local Agenda 21 (Chapter 28.3, UN 1992).

This put a new frame to city development initiatives. City development plans, formerly developed by politicians or technical experts with low or no, sometimes opposing citizen participation, should now be discussed with citizens and other social and economic actors.

In the city of Rottenburg am Neckar[1], Germany, the City Development Plan "step 2010", initiated in 1996, contained a passage affirming that all public functions should be adapted to the requirements of a social and ecological line of action, and that citizen participation for sustainable development at a local and global level would be promoted (LOKALE AGENDA 21, 2006: 12). In 1999, a local Agenda 21 was created with the participation of some parts of civil society. Four topics formed the general frame of action: culture, ecology, economy, and social issues (ibid.: 15). Various projects of the agenda were started and completed since 1999 in this small municipality of the State of Baden-Württemberg (approx. 43,000 inhabitants) with a large number of associations and small business.

In 2005, the State Administration of Baden-Württemberg, initiated a pioneering project with the aim to promote Corporate Social Responsibility (CSR) by the public administration[2]. For that purpose, three regions and two cities got financial and organizational support to implement the idea. One of them was the city of Rottenburg am Neckar.

The Ministry for Work and Social Issues of the State of Baden-Württemberg supported the CSR Project. The Foundation of the State of Baden-Württemberg financed the state's project for the local promotion of CSR in three regions and two cities for three years, from 2005 to 2008. The Ministry organized regular meetings where project coordinators of regions and cities came together to report what they had done and which were the next steps. Later on, in 2007, an event was organized to present the projects and a final report (UBE 2008) conceptualized as a handbook of CSR promotion was presented by the Minister in 2009.

2. Corporate Social Responsibility and Corporate Citizenship

Before presenting the case of Rottenburg and how its results can be achieved by other cities, let`s have a look at the origins and definitions of what we are talking about: CSR (Corporate Social Responsibility and CC (Corporate Citizenship).

Although a notion of "social responsibility" was already implemented by some businesspeople in the beginning of the 20th century in a practical way, the term "Corporate Social Responsibility" was first used by Bowen, who

(cc) BY-NC-ND

published a book on "Social Responsibilities of the Businessmen" in 1953 (BASSEN; JASTRAM; MEYER, 2003: 231). Two decades later, Carroll (1979, cited in MATTEN; CRANE 2003) developed a CSR model based on four types of corporate responsibility: (1) the economic responsibility to be profitable; (2) the legal responsibility to abide by the laws of the respective society; (3) the ethical responsibility to do what is right, just and fair; and (4) the philanthropic responsibility to contribute to various kinds of social, educational, recreational or cultural purposes. After the Brundtland Report (UN 1987), the UN Conference on Environment and Development (Rio 1992), and with increasing debates on ethics in business, the CSR concept was linked to the concept of sustainable development and defined as follows by the World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (ibid: 232):

> Corporate social responsibility is the commitment of business to contribute to sustainable economic development, working with employees, their families, the local community and society at large to improve their quality of life (WBCSD 2000: 10).

The European Commission adopted a similar definition in 2001, regarding CSR as a concept that serves as a volunteer to companies to integrate social and environmental concerns in their business and in relation to their stakeholders (ibid.). Social Responsibility indices were adopted by Dow Jones (in 1999) and Bovespa (in 2005) to address an increasing interest of investors in "sustainable" business. In Brazil, the concept of CSR was largely spread by Instituto Ethos, a business association with the mission to:

> mobilize, encourage and help enterprises to manage their business in a social responsible way, to make them partners in the construction of a sustainable and just society[3].

The institute defines CSR as:

> (…) way of managing defined by the ethic and transparent relation of the enterprise with all kinds of publics, and by the establishment of business goals which promote sustainable development of society, preserving environmental and cultural resources for future generations, respecting diversity and promoting the reduction of social inequalities[4].

CSR, however, was not uncontested. Milton Friedmann, in his well-known article of 1970, criticized the concept as "pure and unadulterated socialism" (FRIEDMANN, 1970). For him, it undermined the core of a free market society, and as a radical liberal economist, he had already called it a "fundamentally subversive doctrine" in his book Capitalism and Freedom (1962). Friedmann's two main critiques were (1) the assumption in CSR that political mechanisms, and not market mechanisms, are the appropriate way to determine the allocation of scarce resources and (2) the appointment of corporate executives to act politically like civil servants, but simultaneously as legislators, executives and jurists, without being democratically elected.

Even if one does not agree with his basic individualistic and anti-government-intervention views, Friedmann had a point: With which legitimation would companies decide who should get the money? He also rejected the implicit concept of "corporate" responsibility: in Friedmann's view, only

(cc) BY-NC-ND

individuals (spending their own money) could be socially responsible.

Carroll's CSR model neutralizes parts of Friedmann's critique. Certainly, the latter would not object to (1) the economic responsibility of a corporation to be profitable and (2) the legal responsibility to abide by the laws of the respective society. But he would certainly question (3) the ethical responsibility to do what is right, just and fair and (4) the philanthropic responsibility to contribute to various kinds of social, educational, recreational or cultural purposes as a corporation's, and not an individual's task.

Besides CSR, another term used to describe the idea of social responsibility is Corporate Citizenship (CC). In fact, CC is sometimes used as part of CSR or as its synonym. Both concepts are problematic, as Matten and Crane (2003) point out. They try to conceptualize what could be a corporate "citizen" drawing on the citizenship aspects categorized by T. H. Marshall (1965) (civil rights, social rights and political rights). Besides the question of whether a concept based on citizen rights is applicable to enterprises, the authors do not develop a normative concept of CC, but restrict their discussion to a descriptive level of what enterprises are doing (if in a volunteer form or as reaction to societal pressure).

In Germany, CC is mostly used as a synonym to CSR. Due to the problems of the Corporate Citizen concept, I will use the term CSR to refer to socially responsible actions by enterprises, using it in the sense of Carroll's third (the responsibility to do what is right, just and fair) and especially fourth aspect (the responsibility to contribute to various kinds of social, educational, recreational or cultural purposes). To the fourth aspect, one should add the environmental aspect, although it was not a central issue of the study case presented below. The study case refers mostly to small and medium enterprises managed by their owners, and therefore, in this case, corporate responsibility is closely linked to the individual responsibility assumed by these businesspeople.

3. The Case of Rottenburg am Neckar

In the context of the action framework of the former "step 2010" and the demands of the local Agenda 21 to promote citizen participation, the position of a Coordinator of "Bürgerschaftliches Engagement", that could be translated as "Citizen Social Commitment", or "Public Service", had already been created in Rottenburg in 2001. The coordinator reported directly to the city mayor. The promotion of citizen and corporate social commitment was a strategy developed by the local public administration in cooperation with the city council. The aims (according to the description of the coordinator's duties) were:

- acknowledgement of what was being done,
- more participation,
- qualification and self-organization of civil society, to be achieved by public coordination, and
- project development with local partners.

In 2005, the Ministry's new CSR Project became part of the Public Service Coordinator's duties and started in the city. Financially and ideologically assisted by the municipal and the state administration, the Coordinator of Public Service of Rottenburg could develop new projects to foster CSR with the help of various interested and active people from

(cc) BY-NC-ND

local business and social organizations. He could also hire a project consultant to support the project[5]. Together, they formed what I will call here "Project Management".

The CSR project became a brand called UnterBürgern, a word that was composed of Unternehmen (enterprises) and Bürger (citizens), but could also be read as "among citizens". It got its own homepage (www.unterbuergern.de[6]) and its own label of people in a little boat, symbolizing that, in society, everyone is "in the same boat".

Embedded in the local Agenda 21, the city had already made a cultural-artistic project with youths in 2005, where local artists and youths created "art-points" on a trail to the city. The contacts of that project and other existing projects, like the "Garbage Clearing Project", in which students helped to clean the city center once a year, sponsored by local enterprises, were used to develop new projects, that should directly involve local enterprises.

3.1. First Subproject and Proceedings

One of the first projects implemented was one-week practical social training for business trainees called "Sozialpraktikum" (social internship). Participating enterprises (e.g. a bank) sent interested trainees into social organizations (e.g. kindergarten, home for elderly) for one week, continuing to pay them normally for their work. For the UnterBürgern Project Management (PM), the aim of such an initiative was not only business' social commitment, but also overcoming obstacles and prejudices between the different sectors, creating a platform of mutual understanding and deepening the sensation of "being in the same boat" with the common goal of socially sustainable development in the municipality.

Starting with this subproject, city administration organized an initial event inviting enterprises, social organizations and other local players explaining the aims of the local CSR Project, UnterBürgern. The existing subprojects were presented, as was the project's label with its own CI (corporate identity) and a newly designed homepage. From that starting point on, a range of multipliers received information about the project.

The Public Service Coordinator formed a planning group (PG) with persons from local business interested in city development ideas. A new subproject, based upon an idea by a local businessperson, soon started: Business in School. It consisted of a school-enterprises partnership, where teachers invited businesspeople to present practical aspects of mathematics, economy, etc. in class, and inform students on perspectives in the job market. The contact between businesspersons and teachers led to other ideas, like inviting enterprises to present their business at an open day in school. Thus, students could see which capabilities were necessary in the region they lived, and this could help them decide which profession they could choose.

To plan further projects, a written survey on CSR was sent to all local enterprises. A return of 10% (85 answers) showed that 95% of the responding enterprises were already involved in social projects, mainly through donations or sponsoring, but only 11% of them used that commitment in public relations. Most of the enterprises were small ones, with up to 10 people working in them. Thirty-five percent showed interest in publishing their social responsibility actions

(cc) BY-NC-ND

on the new UnterBürgern homepage.

The homepage became a central platform to inform all citizens about news related to the projects. One section offered socially committed enterprises the possibility to describe their social actions. There were also reports of events, links to related homepages, the description of projects and all press articles referring to UnterBürgern. Active public relations work was part of the CSR Project's open information and transparency policy. Reports on events in the local press also helped to make the project better known in the region.

Based on the information on existing commitments, Project Management sought a new way to bring business and social organizations together. The "Marketplace" method, coming from the Netherlands and diffused in Germany by the Bertelsmann Foundation (see, for instance, BERTELSMANN STIFTUNG, 2007), was elected as a means to deepen CSR in Rottenburg.

3.2. The Marketplace-Method

The "Marketplace" is an event to bring business and local organizations together in a short period (e.g. two hours), to negotiate short- or long-time projects and partnerships. In a more or less informal atmosphere, mixed with some formal aspects, social organizations can search for project partners. It is important to remark that social organizations do not negotiate as beggars, but as equal partners that give something in return, as not only fundamental players and part of societal infrastructure for everyone, including local entrepreneurs, but also in the partnership itself. Thus, several preparation steps were taken.

First, a qualifying workshop for local social players was organized. An external agency as well as local businesspeople demonstrated how businesspeople think, act and what their expectations are in relation to social projects. On the other hand, members of social organizations could expose their needs and get help in formulating their projects. One of the main objectives of the workshop was to show there are more than just financial possibilities of social commitment and aid for projects and partnerships. Another aim was to show the value of social organizations for the community to all participants. A third aspect was a clear definition and communication of the social organization's demands.

Then, another written survey was sent to social organizations, to complete the information the Project Management had of what was being done in CSR and what the needs of those organizations were. They were requested to answer questions about existing business aid, projects, and in which areas they needed help according to five categories of the "Marketplace": (1) man/womanpower, (2) know-how, (3) specific donations, (4) media/ public relations, and (5) networking or others. They were also asked to specify their needs, as previous conversations showed that social organizations often communicate their needs in a rather diffuse way and lack professional management by objectives. The survey was also a way to inform people about the CSR Project and the "Marketplace", which was being organized.

The next step was the invitation and organization of separate informational evenings for interested businesspeople on

(cc) BY-NC-ND

the one hand and social organizations on the other. The functioning of the Marketplace was explained and so were the needs of local social organizations. The Planning Group (PG) contacted enterprises to join the Marketplace and had outstanding public persons to help at the event. These persons were asked to be "mediators" to help bring together businesspeople and members of social organizations, if needed.

On June 17, 2007, the Marketplace achieved a high participation of both businesspeople and social organizations (nearly 40 each), also attracting the attention of external guests. The event started with a choir from one of the city's primary schools and the opening words by the mayor. Soon, a buzz of conversations started, partnerships were settled quicker than they could be registered. One of the main rules of the Marketplace was not to talk about money. Projects should be settled in the five categories (1) man/womanpower, 2) know-how, 3) specific donations, 4) media/public relations, and 5) networking or others). The place in which the event took place was divided in accordance with these categories. Only when an agreement was reached could you ask the partners the cost in the free market, if bought.

The "contracts" were signed, copied twice and registered by members of the Planning Group helping to organize the event. They acted as "notaries", to underline the seriousness of the CSR project and added the money "value" of the agreements to announce it at the end of the event. Two copies were made of the project agreements between business and social organizations (or between social organizations), so one copy could remain with each partner, and one with Project Management. More than 80 co-operations were settled in less than one hour of negotiations. The central project overview and evaluation lied in the hands of CSRProject Management. That was important for the analysis and control of outcomes and for planning further Social Responsibility actions.

A second "Marketplace" took place in November 2008 and a third in April 2010. Since the city already knew what to do, the preparation work was much less extensive.

3.3. Other Important Subprojects

Meanwhile, UnterBürgern Project Management implemented other projects. One was the Job-Godfather-Project. The target group for this project was youths with poor chances to get a job or enter a training program. Interested businesspeople could accompany the young people, helping them with advice regarding application procedures, personal networking and possible job opportunities. UnterBürgern provided qualification units for the "godfathers" with experts on youth work, regular meetings to exchange experiences and organization of the network between "godfathers", teachers and social workers at participating schools.

Another crucial UnterBürgern project was the qualification of social players, especially volunteer workers. Rottenburg offered a qualification program in various areas of interest, such as working methods, legal issues, information on social offers and specific qualifications for running projects.[7]

3.4. Results

The results of the CSR Project were very positive. Its main results were the agreed-upon partnerships, the possibility

(cc) BY-NC-ND

of internships, of broadening skills, of getting help in a job search. Rottenburg am Neckar positioned itself as a model of social cohesion. Participants in the Project, local citizens and the local press mentioned the city and the CSR Project in a positive way. Externally, Rottenburg could present itself as a successful part of the State's pilot project on CSR incentives. As for the subprojects, each had different results:

a) Social Internship

It is not always possible to measure the effect of such programs in numbers, but feedback revealed that all participants won. The trainees experienced working in an organization with completely different aims than their own business. The enterprises hoped to get a long-run profit out of better soft (social) skills of their new employees, and social organizations had some help and learned that business-oriented people could also act socially.

b) Marketplace-Method

The Marketplace-Method turned out to be a very effective and efficient way to create new partnerships especially between business and social organizations. Although it needed careful and somewhat extensive preparation, the partnerships themselves were reached in one or two hours. The partnerships were designed in a way for both sides to contribute. This gave all the participants a feeling of getting help without being just beggars. Many small problems were solved in an uncomplicated way. The control of which were actually implemented was done by Project Management.

c) Job-Godfather-Project

The Job-Godfather-Project helped students learn more about their possibilities and better organize their lives concerning their aims. It brought together public administration, teachers, school directors, and people interested in helping. For the "godfathers" (and –mothers) it gave a feeling of contributing with something that is very basic but important. The project also helped people to get in contact with each other. The project also received support from a local organization for integration and professionalization, whose manager offered qualification courses for "godfathers".

d) Qualification Program

The Qualification Program offered courses of interest for people working in social organizations or associations. The program included courses on fiscal topics, managing time, special issues like how to deal with youths and others, and was free of charge. It helped people in the city develop their skills, and increase their contribution in their often volunteering work.

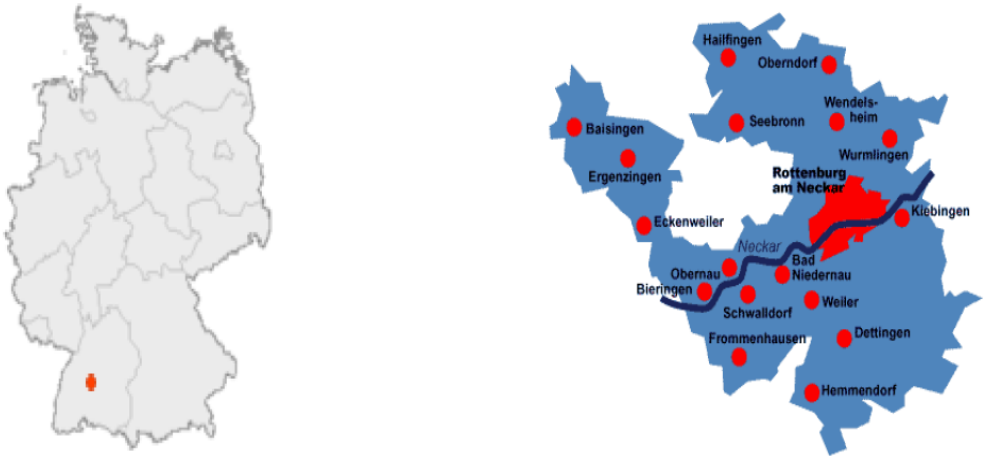
4. Aspects of the City in the Study Case

Rottenburg is a municipality with 43,000 inhabitants, located in the center of the state of Baden-Württemberg, in the southwest of Germany. The main city has approximately 22,000 inhabitants and 17 external districts that were former villages included to the municipality in the 1970s. It has a demographic density of 298 inhabitants per km², in the mean of the state of Baden-Württemberg. The Neckar River crosses the municipality in an extension of 14.5 km.

(cc) BY-NC-ND

Figure 1 - The city of Rottenburg am Neckar in Germany

The city of Rottenburg am Neckar in Germany:



Source: www.rottenburg.de

The major part of the municipality's area of 14,226 ha is rural (54.3%), and it has a huge part of forests (29.3%). Only 14.5% (2.068 ha) are urban area. The Neckra River crosses the city.

Table 1: Area Usage in Rottenburg

Area Usage in Rottenburg:		
Urban area	2,068 ha	14.5%
Rural area	7,731 ha	54,3%
Forest	4,173 ha	29,3%
Water area	135 ha	0.9 %
Other	118 ha	0.8 %
Source: www.rottenburg.de		

(cc) BY-NC-ND

Rottenburg had an unemployment rate of 4.8% and 14,582 socially secured employed citizens in 2008.[8] There were 7,382 employees (with social security payments) working in the municipality, 3,338 of which come from other locations. Another 10,472 people living in Rottenburg worked outside the municipality. Since more people living in Rottenburg work outside than people from other regions work in the city, and the local income tax share is calculated on the working place and not the living place, there is minus 7,134 income tax payment revenues compared to the population and a need for infrastructure (social, health, educational, etc.). This is an important aspect of the city's financial income, as the main income of the municipality comes from the local share of income taxes, the trade tax, the real estate tax and other specific state allocations.

The business structure consisted of 20 industries, regional bank branches and more than 800 small and micro enterprises (trade and services). Rottenburg also has a widespread social, educational, cultural and health infrastructure, as can be seen in the table below:

Table 2 - Social, education, culture and health infraestructure of Rottenburg am Neckar

Social, Education, Culture and Health Infrastructure of Rottenburg am Neckar (2008)	
Kindergartens and Small-Child-Groups	80
Primary Schools	15
Secondary Schools	10
Technical University (Forestry and Environment)	1
Museums	5
Civil society associations	300
Sports infrastructures	42
Hospital	1
Physicians (general)	23
Physicians (specialists)	29
Dentists	19
Homes for Elderly	5
Source: www.rottenburg.de	

(cc) BY-NC-ND

The number of associations shows that civil society is well organized. Volunteer work is very common, especially membership in sports organizations. Rottenburg, with 300 civil society associations, reflects almost perfectly the huge German density of associations (7.1 per 1,000 inhabitants in 2011[9]). I will not deepen the discussion here on the importance of civil society organizations as "learning platforms" regarding political and social participation. Some aspects appear in Theuer 2011. In Rottenburg, some businesspeople are themselves members of such associations, so they know how part of the "social" universe "works". This was not true the other way round: normally, people working in the social area did not know how enterprises work. Another important aspect of Rottenburg was a political one: the mayor had broad support in society and in the local City Council.

5. The CSR Approach by Public Administration: Success Factors

This section analyzes some aspects of the criteria and background from promoting CSR by the public administration in Rottenburg am Neckar. It shows how local entrepreneurs were won over to act in favor of city development and presents some aspects of the project that were important for its success. I will divide them here into seven categories: (1) content, (2) management, (3) partners, (4) method, (5) communication, (6) political support and (7) society.

1) Content's relevance

In the first place, CSR itself and the subprojects addressed content visibly in demand and seen in a very positive way in society. The subprojects brought knowledge from one sector (enterprises) to the other (social). However, businesspeople also learned new things, like the "job-godfathers" who were qualified with knowledge in the social area. All subprojects addressed existing needs and were a bridge between theory and praxis.

2) Professional Management

Another important factor of success was the organization and management of the CSR Project. The Public Service Coordinator and the project consultant assisting him coordinated the subprojects, organized the meetings, written and visual communication, presented and explained the project, and so on. The professionalism of the CSR Project, revealed in well-prepared events with information based on relevant facts and professional layout of all published materials was very important for credibility and seriousness, especially by the businesspeople target group.

3) Active Partners/Participation

A third success factor was the way in which partners were included in the CSR Project. This refers to persons in the Planning Group as well as to how enterprises and social organizations were encouraged to participate. The Planning Group included already interested entrepreneurs of the city in the organization and caption of ideas. Their participation was crucial not only because of their ideas and because of their help in the organization, but also because they helped spread the idea of CSR and information on the CSR Project.

The enterprises included in the CSR project were mostly small and micro enterprises. Social Responsibility is already a big deal for huge, international enterprises, being part of criteria to classify them, but at the local level the aim is closely related to local development. Of course, huge enterprises from outside

(cc) BY-NC-ND

can also be persuaded to join local projects. In Rottenburg, (former) DaimlerChrysler (located in Stuttgart) sent 20 trainees to work for a week building a new school playground in one of the city districts. However, even in a small community with some local trade and industry there are lots of resources and often good will that just has to be employed correctly and just needs coordination to be transformed into concrete projects.

4) Method

In Rottenburg, UnterBürgern Project Management decided to begin with small projects and use the positive results as incentives to gain more supporters among local businesspeople. Surveys gathered information on what was already being done and what the actual needs were. Bigger events like the "Marketplace" were prepared, documented and supported. The CSR Project evolved in a continued learning process for all involved people, always open to suggestions and ideas.

5) Communication and Transparency

Another important success factor was the active and transparent communication of the project. Meetings of the Planning Group, course offerings, the search for "job-godfathers" and so on, were announced in the local administration's printed newsletter, which is widely distributed in the city. Photos and videos accompanied the project. All information was published in the Project's homepage. Active public relations work made Rottenburg's CSR Project appear in the local newspaper. Meetings of subprojects were always registered and sent to all participants.

The CSR Project was presented in public events, and Project Management was involved in qualification workshop lectures on CSR.

6) Political and financial support

Rottenburg's CSR Project had double political support, which certainly was another factor of success. On one hand, it was part of the organization and support of the Ministry of Work and Social Issues of the State of Baden-Württemberg. Regular meetings were held, and each locality was financially supported by the state's foundation. On the other hand, inside the city, the project had the support of the mayor. That is a very important factor. It certainly makes a difference if the mayor is a respected public person (as in the case in Rottenburg, but unfortunately that is not the case everywhere) and invitations and bigger events count with his/her participation.

7) Society

The support of CSR actions in society is another very important success factor. Rottenburg already had a well-organized civil society. However, even then, people sometimes did not have the idea to ask businesspeople for help. With the CSR Project, local public administration offered a platform that was missing to bring people together. Creating an environment of recognition and the possibility of further participation with positive and visible results reinforces the sense of community as well as individual wellbeing, as reported by people acting in the project.

The Rottenburg case shows that Corporate Social Responsibility can be actively promoted by public administration. It is essential, though, to observe the factors listed above. Furthermore, there has to be a political will of the government to implement such a CSR project. In this case, local aspects have to be taken into account.

(cc) BY-NC-ND

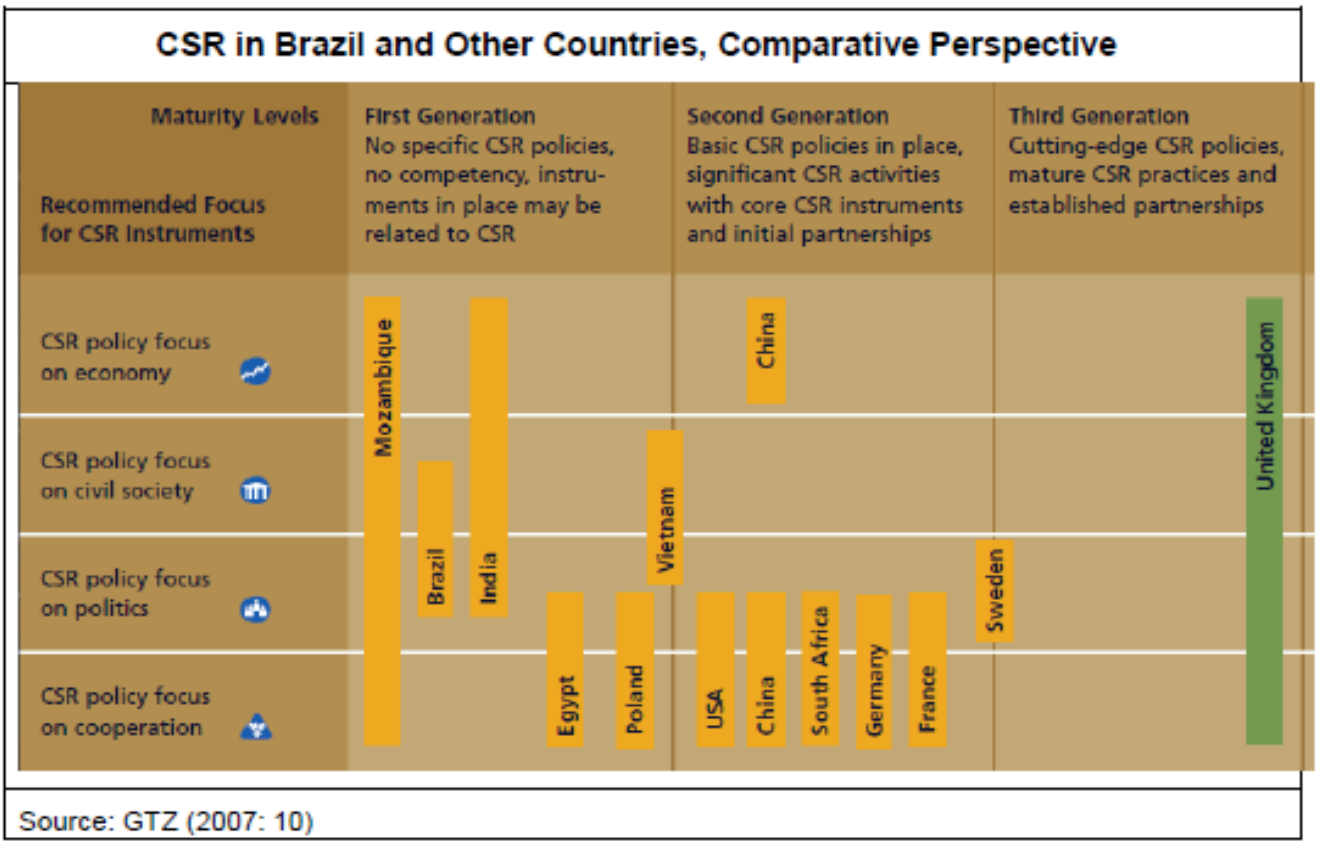
6. Brazil, Brazilian Cities and CSR

In Brazil, CSR is getting more and more important as a topic. Institutions like IDIS (Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social) and Instituto Ethos are engaged in spreading the idea of social commitment by business.[10] Organizations like IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) and CEBDS (Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável) show the responsibilities of economic agents from different perspectives of just development and sustainability. Many big companies have incorporated CSR in their business. Nonetheless, it is still not a strategic issue, and public administration has not yet played an active role concerning CSR.

6.1. CSR in Brazil

In a brochure published by the former German development agency GTZ[11] (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Brazil was classified as being in a "first generation" of CSR policies, with focus on civil society and politics (GTZ 2007: 10). Table 1 below shows GTZ's findings in comparative perspective.

Table 3 - CSR in Brazil and other countries, comparative perspective



(cc) BY-NC-ND

The report on Brazil, made in cooperation with IDIS, states that CSR in Brazil "remains largely driven by the business community" (GTZ 2007:12). Further, it affirms that:

> "[t]he public sector addresses CSR only sporadically and there is no coherent formulation of a CSR strategy on the part of the government. Furthermore, there is neither a visible contact point within government nor a public coordination point for CSR." (ibid.:13)

The business-led promotion of CSR in Brazil is reflected in the literature on CSR, which focuses primarily on CSR in enterprises, and normally big ones. For micro and small enterprises, SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) and Instituto Ethos launched a "guide" in 2003 (SEBRAE/Ethos 2003). However, even when the state or municipalities are briefly mentioned, like in a UN Report of 2004 (CAPPELLIN; GIULIANI, 2004), the state is mentioned only as a provider of legal frameworks or fiscal incentives, not as an active player in fostering CSR.

Examples of using the legal framework in Brazil for achieving social and environmental development aims are changes in the Public Procurement Law (Lei de Licitações) in 2010 and other decrees. This includes sustainable development as an objective of state purchases, including the hiring of cooperatives or small local producers; quota laws, the law concerning national policies to deal with climate change, which proposes integration and responsibilities of different sectors of society.

This kind of legal framework shows how Brazilian government is concerned with social and environmental issues. Development is defined in a broader way than only economic growth. On the other hand, regarding social responsibilities, it is primarily focused on the state itself as economic agent and development fosterer. Corporate Social Responsibility continues being a voluntary act. Assumpção and others (Assumpção et al. 2008) made an effort to analyze Brazilian business CSR on an aggregated level, in what is called the "S-System". This system comprises business associations like SESI, SESC, SENAI, and so on[12], which provide important parts of social services (in leisure, education, material assistance, etc.) in Brazil, and therefore are a special form of CSR. They describe the historical background and the connection to state and developmental initiatives. In this sense, the Brazilian state fostered CSR is more than acknowledged in current international literature.

This paper focuses on the possibilities of local administrations. In Brazil, the S-System may be a good partner when a government decides to foster CSR in its region.

6.2. The reality of Brazilian Cities

The Brazilian Federal Constitution (FC) of 1988 included citizen participation as one major aim of democracy. Councils with the participation of government, public servants and citizens should be and were created to meet this demand of participation. Some municipalities, like Porto Alegre, implemented the participatory budgeting method, in which citizens could express their investment preferences for the city (for an analysis of its success see Theuer, 2011). On the legal side, states and municipalities were to implement local laws that would be the framework for action in each locality. Often, those framework

(cc) BY-NC-ND

acts (leis Orgânicas Municipais – LOAs) included and reinforced the idea of citizen participation in politics. The FC of 1988 also increased tax transfers to municipalities, giving them a larger margin for investments. On the other hand, part of the investments were earmarked for specific areas (health, education), and the new possibilities of making investments with credits (increasing municipal debts) were restricted with the law of fiscal responsibility (Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF) of 2000.

From 1940 to 2010, the number of Brazilian municipalities increased from 1,574 to 5,565 (IBGE 2010: 3). Forty-five percent (2,513) have fewer than 10,000 inhabitants, and another 44% (2,444) have from 10,000 to 50,000 inhabitants. Thus, almost 90% of Brazilian cities (4,957 or 89%) have fewer than 50,000 inhabitants, and are the social environment for 33.5% of all Brazilians (ibid.).

Today, there is a huge concurrence between states and between cities to attract enterprises to their region. This is reflected in a "run" of tax incentives, free service provisions by the state, donation of land and so on. The expected counterparts are employment of local citizens and direct and indirect future tax returns. This article proposes that enterprises can do more than that for the place in which they earn their profit. But the essential partners for a CSR conceptualized as part of a local development strategy, as suggested here, are the small and medium enterprises.

7. How Local Public Administrations can Promote CSR

Although there are cultural, organizational and structural differences between a city like Rottenburg am Neckar, in Germany, and other cities in the world, the CSR Project can be adapted to other local realities in which we find local enterprises that are already running stable in their business. Local administrations can start their own project, observing the success factors mentioned above, and adapting them to their own local political and social reality. The success factors mentioned above for the case of Rottenburg can serve as a guide for implementing a CSR Project by the local administration. This means that all seven factors (1) content, (2) management, (3) partners, (4) method, (5) communication, (6) political support and (7) society should be observed.

1) Content's relevance

If CSR is not yet a topic in the city, public administration can push it. If it is already a topic or a demand, this can be used as a base to develop projects that are really needed. The first important step is getting to know if and how CSR is already being done in the city. Therefore, the first step to be made is a survey. How this survey is made depends on the city's reality: it can start with meetings or dialogues with entrepreneurs and members of social organizations, or be a written survey, or both. Getting in touch with the CSR partners, explaining the advantages of the Project to all involved partners and to local society is of utmost importance.

2) Professional Management

Define who will be responsible for the CSR Project. If appropriate, a consultant can be asked to assist the process. It is important to define tasks and responsibilities if there is more than one person responsible. Meetings should be well-organized and the whole process documented.

(cc) BY-NC-ND

3) Active Partners/Participation

Even being an active player in the CSR Project, public administration should not act on its own. The more people participate in the process, the more they identify with the cause. Thus, interested businesspeople and members of social organizations should be involved from the beginning.

4) Method

The initial survey is, of course, one of the methods that can be used to know where to start. There is no ready-made formula on which method is the best in each case. However, starting with one subproject and then expanding the project, instead of doing too many things at the same time, was a successful path in the case presented.

5) Communication and Transparency

An active public relations policy is needed for the project to succeed. Press releases should be sent to the local press, and permanent updating of the homepage as the main information platform to the public is fundamental. Also, it is important to remark that planning and project meetings should be open to the public and published in the local press. People should have the possibility to request reports and meeting minutes to Project Management as part of a transparency policy.

6) Political and financial support

A CSR Project fostered by public administration has to have political support. In the best case, not only the mayor, but also local assemblypersons should back the idea. And, of course, the project will need financial resources (besides human resource costs) to flourish: to get professional assistance in the organization, to make the events, to communicate (e.g. letters and homepage), to make a campaign for the project, to document it on video, etc.

7) Society

As mentioned, even if CSR is a new topic, a civil society that is already well organized and knows the importance of social participation will support it and value the results. Of course it is all a learning process, and CSR may be used as a means to make people get more involved with social (and political) issues.

Summarizing, the success of any CSR Project lies in:

- Getting to know what is already being done;
- Getting to know what should be done;
- Starting with actual needs;
- Having a professional management;
- Being well-organized;
- Asking for suggestions;
- Involving people of different sectors (business, social organizations, civil society associations) in the process;
- Having a good and active communication;
- Having political and financial support;
- Having an interested and organized civil society (or to stimulate organization and participation);
- Creating an atmosphere of recognition of CSR;
- Being open-minded to learn from others.

8. Final Remarks

Local administration's action largely depends on the political project of elected representatives and on the scope given by formal rules and financial funds that can be invested. The income tax share of municipalities in Germany, for instance, is redistributed according to the place of work, and not the living place of the employees. At the same time, the living place is where

(cc) BY-NC-ND

the whole social, educational, and health infrastructure has to be offered. This is one of various points that being discussed at the state and union level, as the legal regulation of tax sharing is decided there. In Brazil, similar discussions are to be expected.

With several service obligations and relatively little direct influence on financial incomes, municipalities have to use the scope they have and try to attract enterprises and high-qualified, correspondingly high income, work places. In a post-modern, increasingly high-technology and service-oriented society, an attractive social environment becomes a location factor for enterprises and citizens, and can be achieved by sustainable development policies. Regarding this kind of development just as economically relevant, however, can be dangerous: citizens are always concerned that the state, in this case the local public administration, could have an interest to stimulate business-social partnerships to release itself from investments in social issues. In a country like Germany, where people expect the welfare state to do its part to ensure a high quality of life, this is a difficult tightrope walk.

The experience of Rottenburg am Neckar demonstrates that good, professional preparation is a necessary success factor for the CSR Project, even in a small/medium community with a strong and organized civil society. Social players and business are still completely alien spheres to each other, especially the business world for social players. One of the important aims of coordination is networking and overcoming prejudices. There are lots of barriers to be overcome, but also lots of resources that can be mobilized for local, social sustainable development.

The widespread image of exclusively egoistic, self-constrained and just profit-oriented businesspeople does not fit with this local experience, where enterprises are mainly small sized. Certainly, there is always a smaller group willing to act according to social values, whereas a great part continues doing business as usual. Participation in decision processes is essential to results. Therefore, an already socially oriented group of businesspeople should be directly integrated into the decision processes. This may be a qualitative benchmark for local "good business" and good social partnerships, as well as for "good government". Businesspeople, social organizations, interested citizens may start new projects along with public administration.

In Brazil, CSR is a topic still in its first steps. Instituto Ethos, founded in 1998, has already done a good job in spreading the concept inside enterprises. The inclusion of CSR in local development strategies could be the next step, as cities are already implementing sustainability policies and participative politics. In this sense, new concepts of social contracts are emerging (see also THEUER, 2009). Also, the role of the state is being redefined. In the case presented, the state (and especially government) plays an active role in creating possibilities of interaction for the members of society. All the same, the state continues to provide essential social security and services.

Ultimately, CSR is a kind of in-depth citizen participation, while the participating citizens continue to occupy certain roles. Enterprises participate either through their owner or as players of their own. No enterprise will adopt CSR strategies if there is no consensus to do it, whether as a result of philanthropy by a majority of

(cc) BY-NC-ND

owners, or of getting more profits because consumers are changing their values. Most interestingly, the opposition which CSR encounters comes as well from liberals as from socialists. Liberals, like Friedmann, reject the "socialist" aspect in it, whereas socialists fear the ultimate stabilization of the capitalist system with its problems of power and income distribution. Indeed, CSR, like other participating methods, could be used to disguise problems without really solving them. On the other hand, they can be used as a means to solve real existing problems with the available resources and to integrate society using common sense.

References

Assumpção, M./ Moisés, J. A./ Sacchet, T./ Trygstad, S. (2008): **CSR in two countries**: Brazil and Norway. Fafo-Report 2008:10

Bassen, A./ Jastram, S./ Meyer, K. (2005): Corporate Social Responsibility. Eine Begrifsserläuterung. **zfwu** 6/2 (2005), 231-236

Bertelsmann Stiftung (2007): **Gute Geschäfte**. Marktplatz für Unternehmen und Gemeinnützige. Leitfaden. Brochure. Bertelsmann Stiftung, 2007

Cappelin,P./ Giuliani, G. M. (2004): **The Political Economy of Corporate Responsibility in Brazil.** United Nations Rsearch Institute for Social development, Technology, Business and Society Programme Paper Number 14, October 2004

Carroll, A. B. (1979): A Three Dimensional Model of Corporate Social Performance. **Academy of Management Review**, 4: 497-505.

Europäische Kommission (2001): **Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen**. Grünbuch, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, COM (2001) 336 final, Brüssel.

Friedmann, M. (1970): The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. **The New York Times Magazine**, September 13th, 1970

Friedmann, M. (1962): **Capitalism and Freedom.** Chicago: University of Chicago Press

GTZ (2007): **The CSR Navigator**. Public Policies in Africa, the Americas, Asia and Europe. Brochure. Bertelsmann Stiftung/GTZ, 2007

IBGE (2010): **Censo Demográfico 2010**. Sinopse do Censo e Resultados Preliminares do Universo. Rio de Janeiro: IBGE

Lokale Agenda 21 (2006): **Lokale Agenda 21**: 1999-2005. Brochure. Stadt Rottenburg am Neckar, Baudezernat/Geschäftsstelle der Lokalen Agenda 21, März 2006

Marshall, T. H. (1965): **Class, Citizenship and Social Development**. New York: Anchor Books

Matten, D./ Crane, A. (2003): **Corporate Citizenship:** Towards an Extended Theoretical Conceptualization. ICCSR Research Paper Series, No. 04-2003

Oliveira, I. C. E. de (2001): **Estatuto da Cidade:** para compreender… Brochure. Rio

(cc) BY-NC-ND

de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001

Puppim de Oliveira, J. A. (2008): **Empresas na Sociedade:** Sustentabilidade e Responsabilidade Social. Rio de Janeiro: Elsevier

SEBRAE/ Instituto Ethos (2003): **Responsabilidade Social Empresarial para Micro e Pequenas Empresas**: Passo a Passo. Brochure. São Paulo, outubro de 2003

Theuer, D. (2009): Democratic Participation and the Management of Scarce Resources. The Convergence of Leftist and Neoliberal Approaches in Times of Discontent with the Social Contract. **Temas de Administração Pública**, online, UNESP, Araraquara, Vol. 4, No. 5

Theuer, D. (2011): **Der Partizipative Haushalt und der Wandel, der ihn trägt. Hintergründe, Akteure, theoretische Konzepte.** Universität Tübingen, Diss. Tübingen: Tobias-Lib

UBE (2008): **Unternehmerisches Bürgerschaftliches Engagement fördern**. Ein Handbuch für die Praxis. Brochure. Ministerium für Arbeit und Soziales, Baden-Württemberg, 12/2008

UN (1992): **United Nations Conference on Environment & Development.** Rio de Janeiro, Brazil, 3 to 14 June 1992. Agenda 21. http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/Agenda21.pdf

UN (1987): **Our Common Future:** The World Commission on Environment and Development, United Nations, New York, 1987 (also known as the Brundtland-Report)

Notes

1. I will sometimes abbreviate the city's name to Rottenburg in the text to simplify reading.
2. At the Ministry, the two terms generally used to denominate the project were CC (Corporate Citizenship) and UBE (Unternehmerisches Bürgerschaftliches Engagement), the German translation of CSR (Corporate Social Responsibility).
3. www.ethos.org.br, own translation.
4. Own translation. In the original: "Responsabilidade social empresarial é a forma de gestão que se define pela relação ética e transparente da empresa com todos os públicos com os quais ela se relaciona e pelo estabelecimento de metas empresariais que impulsionem o desenvolvimento sustentável da sociedade, preservando recursos ambientais e culturais para as gerações futuras, respeitando a diversidade e promovendo a redução das desigualdades sociais." (source: http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/29/o_que_e_rse/o_que_e_rse.aspx)
5. The CSR project of Rottenburg am Neckar was supported by the author.
6. The homepage is still online, but only in German.
7. Two more subprojects, an internship which enterprises offered to people, especially youths, with intellectual disabilities, and a project for better integration of immigrants that started after the described period, were part of the CSR project, but they were not accompanied by the author.
8. Data of the homepage of the city of Rottenburg am Neckar, www.rottenburg.de.
9. Source: http://www.registeronline.de/vereinsstatistik/2011/, based on data of the German Federal Statistics Public Administration and CSR p. 26/26 Department (Statistisches Bundesamt).
10. IDIS (Instituto para o Desenvolvimento do

(cc) BY-NC-ND

Investimento Social) is a small organization which promotes CSR more in a philantropical way. Instituto Ethos is a business association that spreads the concept of CSR as part of business strategy.

11. Former development agencies GTZ DED (Deutscher Entwicklungsdienst) and Inwent merged to form the new German development aid agency GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH) in 2011.
12. The authors include 9 organizations in the S-System: Serviço Social do Comércio (SESC), Social Commerce Services); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), National System for Commercial Training; Serviço Social da Indústria (SESI), Industry Social Services; Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), National System for Industrial Training; Serviço Social do Transporte (SEST), Transport Social Services; Serviço Nacional de Apoio ao Transporte (SENAT), National Transport Support Service; Serviço de Aprendizagem Rural (SENAR), Rural Training Service; Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (SEBRAE), Brazilian Small and Medium Size Businesses Support Service; Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP), National Cooperativism Training Service (ASSUMPÇÃO *et al*., 2008:37).

(cc) BY-NC-ND

Movimento popular urbano e mulheres no Brasil: uma experiência de feminização das políticas públicas de habitação

Women in the Brazilian Urban Popular Movement: the experience of feminization of housing public policy

Resumo

Este artigo vai abordar a mutação do movimento por moradia, permeado pela presença significativa de mulheres em sua base e liderança, e mostrar até que ponto esse processo contribui para a elaboração das políticas públicas habitacionais. Esta pesquisa ilustra como a tomada de consciência da questão de gênero coopera para mudanças nas políticas públicas de moradia. A partir dos exemplos de São Paulo e Rio de Janeiro, é possível saber de que forma uma estratégia de aliança entre organizações populares de tipo classista, grupos feministas e representantes eleitos progressistas contribui para a adoção de políticas públicas que levem em conta as condições de vida e especificidades das mulheres, assim como trazer à lume a influência que os movimentos sociais podem ter nas políticas públicas, colaborando para as transformações institucionais em matéria de políticas e ações públicas.

Palavras-chave: Gênero, Movimento social, Política pública, Moradia, Governança.

Charmain Levy - charmain.levy@uqo.ca
Departamento de Ciencias Sociais, Université du Québec en Outaouais (UQO)

Anne Latendresse - latendresse.anne@uqam.ca
Ph.D. em geografia, Departamento de geografia, Université du Québec à Montréal

Marianne Carle-Marsan - mariannne2000@hotmail.com
Université du Québec à Montréal

Artigo submetido no dia 09.04.2013 e aprovado em 12.12.2013

Abstract

This article examines the changes that took place in the Brazilian housing movement through a growing participation of women in its organization and especially in its local leadership. It aims at understanding the degree in which this participation has contributed to the elaboration of housing public policy.This research illustrates how awareness around gender and housing issues contributes to promote changes in housing public policy. Using the examples of Sao Paulo and Rio de Janeiro housing movement organizations, we observe how a strategic alliance between popular urban organizations, feminist groups and progressive elected representatives have contributed to the adoption of public policies that take into consideration the specificities and needs of low income urban women. We especially focus on the influence of social movements on public policy and on institutional changes in terms of politics and public action.

Key words: *gender, social movement, public policy, housing, governance.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. Introdução

Enquanto no Brasil cerca de 85% da população total vive nas cidades, o modelo de desenvolvimento urbano do país, surgido ao longo das décadas de 1950 a 1980 e implementado pelo Estado em conjunto com atores do setor privado, contribuiu para o fraturamento das grandes cidades e para uma crise urbana que se manifesta especialmente na área da habitação. São Paulo e Rio de Janeiro, duas megalópoles[1] que estão entre as cidades mais desiguais do planeta, caracterizam-se pela presença de domicílios que estão entre os mais ricos do mundo, mas também por um deficit habitacional estimado em 510.326, em São Paulo, e em 320.091, no Rio de Janeiro,[2] assim como pela proliferação de cortiços e favelas[3] e por uma população sem teto avaliada em 13.666 apenas na capital paulista.[4] Na região metropolitana do Rio de Janeiro, 14,2% das famílias vivem com metade do salário mínimo e 3,9% com um quarto do salário mínimo.[5]

Como em diversas outras grandes cidades do globo, os domicílios de baixa renda constituem o grupo social mais afetado pela falta de moradia.[6] Ora, de 20% a 30% desses lares brasileiros são chefiados por mulheres (ONU-HABITAT, 2007). Por um conjunto de razões históricas, ligadas sobretudo à divisão sexual do trabalho e aos papéis sociais de gênero atribuídos às brasileiras, elas, em especial as afro-brasileiras e mulheres oriundas de meios populares, enfrentam condições habitacionais particularmente difíceis. Isso se explica, por um lado, pelo fato de a divisão sexual do trabalho contribuir para mantê-las em determinados domínios geralmente associados à extensão da esfera doméstica, para as persistentes desigualdades salariais e para as condições de trabalho (jornada reduzida etc.) das mulheres, cuja média de renda é mais baixa que a dos homens, inclusive entre aquelas que estão em atividade no mercado de trabalho. Consequentemente, elas têm menos (ou nenhum) capital a investir e mais dificuldades para obter crédito para aceder uma propriedade. Por outro lado, o contrato de aluguel dos imóveis residenciais é quase sempre registrado em nome do homem, considerado chefe da família.[7] Em casos de divórcio, separação ou violência doméstica, as mulheres muitas vezes se veem forçadas a deixar o domicílio, muito embora frequentemente continuem responsáveis pelos filhos.

A casa tem um significado diferente de acordo com o gênero. De maneira geral, ela representa um espaço de segurança e estabilidade para as mulheres e seus filhos, ao passo que, segundo Verschuur (2011:196), significa uma fonte de capital para os homens. De fato, como será exposto aqui, o estado de insegurança e precariedade das condições habitacionais de um grande número de brasileiras possibilita questionar a "neutralidade" do planejamento urbano, ilustrando a necessidade de repensar as políticas públicas de moradia em ligação com a questão das relações sociais de gênero.

Além disso, embora as brasileiras participem cada vez mais das ações coletivas em prol das questões habitacionais, a contribuição delas ao movimento pelo direito à moradia – e por extensão pelo direito à cidade – raramente é levada em conta por pesquisadores, com exceção das obras de Bisilliat (1997) e Souza-Lobo (1991). Contudo, nossos trabalhos recentes (LÉVY *et al*., no prelo; CARLE-MARSAN, 2012; 2013) trazem à luz a presença cada vez mais numerosa de mulheres nas organizações de base do movimento e também sua presença mais expressiva nas funções de liderança. Essa

(cc) BY-NC-ND

transformação merece especial atenção ao questionar-se o alcance das mudanças.

Este artigo vai abordar a mutação do movimento por moradia, permeado pela presença significativa de mulheres na sua base e liderança, e mostrar até que ponto esse processo contribui para a elaboração das políticas públicas habitacionais. A partir do exemplo de São Paulo, é possível saber de que forma uma estratégia de aliança entre organizações populares de tipo classista, grupos feministas e representantes eleitos progressistas contribui para a adoção de políticas públicas que levem em conta as condições de vida e especificidades das mulheres. Em outras palavras, trazer à lume a influência que os movimentos sociais podem ter nas políticas públicas, ao menos potencialmente. Em vez de se limitarem a um tradicional papel de reivindicantes face ao Estado, os movimentos sociais contribuem para a transformação da ação pública, a qual pode se abrir às realidades vividas pelas mulheres, em especial por aquelas das classes populares.

Em um primeiro momento, aborda-se a produção do espaço urbano em uma perspectiva crítica e feminista para, em seguida, demonstrar em que sentido a produção das cidades brasileiras engendra desigualdades de classe e também de gênero.[8] Ao se debruçar sobre o modelo de desenvolvimento dominante no Brasil, é possível ver de que forma ele gera desigualdades sociais diferenciadas de acordo com a classe e o gênero, e isso com relação ao acesso à moradia, aos serviços públicos e ao mercado de trabalho.

O segundo momento trata-se da história do movimento popular de moradia no Brasil, e sobretudo de sua emergência nos centros das cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro. Enfim, o que se pode dizer da atual emergência de mulheres líderes no seio dos movimentos populares de habitação em São Paulo e no Rio de Janeiro? E qual é o alcance do movimento diante das políticas públicas e da reforma urbana em relação às mulheres, em especial?

2. Metodologia

Esse artigo é resultado de dois diferentes projetos de pesquisa. O primeiro foi realizado nas ocupações localizadas no centro do Rio, entre setembro de 2010 e janeiro de 2011, quando Carle-Marsan conduziu 18 entrevistas semiabertas com os membros da ocupação Manoel Congo e realizou três meses de obervação participante no meio dessa ocupação. Além de elaborar essa pesquisa, ela entrevistou líderes femininas para compreender o papel dessas mulheres no movimento social e como essa participação as levou a ocupar um papel preponderante e de empoderamento coletivo decorrente desse engajamento individual.

O segundo projeto de pesquisa foi conduzido em São Paulo, em junho de 2006, por Levy, por meio de 15 entrevistas com mulheres do Movimento dos Sem-Teto do Centro, com o Fórum de Curtiço e com o Movimento de moradia do Centro. Essas líderes falavam de suas vidas, de como elas começaram a participar do movimento, o papel delas no movimento e de seu significado para eles e para o movimento em geral. Outras entrevistas tiverem lugar em São Paulo, em julho de 2011, dessa vez com três líderes da União dos Movimentos de Moradia e da Marcha Mundial de Mulheres. Questionou-se a maneira como o movimento de moradia

(cc) BY-NC-ND

tratava a questão de gênero entre 2001 e 2011. Uma outra entrevista foi realizada em dezembro de 2011, com um alto funcionário da Secretaria das Mulheres em Brasília, para entender como a questão de gênero e moradia foi tratada nos últimos sete anos do governo Lula.

Além disso, Levy consultou vários manuscritos escritos por ONGs (Polis, FASE, Fórum Nacional de Reforma Urbana, SOF, SOS Corpo) e por organizações do movimento descrevendo e analisando os desafios e avanços que estavam sendo feitos a partir das diferentes Conferências das Cidades e Conselhos da Habitação desde 2005. Finalmente, Levy consultou na internet os vários documentos publicados pela Secretaria Especial de Políticas para Mulheres e pelo Ministério das Cidades e resumiu a discussão das diferentes conferências citadas neste artigo.

A intenção desta pesquisa de documentos foi acompanhar o progresso que estava sendo feito na análise e identificação do sujeito da moradia acessível para as mulheres assim como quanto à questão da igualdade de gêneros no movimento e no Conselho da Habitação em São Paulo. Além dessa pesquisa, Levy estudou a emergência e a evolução do Movimento de Cortiços e dos Sem-Teto do Centro de São Paulo entre 2000 e 2008.

3. A produção do espaço urbano: uma abordagem crítica e feminista

Nos anos 1970 e 1980, pesquisadores como Henri Lefebvre e Manuel Castells analisaram a produção do espaço urbano a partir de uma abordagem marxista para demonstrar como a produção da cidade resulta de uma relação dialética entre estrutura econômica e atores. Em *A questão urbana* (1972), Castells explora a ligação entre capitalismo e produção urbana para afirmar que a cidade, tanto em sua forma quanto em suas funções, resulta das relações sociais (alguns diriam relações de classes). Na obra, ele aborda de maneira específica o papel do Estado, a estrutura imobiliária regida pelo princípio da propriedade privada e o papel do setor imobiliário na estruturação do espaço urbano, além de questionar a função ideológica do urbanismo.

Castells (1983) deu continuidade à sua reflexão teórica para sobretudo alcançar as ações coletivas conduzidas por comitês de cidadãos e comissões populares locais, destacando sua contribuição para a definição da cidade pelo viés das ações coletivas ligadas às questões do território, da moradia e do consumo coletivo. Distanciando-se de um determinismo econômico, ele integra o papel dos movimentos urbanos à análise da produção da cidade, demonstrando que, conforme o contexto sociopolítico e cultural das relações de força existentes, eles também contribuem para a produção da cidade. De maneira excepcional na história, dirá ele que as lutas urbanas em prol de questões locais contribuem para grandes transformações sociais, levando-o a falar em “movimentos sociais urbanos”.

Tal leitura marxista, que traz à lume o papel das relações sociais de classe na produção do espaço urbano, influenciou pesquisadores que estudaram as relações sociais de gênero na cidade. Numa perspectiva feminista, pesquisadores demonstram que a divisão sexual do trabalho – divisão esta que durante muito tempo relegou as mulheres ao espaço

(cc) BY-NC-ND

privado – interfere igualmente na produção da cidade (COUTRAS, 1996; DENEFLE, 2008; SEGUIN; VILLENEUVE, 1997). Restritas ao papel de mães, as mulheres passaram muito tempo ausentes dos espaços públicos e políticos (HAINARD; VERSCHUUR, 2004).

Após a Segunda Guerra Mundial, no entanto, o acesso delas ao mercado de trabalho contribuiu para o fato de saírem do espaço privado e acederem ao espaço público. A partir de então, elas percorrem a cidade, tornam-se usuárias dos meios de transporte público e dos equipamentos e infraestruturas urbanos etc. Apesar disso, tivemos de esperar até a década de 1970 para questionar a "cidade sexualizada" (COUTRAS, 1996; DAGENAIS, 1980; WERKELE, 1984) e ver que o espaço urbano, longe de ser neutro, foi durante muito tempo planejado por e para homens, retomando a terminologia feminista. A partir desse período, organizações de mulheres reclamam a transformação das práticas de planejamento urbano (ANDREW, 1993; BRAIS; FROHN, 2002; GREED, 1994; HAINARD; VERSCHUUR, 2004; LATENDERSSE, 2007; MICHAUD, 1997; WERKELE, 2000).

Em certos municípios da América do Norte, como Montréal, grupos de mulheres organizam marchas exploratórias em colaboração com urbanistas e cidadãs são convidadas a identificar locais em seus bairros associados à insegurança, bem como propor elementos arquiteturais que tornassem tais espaços seguros. Progressivamente, grupos de mulheres e de militantes ativas nos movimentos urbanos viram a necessidade de participar de instâncias decisionais como Câmaras Municipais a fim de melhor assegurar que o planejamento urbano integre as representações socioespaciais da cidade feitas pelas mulheres, assim como as necessidades e interesses delas (BÉCHARD, 2008; LATENDRESSE, 2007).

No Brasil, foi só recentemente que grupos de mulheres ou movimentos sociais passaram a reivindicar um planejamento urbano que leve em conta as relações de poder de gênero que durante muito tempo as deixaram (e ainda deixam) minorizadas na cidade. Contudo, embora ainda não sejam visíveis ou amplamente conhecidas do público, as mudanças progressivamente surgiram. A título de exemplo, políticas urbanas preveem que uma porcentagem das unidades habitacionais públicas recém-construídas sejam atribuídas a famílias monoparentais, em especial àquelas dirigidas por mulheres chefes de família, vítimas de violência conjugal, afro-brasileiras ou portadoras do vírus HIV (FERREIRA, 2009:11).

4. A emergência do Movimento Popular de Moradia em São Paulo e no Rio Janeiro

No Brasil, mudanças estruturais caracterizadas por ondas de migração rumo às cidades e por um processo de urbanização contínuo iniciado por volta dos anos 1950 explicam, em grande parte, a emergência do Movimento Popular de Moradia (MPM) na década de 1970. Seus integrantes, muito frequentemente migrantes provenientes do meio rural, em especial das áreas mais pobres do país, vão à cidade para trabalhar em fábricas, na construção civil ou no setor de serviços formais e informais. Moram, de forma ilegal, em casas ou terrenos desprovidos de serviços coletivos mínimos.

À época, o MPM era constituído por dois grupos importantes: 1) os moradores de favelas, que resistem às formas de expulsão da cidade e lutam pelo acesso a água potável e eletricidade; 2) os moradores de casas

(cc) BY-NC-ND

autoconstruídas na periferia das cidades, que reivindicam o reconhecimento jurídico do direito à terra e o acesso a infraestruturas básicas (GOHN, 1991). O movimento agrupa organizações originárias de comunidades populares da cidade, que, coletivamente, querem representar e defender seus interesses em questões urbanas ligadas sobretudo à moradia. O movimento intervém numa perspectiva de direito à habitação e direito à cidade,[9] e busca uma distribuição igualitária dos bens e serviços urbanos essenciais, assim como a participação dos moradores nos processos decisionais de planejamento urbano. Associado à corrente da teologia da libertação da Igreja Católica, o movimento abarca valores participativos e democráticos.[10]

Ao longo da década de 1980, o movimento passou da resistência democrática à oposição social e à elaboração de propostas específicas e universais. Reunindo dezenas de milhares de pessoas, ele garante funções de defesa e representação dos interesses populares. Desenvolve a sua própria estrutura organizacional e experimenta a democracia participativa em escala local por meio de uma organização horizontal e de ações diretas visando ao Estado. Enfim, interage com uma maior rede de atores sociais e políticas, ao mesmo tempo em que consolida sua autonomia e reafirma sua independência com relação aos partidos políticos e ao Estado (DOIMO, 1986).

No dinamismo da transição democrática, esse movimento recorreu aos canais jurídicos e institucionais para melhor defender o direito à moradia. Paralelamente, assistiu-se à profissionalização dos líderes do MPM e à sua ascensão na esfera política e institucional. A partir de 1988, enquanto movimentos urbanos de todo o Brasil participavam, por meio do debate acerca da reforma urbana, da elaboração da nova Constituição da República, a qual promove a participação da sociedade civil no processo de governança (HOLSTON, 1999), o MPM elaborou leis e políticas de cunho universal a serem adotadas nas diferentes esferas governamentais (DAGNINO, 2000). Na década de 1990, os líderes conferiram à luta um caráter institucional, estimando que a mobilização social seria insuficiente para estabelecer uma relação de forças em face ao governo. Os esforços das lideranças doravante se concentram nas negociações diretas com o Estado e na participação em diferentes conselhos administrativos, abandonando parcialmente as manisfestações públicas como forma de pressão e mobilização (GOHN, 1992).

Embora o movimento dos moradores dos cortiços do centro de São Paulo tenha se organizado no começo da década 1990 para participar dos projetos municipais de construção de unidades habitacionais populares, foi somente no final dos anos 1990 que se deu o início a um movimento de mobilização maior – momento em que o MPM passa a se institucionalizar. As suas ações abragem a ocupação coletiva de imóveis públicos desapropriados,[11] a fim de denunciar a ausência de uma política de moradia destinada à população de baixa renda e reclamar a transformação desses imóveis em unidades habitacionais para a população que mora em condições precárias.

Diversos fatores possibilitam explicar o sucesso dessas mobilizações: primeiro, a restruturação neoliberal da economia e do Estado, a qual provocou crises econômicas e a precarização do emprego para os mais pobres; segundo,

(cc) BY-NC-ND

a competição entre diferentes grupos da elite política (elite neoliberal e patrimonialista), bem com as expectativas criadas no movimento por certos representantes eleitos com relação à política habitacional; terceiro, a capacidade dos líderes do movimento e a qualidade de suas estratégias de mobilização, assim como o tipo das ações coletivas conduzidas – sem contar a influência do Movimento Sem Terra (MST), que criou um quadro legítimo de ocupações como forma de pressão sobre o poder político (LEVY, 2009).

No Rio de Janeiro, o nascimento do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) remonta a 1997. O movimento mobiliza a população pelo viés da ocupação de prédios do centro da cidade, com o intuito de obter moradia decente para os moradores de cortiços e favelas. Encontra-se aí o mesmo repertório de ações do movimento paulistano: ocupações de longa duração para obter dos governos uma política de moradia e o fornecimento de unidades habitacionais para os ocupantes. O *slogan* "morar é um direito, ocupar é um dever" faz claramente apelo ao direito à moradia, além de interpelar a participação ativa dos desabrigados ou habitantes de favelas e cortiços. A organização filiou-se ao Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), nascido por ocasião do encontro nacional de entidades pró-moradia realizado em 1990, no período que se seguiu à elaboração da Constituição de 1988.

A partir de então, o MNLM começou a mobilizar a população, em especial os moradores das favelas, para ocupar edifícios do centro com o propósito de garantir moradia decente às famílias de baixa renda. A organização inscreve sua abordagem sob a perspectiva de luta de classes contra a opressão dos desfavorecidos e reivindica unidades habitacionais públicas no centro das cidades, denunciando concomitantemente a especulação imobiliária e a segregação socioespacial, e luta pela regularização dos imóveis. As suas ações coletivas visam à transformação das relações socioespaciais e à articulação de uma reforma urbana para democratizar a cidade. Trata-se de possibilitar o acesso a serviços públicos, educação e saúde às pessoas carentes.

Vale lembrar que, nas cidades brasileiras, as classes populares marginalizadas social e economicamente não raro se veem forçadas a morar em bairros formais ou informais precários, afastados do centro e muitas vezes desprovidos de infraestrutura e equipamentos públicos coletivos. A exemplo do Rio de Janeiro, esses bairros geralmente são associados à violência, decorrente sobretudo do controle exercido por narcotraficantes. A luta pelo direito à moradia se conjuga à luta pelo direito à cidade, especialmente ao direito de usufruir da cidade, habitá-la e transformá-la (CARLE-MARSAN, 2013). Ademais, o movimento dá início à implementação de atividades geradoras de renda para responder às dificuldades econômicas dos habitantes. Enfim, o MNLM, que está presente em 16 estados brasileiros,[12] coordena-se em nível nacional, estadual e municipal. Em apenas três estados a organização é representada por mulheres.[13]

Tanto no Rio de Janeiro quanto em São Paulo, as organizações utilizam ações do mesmo tipo: ocupações de longa duração que se mantêm durante meses, às vezes anos, até a expulsão física pelas forças policiais ou a negociação de um projeto habitacional com o governo, e também ocupações simbólicas de um ou dois dias para pressionar o governo. O poder dessas

(cc) BY-NC-ND

ações coletivas reside em seu caráter inesperado. De fato, elas surpreenderam todas as esferas da administração, pois a ocupação de imóveis no coração das grandes cidades jamais havia sido utilizada como ato político de contestação.

Os líderes dessas organizações enxergaram a possibilidade de convencer os habitantes de moradias precárias em dificuldade a se juntarem às ocupações de imóveis e a se servirem delas para influenciar a opinião pública e exercer pressão sobre o governo. Eles souberam colocar o problema habitacional sob o ângulo da contradição entre a falta de moradias para os pobres e a existência de inúmeros prédios públicos vazios. Também souberam apresentar essa luta como uma questão de justiça social, em vez de vê-la como mera questão econômica.

O movimento dos cortiços identificou momentos oportunos para conduzir ocupações que atraíram a atenção dos meios de comunicação e da função pública. Diante das diferentes possibilidades de ação coletiva, ele fez escolhas estratégicas de acordo com seus interesses, valores e objetivos de curto e longo prazo (KRIESI, 2007, p. 69). Em razão do caráter estratégico de sua reflexão, seu planejamento e suas ações, as 12 ocupações realizadas entre 1997 e 1998, no centro da cidade de São Paulo, produziram um vivo impacto e suscitaram a simpatia do público para com essa população (LEVY, 2010).[14]

5. As mulheres e o Movimento Popular de Moradia: São Paulo e Rio de Janeiro

Já na década de 1970, quando surgem esses movimentos populares, as mulheres estão bastante presentes nas organizações de base. Várias delas, por meio das comunidades eclesiais de base (CEB) ou acompanhando os esposos, começam a se implicar nas reuniões de associações comunitárias. De acordo com Macedo (2002), a possibilidade de aceder à propriedade mobiliza as mulheres, as quais, na cultura brasileira, são responsáveis pelo lar. É, portanto, o papel tradicional das mulheres, qual seja, a condição de mãe, que estaria na origem de sua participação no seio dos movimentos populares de moradia, pois assim seu lugar na esfera pública não é questionado (LOBO, 1991). Nesse sentido, a presença delas nesses movimentos obedece à divisão cultural de gênero (MOLYNEUX, 2007).

Embora elas sejam majoritárias, a legitimidade de serem representadas nas instâncias decisionais ou nos escalões superiores do movimento sempre constitui um obstáculo (SOUZA-LOBO, 1991), o que evidencia as desigualdades de poder entre homens e mulheres inclusive no seio dos movimentos populares de moradia. A participação de mulheres de meios populares no seio do movimento pelo direito à habitação as coloca numa dupla situação de aprendizado individual e coletivo da mudança. Elas participam dos debates nas reuniões dos comitês que preparam ações e ocupações, e dos confrontos com as forças da ordem durante as ocupações. Além disso, acompanham as negociações com as autoridades públicas e aprendem a lutar coletivamente para obter o que cada uma precisa no plano individual. Aprendem também que têm direitos e que o Estado tem deveres para com elas, na medida em que são sujeitos de direito e cidadãs.

As pesquisas demonstram que o fato de as mulheres assumirem completamente

(cc) BY-NC-ND

a sobrevivência e a manutenção da família geralmente fortalece sua autoestima, o que acarreta uma valorização pessoal e a possibilidade de assumirem papéis de protagonistas nas organizações comunitárias. Bisilliat (1997) fala de uma mobilidade interior que faz com que, aprendendo a se organizar, defender seus direitos e negociar em prol de necessidades práticas, comunicando-se com um mundo mais vasto, elas adquirem confiança em si e passam a ter identidade, autonomia e cidadania ativa. Elas podem, portanto, lutar com eficácia pelas necessidades estratégicas que começam a apreender por meio das lutas imediatas (MOLYNEUX, 1985). Bisilliat (1997) e Souza-Lobo (1991) classificam esse processo de "cidadania emergente" das mulheres, o qual se constrói a partir de suas experiências nos movimentos e dos discursos sobre a dignidade construídos e veiculados no seio dos movimentos populares.

Ao longo dos últimos 25 anos, as mulheres participaram ativamente dos movimentos populares de moradia, inclusive do MPM. No entanto, esse movimento reproduz no interior da organização uma divisão de trabalho sexualizada, segundo a qual as mulheres se ocupam das tarefas logísticas e organizacionais e se encarregam do cuidado dos outros, enquanto os homens se envolvem nas atividades de caráter político, domínio associado à esfera pública. Até o começo da década de 2000, momento em que as mulheres começam a ocupar novos espaços no interior do movimento, a maioria dos líderes eram homens. Como explicar então o número crescente de mulheres líderes do movimento de moradia no centro das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro a partir dos anos 2000? Para responder a essa questão, foram identificados dois fatores que contribuem fortemente para o aumento das lideranças femininas no movimento: o crescimento do número de mulheres que chefiam famílias pobres e a forte presença delas no seio das organizações populares de base.

As estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) possibilitam constatar que 30% das famílias têm na mulher uma pessoa de referência.[15] Essas mulheres que chefiam famílias muitas vezes se encontram numa situação financeira mais precária que a dos homens chefes de família, na medida em que eles contam com a própria renda e com a contribuição da esposa na casa. Além disso, eles têm salários mais elevados que as mulheres empregadas, as quais enfrentam obstáculos no mercado de trabalho e gozam de mobilidade socioeconômica restrita (MACEDO, 2008).

Esses fatores explicam, em grande parte, a sobre-representação das mulheres como pessoas de referência (sem cônjuge) nos domicílios de baixa renda e o fato de elas encontrarem necessidades não satisfeitas, distintas daquelas das famílias com dois cônjuges.[16] Num contexto similar de pobreza, os domicílios dirigidos por mulheres vivem em maior precariedade[17] que aqueles que têm homens como chefes de família.[18]

A instabilidade devida ao caráter informal do trabalho das mulheres de baixa renda não permite que elas assumam o pagamento de um aluguel de forma regular e, consequentemente, o dinheiro que elas ganham com frequência é insuficiente para a oferta de uma moradia decente. É preciso acrescentar que a conjuntura econômica do Brasil, que contribuiu para o aumento

(cc) BY-NC-ND

dos empregos precários e de curta duração até 2007, não oferece às mulheres muita esperança de atender a suas necessidades de moradia com renda estável (LEVY, 2009). Como a maioria das mulheres que vivem na pobreza no Brasil tem dificuldades imensas para se alojarem e abrigarem suas famílias, as ocupações organizadas pelo MPM – as quais deixam entrever a perspectiva de aceder à propriedade no médio prazo – permitem então atender a essa necessidade e se transformam em motivação suplementar para a participação ativa no movimento.

A União Nacional por Moradia Popular confirma, aliás, que 80% das pessoas envolvidas no movimento são mulheres (Entrevista com coordenadora de gênero, 2012). No contexto urbano brasileiro, o papel tradicional, que faz delas as responsáveis pela produção e reprodução da família, e o fato de elas terem menos oportunidades econômicas constituem dois motivos para a participação nas ações em prol do direito a uma moradia decente. O envolvimento das mulheres de meios populares no seio das organizações ligadas ao direito à moradia, em particular na ocupação de imóveis públicos vazios, estaria estreitamente ligado à necessidade de habitação. A aspiração de possuir a casa própria é um elemento determinante no engajamento das mulheres e reaparece de forma recorrente em seus relatos. Embora seja a necessidade de um teto o que motive as mulheres a participar das ações coletivas pelo direito à moradia, a ideia da luta se inscreve para além do pensamento de adquirir uma habitação.

Ressalta-se agora o segundo fator importante, que permite explicar que o aumento do número de lideranças femininas no seio do movimento pelo direito à moradia reside na transformação da estrutura do próprio MPM. Desde o começo dos anos 1990, ele se institucionalizou e se envolveu mais na negociação de programas habitacionais e nos espaços de goverança do que nas atividades de mobilização e conscientização popular. Em consequência, seus dirigentes profissionalizaram-se para ocuparem espaços públicos e políticos, criando um vazio na base do movimento.

Em diversos casos, certos líderes ocupam cargos no Partido dos Trabalhadores (PT) ou nas prefeituras por ele administradas (LEVY, 2012; TATAGIBA, 2010). Os cargos ligados às tarefas de organização e mobilização no interior das organizações de base parecem assim menos atrativos, sobretudo aos olhos dos antigos militantes. Assiste-se, portanto, ao deslocamento dos líderes homens rumo às organizações nacionais, ao aparelho de Estado em seus diversos escalões e aos partidos políticos, o que deixa os espaços vagos na liderança das organizações locais acessíves aos jovens e às mulheres. Essa mudança – somada à presença de um maior número de mulheres "autônomas" e chefes de família afiliadas ao movimento – contribuiu para impulsioná-las aos cargos de liderança nas organizações de base.

Entre os líderes, a partir das duas pesquisas de campo, foram identificadas duas gerações de mulheres: uma oriunda do movimento dos anos 1980 e outra proveniente das ocupações das décadas de 1990 e 2000. De forma geral, são chefes de família com filhos ou dependentes, possuem baixo nível de escolaridade e trabalham no setor formal ou informal de serviços. À luz de sua situação econômica precária e das dificuldades dessas mulheres para pagar aluguel de forma regular, as ações propostas pelo

(cc) BY-NC-ND

movimento em prol do direito à moradia criam oportunidades para contrabalançar a urgência de aceder à propriedade.

Pesquisas anteriores (LÉVY *et al*., 2012; CARLE-MARSAN, 2011, 2012) mostraram que o envolvimento social e político das mulheres e os aprendizados dele decorrentes possuem um alcance significativo em termos de transformação pessoal e coletiva. Aceder à liderança do movimento pelo direito à moradia libera todo um potencial de *empowerment* e de emancipação ao mesmo tempo individual e coletivo para essas mulheres, habitualmente marginalizadas no plano socioeconômico e político.

6. Contribuição dos movimentos sociais para uma política habitacional

Em um contexto marcado pela transição democrática e pela descentralização, por volta de 1985, o MPM negocia e participa ativamente da elaboração e da implementação de programas habitacionais. Os governos municipais e estaduais, que doravante reconhecem a existência e a legitimidade dos movimentos de moradia, alocam recursos financeiros em prol de atividades que implicam cooperação entre Estado e sociedade civil. Embora mantenha relações estreitas com a administração pública em nível infranacional, o movimento continua reivindicando políticas públicas junto aos sucessivos governos federais da década de 1990.

Se o movimento participa dos programas habitacionais dos governos de centro-direita, é das *políticas públicas* de moradia dos partidos aliados de esquerda – sobretudo do Partido dos Trabalhadores – que ele verdadeiramente toma parte. A título de exemplo, a gestão de Luiza Erundina (1988-1992) na Prefeitura de São Paulo consultou organizações não governamentais que prestavam serviços jurídicos às pessoas com dificuldades habitacionais e ofereceu ao movimento de moradia acesso direto ao programa de construção coletiva de casas populares (mutirão), financiado pela Prefeitura Municipal com recursos do Fundo de Assistência à População Moradora em Habitação Subnormal (Funaps). Ademais, o governo municipal levou em conta sugestões dos movimentos populares urbanos em seu programa habitacional, inclusive alocou recursos públicos diretamente para organizações e associações comunitárias que eles representam.

A participação do MPM nos programas habitacionais depende muito do partido no poder e das relações que ele mantém com os diferentes governos municipais da cidade de São Paulo. Para o período de 1985 a 2012, é possível resumir dizendo que ele não participa nem dos programas nem das políticas públicas de habitação dos governos de direita,[19] mas sim dos projetos e programas dos governos de centro-direita e plenamente dos de esquerda. A participação e a influência desse movimento na ação pública ocorrem por meio da relação particular que diversos de seus dirigentes mantêm com o Partido dos Trabalhadores. Vários deles possuem dupla filiação (ao movimento e ao partido) e suas afinidades com o partido são muito fortes, embora não exista ligação institucional entre os dois atores políticos.

O acesso relativamente novo das mulheres ao comando das organizações ligadas ao MPM nos leva a abordar a democratização das relações homem-mulher no interior do movimento e o impacto da maior presença

(cc) BY-NC-ND

das mulheres em sua base sobre a natureza e orientação das políticas habitacionais (BISILLIAT, 1997) e, de maneira mais geral, a contribuição das mulheres líderes para a produção da cidade. Como foi visto anteriormente, a primeira mudança se passa no próprio interior do movimento, onde as identidades de gênero abrem uma brecha nas relações de poder (VERSCHUUR, 2011). A partir dos anos 2000, constata-se uma tomada de consciência da importância de relacionar as relações sociais de gênero e a reforma urbana que se produz em dois níveis. Primeiro, conforme foi mencionado, em nível local, quiçá microlocal, o aumento do número de lideranças femininas do movimento pelo direito à moradia pode contribuir para desenvolver um outro olhar sobre a relação das mulheres de baixa renda e a cidade. Paralelamente, assiste-se ao renascimento do movimento feminista brasileiro por meio da Marcha Mundial das Mulheres (MMM), cujo secretariado se transfere de Montréal para São Paulo. O MMM busca principalmente sensibilizar e mobilizar mulheres de movimentos populares mistos sobre a questão de seus direitos em um contexto patriarcal e neoliberal.[20] Ambos são filiados à Central de Movimentos Populares (CMP)[21] e vários de seus dirigentes mantêm dupla participação no movimento social e no partido político, o PT.

A partir da década de 2000, a ausência de consideração às necessidades e interesses das mulheres (em especial daquelas de baixa renda) nas políticas públicas habitacionais é motivo de reflexão para os diversos atores, sobretudo as ONGs, as redes que trabalham pelo direito à cidade, as agências de cooperação internacional[22] e o MPM. Tal tomada de consciência da feminização do público do movimento e, em geral, daquele que não tem acesso a moradias populares, está ligada inclusive à sensibilidade de certas lideranças femininas do movimento e de alguns funcionários de ONGs.[23]

Tendo em vista que as mulheres constituem maioria entre aqueles que necessitam e reivindicam o acesso à moradia e levando em conta o contexto de concorrência política entre os partidos e os governos municipal e estadual, certas agências e instâncias estatais reconhecem as reivindicações do movimento e contribuem para a construção do paradigma. Assim, determinadas reivindicações são integradas nos diferentes projetos e programas das ONGs, mas nem sempre incluídas na formulação das políticas públicas do Estado.[24]

Em São Paulo, na esteira de uma reflexão sobre o fato de que o direito à moradia concerne particularmente às mulheres, em geral responsáveis pela célula familiar, a MMM e a UMM concordaram quanto à necessidade de reivindicar políticas públicas e medidas habitacionais favoráveis às mulheres, garantindo-lhes notadamente o direito de elas serem titulares do imóvel e dirigirem projetos habitacionais em nome próprio.

Foi assim que a Câmara Municipal de São Paulo aprovou um projeto de lei em 2004, apresentado pelo vereador Nabil Bonduki (aliado do movimento de moradia), que dá prioridade às mulheres nos programas municipais de atribuição das unidades residenciais. Além disso, a lei municipal n. 13.770/2004, que recomenda a adoção de medidas para formar a mão de obra feminina e favorecer sua inserção no processo de autogestão e organização comunitária, estipula que os programas municipais de moradia devem conceder unidades

(cc) BY-NC-ND

prioritariamente a mulheres e que os contratos e acordos financeiros devem ser feitos em nome delas, independentemente de seu estado civil e de sua participação na renda familiar. A norma também estabelece que o município deve prestar especial atenção às mulheres vítimas de violência, idosas ou portadoras de deficiência (CALIO; MENDES, 2005).

Durante o mesmo período, a UMM conseguiu convencer o governo do Estado de São Paulo e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), agência estadual de moradia para a população de baixa renda, a adotar novos critérios de designação para a família – critérios que levem em conta a sua transformação, quer dizer, a dissolução e também a recomposição das famílias. A partir de então, a agência reconhece às mulheres o direito de ser titulares do próprio imóvel na mesma medida de seus cônjuges. Há alguns anos, a CDHU cede o título de propriedade às mulheres inclusive de forma prioritária, sejam elas casadas ou em união estável.

Por ocasião da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004,[25] a questão habitacional foi integrada ao eixo "promoção do bem-estar e da qualidade de vida para as mulheres: saúde, habitação, insfraestrutura, assistência social e recursos naturais". Foi nesse momento que o MPM e outras organizações da sociedade civil conseguiram influenciar as políticas públicas nacionais de gênero. A conferência recomenda conceder o título de propriedade no nome da mulher; garantir programas de urbanização dos bairros pobres para as mulheres chefes de família; investir em programas de moradia popular que deem acesso prioritário às mulheres vítimas de violência, às mulheres chefes de família e às famílias monoparentais, e estimular os governos federal, estadual e municipal a desenvolver programas de moradia populares que priorizem, entre outras, as mulheres chefes de família.

Se no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), de 2005 (Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006), fala-se em aumentar o acesso das mulheres às moradias populares, nenhuma ação precisa para esse fim é identificada.[26] No entanto, o II PNPM, de 2008 (no qual não há nem representante do Ministério das Cidades, nem organizações dos movimentos pelo direito à cidade), menciona a ausência de ação com relação à questão "mulheres e habitação" (SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2008, p. 140), sublinhando o fato de que elas compõem o maior segmento da população que não tem acesso a moradias populares. O documento também destaca o ponto em que os programas de acesso à moradia outorgam o título de propriedade ao homem, chefe de família, e propõe, pela primeira vez, "uma análise da questão da moradia popular diferenciada de acordo com o gênero" (SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES, 2008, p. 141).[27] A nova importância conferida a essa problemática pelo governo federal, por meio do referido plano, resulta das ações tomadas em nível municipal e da aliança informal de atores da sociedade civil envolvidos nas questões de gênero e habitação.

É preciso sublinhar que o MPM faz parte de uma rede (Fórum de Reforma Urbana) ao lado de ONGs (Polis, FASE etc.) que, bastante sensível aos direitos das mulheres, trabalha a questão do direito à cidade. A partir da década de 2000, esses movimentos feministas nacionais e internacionais e

(cc) BY-NC-ND

ONGs construíram o paradigma "mulheres e habitação" e influenciaram as instâncias governamentais no sentido da democracia participativa e da ampliação do debate público acerca das políticas urbanas pela Conferência das Cidades, implementada em 2003 e realizada em 2005, 2007 e 2010 pela gestão do Partido dos Trabalhadores.

Se a Política Nacional de Habitação adotada em 2004 – na esteira da I Conferência Nacional das Cidades – e a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades se consideram "responsáveis por uma análise de gênero na elaboração de programas habitacionais" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 34), não existe ação para garantir a implementação dessa decisão. Ao longo de seus dois mandatos (2003-2007), o Conselho Nacional das Cidades não aprovou nenhuma resolução ou política específica para atender às necessidades e aos interesses das mulheres. O fato que se tenha escanteado a questão "mulheres e cidade" seria atribuído, em parte, à composição do conselho, predominantemente masculina.[28] Finalmente, por ocasião da II Conferência das Cidades, em 2005, o princípio da paridade entre homens e mulheres foi reconhecido na composição do Conselho Nacional das Cidades (FERREIRA, 2005). Além disso, atribui-se maior visibilidade à questão "mulheres e cidade" e se reconhece a necessidade de reforçar a ação coletiva das mulheres na área da reforma urbana.[29]

Foi somente em 2006 que o Ministério das Cidades adotou a resolução n. 004/06, cujo artigo 3o estipula que deve ser dada prioridade às famílias de baixa renda com vários dependentes e chefiadas por mulheres. Reconhece-se, contudo, que não se pode avaliar o programa do ponto de vista da prioridade concedida às mulheres chefes de família, na medida em que nenhum indicador foi previsto para levar em conta o gênero das pessoas a quem se outorgou o título de propriedade. No entanto, no plano nacional das cidades, o ministério e o Conselho de Habitação adotaram medidas para "possibilitar tal verificação" (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006, p. 142). A promoção da moradia torna-se uma prioridade à parte no plano, que visa avaliar o impacto dos programas habitacionais sobre as mulheres. Em 2008, o Conselho Nacional das Cidades organizou um seminário intitulado "Gênero e Etnia", que propunha a adoção de medidas específicas para as mulheres na agenda das políticas públicas urbanas. O olhar da mulher, de agora em diante, é levado em conta nas instâncias do órgão.

Esse movimento marcou igualmente um avanço para as mulheres de todo o país por ocasião da III Conferência Nacional das Cidades, organizada pelo Ministério das Cidades em 2007. Ele obteve do governo a outorga de títulos "conjuntos" de propriedade na atribuição de novas moradias, de forma a garantir às mulheres proteção contra o risco de serem expulsas de casa pelo marido e contra as consequências para elas próprias e os filhos: elas não tinham acesso, então, ao programa habitacional nem ao crédito (VERSCHUUR, 2011). Enfim, desde 2008, essa medida foi integrada ao programa federal "Minha Casa, Minha Vida", implementado pela gestão Lula e mantido pela presidenta Dilma Roussef com o intuito de construir casas para famílias de baixa renda.[30]

Sempre com a intenção de proteger as mulheres (mas desta vez apoiando-se numa concepção tradicional das relações entre os gêneros), esse movimento reivindica

(cc) BY-NC-ND

junto ao Conselho Nacional das Cidades que os programas de moradia popular tenham certo número de unidades reservado àquelas vítimas de violência conjugal. No espírito da Lei Maria da Penha,[31] aprovada em 2006, 10% das unidades habitacionais construídas pelo Estado devem ser destinadas às mulheres vítimas de violência conjugal ou meramente confrontadas a tal risco (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A UMM prega tolerência zero para a violência conjugal. No passado, a questão da violência doméstica era considerada um problema da ordem da vida privada – como durante muito tempo o foi no Québec e no Canadá – e os dirigentes do MPM preferiam ignorá-lo e deixar que a vítima prestasse queixa à polícia. Desde o final da década de 1990, porém, a violência conjugal não é mais tolerada, e o movimento se reserva o direito de expulsar toda pessoa que exerça maus tratos à outra.

A participação nas redes de governança teve um impacto sobre a dinâmica interna das organizações do MPM. Em 2008, a UMM, organização à qual é afiliada uma parte do movimento dos moradores de cortiços e sem teto do centro de São Paulo, criou um grupo cuja tarefa consiste em refletir sobre a participação das mulheres e dos homens no interior do movimento e em desenvolver propostas levando em conta a situação particular delas em relação à questão habitacional. A responsável pelo grupo, que participa também do secretariado da MMM, tem dupla missão: suscitar a conscientização de homens e mulheres da UMM com relação à questão de gênero e reforma urbana e mobilizá-los para as atividades da MMM. Foi igualmente nesse momento que a UMM se filiou à rede internacional Mulher e Habitat. Assim como a UMM, o MNLM mantém laços com a organização feminista Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). Aliás, a maioria das mulheres mobilizadas pelo MNLM com o intuito de organizar uma futura ocupação no centro da cidade do Rio de Janeiro[32] mantém laços estreitos com a AMB.

É preciso lembrar que as propostas e atividades desse novo grupo não foram bem recebidas inicialmente. Para a coordenadora, o fato de os líderes homens e mulheres terem começado a levar a sério a questão das relações sociais de gênero ligadas à moradia representava um feito em si, pois até recentemente, apesar da grande quantidade de lideranças femininas, essa questão, considerada como irrisória, risível até, era relegada ao segundo plano.[33] Ainda hoje em dia, para o MNLM, a adoção de uma agenda nacional que integre as preocupações de gênero e a implementação de grupos de mulheres no seio das ocupações continuam sendo problemáticas.[34]

Enfim, o movimento propõe doravante atividades de formação para as mulheres líderes das organizações. A UMM, que adotou um método de trabalho de acordo com o gênero, implementou ações de capacitação com o objetivo de criar uma reserva de lideranças femininas e membros mulheres. Trata-se de estimular a participação das mulheres nos cargos de poder. Após cinco anos de formação, em colaboração com a MMM e o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), os militantes desse movimento começaram a identificar as diversas formas de discriminação específicas a elas:[35] desigualdade entre homens e mulheres na divisão das tarefas segundo o gênero, violência conjugal e dificuldade em incluir o

(cc) BY-NC-ND

ponto de vista feminino nas decisões, tanto na esfera doméstica quanto nos movimentos sociais e na esfera pública.

Em 2011, a UMM elegeu 48% de mulheres para o comitê de coordenação do movimento no estado de São Paulo. Esse avanço é considerável, pois, anteriormente, a representação feminina não passava de 30%. Essa organização trabalha pelo aumento da participação das mulheres em escala nacional, tanto nos conselhos quanto nas conferências. Atualmente, nas Conferências das Cidades, há uma maioria de mulheres.

Diante da dificuldade de os poderes públicos reconhecerem as mulheres – não somente como objeto de políticas sociais e urbanas, mas também como sujeitas dessas políticas –, o acesso crescente delas aos cargos de direção e os programas de formação sobre as relações sociais de gênero contribuem para a conscientização da necessidade de se articular uma análise de gênero dos programas de habitação e de acesso à propriedade e aos serviços públicos. É fato que surgir a possibilidade, para as mulheres líderes, de exigir novas condições de produção da cidade, que levem em conta as relações socioespaciais diferenciadas de acordo com o gênero.

Após terem sido longamente esquecidas pelo desenvolvimento, na medida em que a contribuição delas à produção e à reprodução social foi longamente ocultada, as mulheres participam amplamente das lutas sociais e das políticas defendidas pelos movimentos sociais, fato que agora é reconhecido tanto por pesquisadores quanto por governos. No Brasil, assim como em diversos países, o engajamento feminino se manifesta primeiro em torno das quesões ligadas à moradia, às condições de vida, à educação e à segurança dos filhos (HAINARD; VERSCHUUR, 2004).

Por intermédio da abordagem “gênero e desenvolvimento” ou das leituras feministas (admitindo a existência de diversas correntes de pensamento feministas), pesquisadores trouxeram à lume a contribuição das mulheres, em geral oriundas de meios populares, para experiências conduzidas frequentemente em escala local a fim de resolver problemas ligados à vida cotidiana (GUÉRIN; HERSENT; FRAISSE, 2011). Embora a participação delas no movimento pelo direito à moradia não seja nova no Brasil, o acesso a cargos de direção o é. De fato, até pouco tempo, as funções que elas ocupavam no interior dos movimentos sociais (com exceção dos movimentos feministas reconhecidos) geralmente eram posições subalternas, associadas a tarefas organizacionais ou técnicas.

Conforme demonstram as pesquisas, vários elementos permitem levantar a hipótese de que se assiste à progressiva feminização da liderança do movimento pelo direito à cidade e à integração de uma abordagem fundamentada no gênero em matéria de habitação, possibilitando, assim, que se leve melhor em conta a relação específica das mulheres com a moradia no seio das redes da reforma urbana e de determinados setores da sociedade civil brasileira.[36] Além disso, como mostra o exemplo de São Paulo, essa tomada de consciência das questões de gênero na área habitacional contribuiria para mudanças nas políticas públicas de moradia.

7. Considerações Finais

A chegada de mulheres à liderança do movimento pelo direito à moradia

(cc) BY-NC-ND

não é necessariamente sinônimo de um questionamento das relações de poder entre homens e mulheres, mas certamente abre uma brecha que pode se expandir. Enquanto em São Paulo o movimento de moradia, sob a influência da Marcha Mundial das Mulheres, progressivamente integra a análise das relações sociais de gênero à sua interpretação das lutas urbanas, em especial na área habitacional, o mesmo ainda não parece acontecer no Rio de Janeiro – muito embora se constate na capital carioca um maior número de mulheres entre as principais figuras do movimento de moradia e entre os militantes que realizam as ocupações.

Parece-nos importante destacar que a conscientização de cada mulher para as desigualdades socioespaciais no meio urbano, sua reflexão sobre o papel do Estado em matéria de direito à moradia e sua busca de soluções concretas para os problemas habitacionais levam, por extensão – ao menos potencialmente –, à consolidação das mulheres como sujeito político e à construção da cidadania urbana.

Foi isso, sem dúvida, que compreenderam os militantes e as militantes do Movimento de Moradia Popular de São Paulo, os quais não hesitaram em se associar a um comitê feminista para oferecer atividades de formação que possibilitem que seus membros compreendam melhor as ligações entre moradia e relações sociais de gênero. Essa experiência evidencia os ganhos que podem ser obtidos quanto às condições domésticas das mulheres, provenientes de alianças entre organizações feministas e organizações populares, de um lado, e entre organizações de movimentos sociais e representantes eleitos simpatizantes, de outro.

Essas alianças – que transcendem as adesões setoriais (muito frequentemente fontes de divisão dos movimentos sociais) e exploram novas formas de colaboração – demonstram a capacidade de esses movimentos transformarem-se a partir de dentro e, assim, contribuírem para mudanças institucionais em matéria de políticas e ações públicas.

Finalmente, a construção do paradigma "mulheres e cidade" foi possível graças ao novo lugar das mulheres no movimento de moradia, à articulação dele com outros atores da sociedade civil, sobretudo ONGs feministas e entidades que trabalham na questão da reforma urbana, bem como às redes já estabelecidas e aos espaços de democracia participativa implementados, a partir de 2003, pelo governo do Partido dos Trabalhadores. Nota-se que as iniciativas com o intuito de elaborar as políticas públicas provêm de baixo, quer dizer, ao mesmo tempo da sociedade civil e do movimento popular em nível local. É importante sublinhar, enfim, que as propostas relativas à questão "mulheres e cidade" tiveram mais facilidade de influenciar as políticas públicas em que existe uma afinidade ideológica entre sociedade civil, movimentos sociais (em especial o movimento feminista) e representantes eleitos simpatizantes e defensores dessa mesma causa.

REFERÊNCIAS

ALVES, Orlando dos Santos Junior. **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: um ano de funcionamento do Conselho das Cidades, 2005. Disponível em: <www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/10_avalia_cons_cidades_mar_2005.doc>. Acesso 2m 19 dez. 2013.

BÉCHARD, Clotilde. **Pratiques et stratégies**

(cc) BY-NC-ND

d'appropriation spatiale des groupes de femmes montréalais. Dissertação de mestrado. Montréal, Université du Québec à Montréal, 2008.

BISSILIAT, Jeanne. "La participation des femmes aux politiques publiques. Un exemple contemporain au Brésil". In: **Recherches féministes**, 1997, v. 10, n. 2, p. 91-111.

BOGUS, Lucia Maria. Urbanização e metropolização: o caso de Sao Paulo, in Wanderly, L.E. e Bogus, L. M. **A Luta pela Cidade em São Paulo**. São Paulo: Cortez, 1992, pp. 29-51.

BRAIS, Nicole; FROHN, Winnie. "État local et mouvement des femmes à Québec: une étude de cas", in **Lien social et Politiques**, 2002, n. 47, p. 55-66.

CABANNES, Yves. "Urbanisme négocié au Brésil: bilan d'une expérience à Fortaleza", in Osmont, Annik e Glodblum, Charles (dir.). **Villes et citadins dans la mondialisation.** 2003, p. 189-215.

CALIO, Sonia Alves e MASSIAS MENDES, Iranilde José. "Droit au logement: le mouvement des femmes au Brésil et l'expérience dans la favela Gamboa de Santo André". In: F. HAINARD, Verschuur C. (dir.). **Mouvements de quartiers et environnements urbains.** La prise de pouvoir des femmes dans les pays du Sud et de l'Est, Paris, ENDA Diapol-Karthala. 2005, p. 169-186.

CARLE-MARSAN, Marianne. "Luttes de Brésiliennes pour le Droit à la ville. Les femmes de la communauté d'occupation Manoel Congo à Rio de Janeiro au Brésil". In: Luc-Normand Tellier et Carlos Vainer (dir.), **Métropoles des Amériques en mutation.** Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012, p. 293-304.

CARLE-MARSAN, Marianne. **"Luttes de Brésiliennes pour le Droit à la ville:** l'expérience des femmes de l'occupation Manoel Congo à Rio de Janeiro, Brésil." Dissertação de mestrado, Montréal, Université du Québec à Montréal. 2012 (no prelo).

CASTELLS, Manuel. **The City and the Grassroots**. Berkeley: University of California Press, 1983.

CASTELLS, Manuel. **La question urbaine.** Paris: Francois Maspero, 1972.

CHARLIER, Sophie. "Empoderamiento des femmes par l'économie populaire solidaire: participation et visibilité des femmes en Bolivie". In:... 2011. GUÉRIN, HERSENT; FRAISSE. **Femmes, économie et développement, de la résistance à la justice sociale.** Paris: Édition Erès – IRD, 2011, p. 155-184.

CHAUI, Marilena. **Conformismo e resistência**. Aspectos da cultura popular. São Paulo: Brasiliense, 1986.

COUTRAS, Jacqueline. **Crise urbaine et espaces sexués.** Paris: Armand Colin, 1996.

DAGENAIS, Huguette. "Les femmes dans la ville et dans la sociologie urbaine. Les multiples facettes d'une même oppression". In: **Anthropologie et Sociétés**, 1980, v. 4, n 1, p. 21-36.

DAGNINO, E. DEMOCRÁTICA, G.E.S.A.C. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, espaços públicos e gestão participativa. Campinas:

(cc) BY-NC-ND

Ideias, 2000, n. 2, p. 7-96.

DAGNINO, E. Citizenship in Latin America: an introduction. Estados Unidos: **Latin American Perspectives**, 2003, v. 30, p. 211-225.

DANDURAND, Renée; JENSON Jane. "Les politiques publiques ont-elles un genre?". In: **Lien social et Politiques**, 2002, n. 47, p. 5-13.

DENÈFLE, Sylvette. "Ouvrir la ville aux femmes: rêves et réalités". In: **Utopies féministes et expérimentations urbaines**. Rennes: P.U. de Rennes, 2008, p. 9-16.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

DOIMO, Ana Maria. "Os rumos dos movimentos sociais nos caminhos da religiosidade". In: KRISCHKE, Paulo e MAINWARING, Scott. **A Igreja nas base em tempo de transição:** 1974-1985. São Paulo: CEDEC, 1986. p. 101-129.

ESCHLE, Catherine. **Global democracy, Social movements and Feminism**. Boulder: Westview Press, 2001.

FALQUET, Jules. "À qui appartiennent les femmes? L'arraisonnement des femmes par les mouvements sociaux mixtes et leur possible autonomisation: une analyse féministe". In: SALA PALA, Valérie et al. (eds.) **L'action collective face à l'imbrication des rapports sociaux**. Paris: L'Harmattan, 2009, p. 97-116.

FALQUET, Jules. "Femmes, feminisme et 'développement': une analyse critique des politiques des institutions internationales". In: BISSILAT, Jeanne (dir.). **Regards de femmes sur la Globalisation.** Paris: Karthala, 2003, p. 75-112.

FERREIRA, Regina Fátima C. F. **Plataforma Feminista da Reforma Urbana:** do que estamos falando? Rio de Janeiro: FASE, 2009.

FOLBRE, N. "Women on their own: global patterns of female headship in R.S.", in GALLIN e FERGUSON (eds.). **The Women and International Development Annual**. v. 2. Boulder: Westview Press, 1991, p. 69-126.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** São Paulo: Loyola, 1991.

GOUVEIA, Taciana. "Mulheres: sujeitos ocultos das cidades-nas cidades". In: **Articulação de mulheres brasileiras: uma articulação feminista anti-racista.** 2005. Disponível em:<www.articulacaodemulheres.org.br/publique/media/mulheressujeitos%20ocultos.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2011.

GONÇALVES, Renata. (Re)politizando o conceito de gênero: a participação política das mulheres no MST. Seminário apresentado no Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos. **Anais...** Rio de Janeiro, 2009.

GREED, Clara. **Women and Planning.** Creating Gendered Realities. Londres: Routledge, 1994.

HAINARD, François; VERSCHUUR, Christine. **Femmes et politiques urbaines.** Ruses, luttes et stratégies. Paris: Karthala, 2004.

(cc) BY-NC-ND

HAMEL, Pierre. Action collective et démocratie locale. **Les mouvements urbains montréalais. Montréal**: Les Presses de l'Université de Montréal, 1991, 239 p.

HARVEY, David. "Le droit à la ville". In: **La Revue Internationale des Livres et des Idées**. 2009. Disponível em: <www.revuedeslivres.onoma6.com/articles.php?idArt=307&PHPSESSID=6f83eb4b63b3da0ba55d12d5e2fa93c6>. Acesso em 20 dez. 2013.

HOLSTON, James. **Insurgent citizenship:** disjunctions of democracy and modernity in Brazil. New Jersey: Princeton University Press, 2008.

HOLSTON, James. **Cities and Citizenship.** Durham: Duke University Press, 1999.

IPEA, 2010. **PNAD – Primeiras análises:** investigando a chefia feminina da família. n. 65, 2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=6053>. Acesso em 20 dez. 2013.

JACOBI, Pedro. **Movimentos Sociais e Politicas Públicas.** São Paulo: Cortez, 1989.

KRIESI, hanspeter. "Political Context and Opportunity". In: Snow, Soule, and Kriesi. **The Blackwell Companion to Social Movements.** Malden, M A: Blackwell Publishing, 2007.

LATENDRESSE, Anne. "La ville, un espace investi par les femmes et les groupes de femmes?". In: **Actes du 4e Congrès de recherches féministes de la francophonie plurielle**. Éditions Remue-ménage, 2007, p. 69-86.

LEFEBVRE, Henri. **Le droit à la ville**. Paris: Anthropos (3e éd). 1968.

LEVY, Charmain. "Brazilian Urban Popular MoveSments: The 1997 Mobilization of the Inner-city Slum Movement in São Paulo". In: **Studies in Political Economy**. 2010. n. 85, p. 35-68.

LEVY, Charmain. "Popular Social Movements and Political Parties in Brazil: Expanding democracy, the "Struggle for the Possible" and the Reproduction of Power Structures". In: **Globalizations**, 2012a, 9. 6:783-798.

LEVY, Charmain. "La contribución de los movimientos sociales urbanos y rurales a la política local de Brasil", in ARMONY, Victor e ROUSSEAU, Stéphanie (eds.) **Diversidad cultural, desigualdades y democratización en América Latina.** Peter Lang Publishers, 2012b, pp. 137-169.

MACEDO, Márcia dos Santos. 2008. "Mulheres chefes de família e a perspectiva de gênero: trajetória de um tema e a crítica sobre a feminização da pobreza". **Cad. CRH** [online], v. 21, n. 53 [citado 2011-10-21], p. 385-399.

MACEDO, Marcia. **"Relações de gênero no contexto urbano: um olhar sobre as mulheres".** 2002. Disponível em: <www.capina.org.br/download/pub/msmtxtgenero.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2011.

MARQUES-PEREIRA, Bérengère. "Diversité des sens et perspectives de la citoyenneté sociale des femmes en Amérique latine et au Brésil", in MARQUES-PEREIRA e CARRIER (Org.) **La citoyenneté sociale des femmes au Brésil.** Action collective, reproduction, informalité et domesticité. Paris, L'Harmattan; Bruxelas, GELA-IS, 1996, p. 9-32.

(cc) BY-NC-ND

MARQUES-PEREIRA, Bérengère. **La citoyenneté politique des femmes.** Bruxelas: Armand Colin, 2003.

MASSEY, Doreen. **Space, Place and gender.** Cambridge: Polity Press, 1994.

MICHAUD, Anne. "Les femmes et la ville: un enjeu local, un enjeu mondial". In: **Recherches féministes**, 1997, v. 10, n. 2, p. 181-191.

MINISTÉRO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação.** Ministério das Cidades, Brasília, 2009.

MINISTÉRO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação.** Ministério das Cidades, Brasília, 2006.

MINISTÉRO DAS CIDADES. **Política nacional de habitação**. Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

MOLYNEUX, Maxime. "Mobilisation without emancipation. Women's Interests, the State and Revolution in Nicaragua". In: **Feminism Studies**, 1985, v. 11, n. 2, p. 227-235.

ONU Habitat. **Droits des femmes au sol, à la propriété et au logement**: guide global pour les politiques publique, 2007.

PICKANCE, Chris. "The Rise and Fall or Urban Movements and the Role of Comparative Analysis". In: Environment and Planning D. **Society and Space**, 1985, n. 3, p. 31-53.

SARTI, Cynthia Andersen. "O feminismo brasileiro desde os anos 1970: revisitando uma trajetória". In: **Estudos Feministas**. Florianópolis, 2004, v. 12, n. 2:264, maio-agosto. p. 35-50.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Presidência da República, Brasília, 2008.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Presidência da República, Brasília, 2006.

SÉGUIN, Anne-Marie, VILLENEUVE, Paul. "Du rapport hommes-femmes au centre de la Haute-Ville de Québec". In: **Cahiers de géographie du Québec**, 1987, v. 31, n. 83, p. 189-204.

SOARES, Vera. "O feminismo e o machismo na percepção das mulheres brasileiras". In: VENTURI, G.; RECAMÁN, M.; OLIVEIRA, S. (org.). **A mulher brasileira nos espaços público e privado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2009, p. 161-182.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. "Mouvements des femmes et représentation politique au Brésil (1980-1990): le genre de la représentation". In: **Recherches féministes**, 1991, v. 4, n. 2, p. 75-86.

TATAGIBA, Luciana. "Desafíos de la relación entre movimientos sociales e instituciones políticas". In: **Colombia Internacional**, 2010, n. 71, p. 63-83.

VERSCHUUR, Christine. "L'empowerment: des approches contrastées; études de cas en Amérique Latine". In: VERSHUUR, C.; REYSOO, F. (Org.). **Genre, pouvoirs et justice sociale.** Genebra, L'Harmattan, 2003, p. 235-250.

VERSCHUUR, Christine. "Mouvements

(cc) BY-NC-ND

et organisations populaires en milieu urbain: identités de genre et brèches pour le changement". In: GUÉRIN, HERSENT; FRAISSE (Org.). **Femmes, économie et développement, de la résistance à la justice sociale.** Paris: Édition Erès – IRD, 2011, p. 185-207.

VILLENEUVE, Paul. "Les rapports femmes-hommes en milieu urbain: patriarcat ou partenariat ? In: **Cahiers de géographie du Québec**, 1991, v. 35, n. 95, p. 385-401.

WEKERLE, G. R. **A Woman's Place is in the City Antipode**, 1984, v. 16, n. 3, p. 11-19.

WEKERLE, G. R. "Women's Rights to the City: Gendered Spaces of a Pluralistic Citizenship", in ISIN, E. (ed.) **Rights to the City**. London: Routledge, 2000.

Notas

1. Uma megalópole compreende uma população igual ou superior a dez milhões de habitantes.
2. O deficit habitacional atinge 90% da população que ganha menos de três salários mínimos mensais (Fundação João Pinheiro, 2008).
3. Os cortiços são imóveis subdivididos, dotados de instalações sanitárias insuficientes e provenientes da transformação de casarões antigos ou da construção de pequenos cômodos nos fundos de casas situadas em loteamentos populares. A maioria dos cortiços localiza-se próximo às regiões de trabalho. As favelas, por sua vez, são enclaves ou bairros não planejados onde se concentram casas autoconstruídas. Elas podem se localizar na periferia ou em áreas desocupadas no centro das cidades, mais frequentemente perto de vias férreas, rodovias e aeroportos, ou ainda nas encostas de morros, como no Rio de Janeiro. Portanto, as favelas são construídas sem nenhum planejamento e sofrem da falta de equipamentos coletivos (água, eletricidade, esgoto, rede viária etc.). No entanto, os moradores das favelas se organizam coletivamente e obtêm certo reconhecimento formal das autoridades públicas, em termos de infraestrutura e às vezes de serviços coletivos.
4. Dados do Instituto de Pesquisas Econômicas. Disponível em: <www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/assistencia_social>. Acesso em: 20 dez. 2013.
5. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Síntese de Indicadores 2005. IBGE, 2006.
6. Precisemos que existe um debate para saber se existe falta real de moradia, na medida em que diversos imóveis são deixados vazios pelos proprietários, em vez de serem alugados a preços acessíveis para uma população cuja renda é baixa.
7. No Brasil, assim como em diversos países, o homem era – e às vezes continua sendo – considerado como provedor da família, seu ganha-pão.
8. De acordo com dados do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011), as mulheres negras, as quais representam 23,4% da população brasileira, parecem viver uma dupla discriminação ligada à origem afrobrasileira e ao gênero, e recebem salário mensal médio de R$ 279,70 – bem inferior ao das mulheres brancas, estimado em R$ 554,60. No contexto deste estudo, não houve condições de levar em conta a especificidade das afrobrasileiras ou de sua presença, por exemplo, no seio do movimento pelo direito à moradia. Para mais detalhes, ver Da Silva, Maria Nilza. *Nem para todos é a cidade: segregação urbana e racial em São Paulo*. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2006.
9. O direito à cidade é um conceito desenvolvido por Henri Lefebvre (1969) cada vez mais empregado por movimentos urbanos de cidades de países diversos, a fim de fazer entender que a cidade deve

(cc) BY-NC-ND

ser produzida primeiro por aqueles e aquelas que a habitam, cedendo primado ao valor de uso, em vez do valor de troca. Além disso, o apelo ao direito à cidade possibilita enfatizar o direito dos cidadãos e cidadãs a participar das tomadas de decisão ligadas ao planejamento e à gestão urbanos. Por sua vez, David Harvey (2008) afirma que "o direito à cidade não se reduz a um direito de acesso individual aos recursos encarnados pela cidade; é um direito a mudarmos a nós mesmos mudando a cidade, de forma a torná-la mais conforme ao nosso desejo mais caro. Mas é também um direito coletivo, mais que individual, porque, para mudar a cidade, é preciso necessariamente exercer um poder coletivo sobre os processos de urbanização. A liberdade de nos fazermos e refazermos moldando as nossas cidades é, na minha opinião, um dos nossos direitos humanos mais preciosos, e também um dos mais negligenciados".

10. Durante os anos 1980, articulou-se uma rede de oposição política e de desenvolvimento agrupada em torno da Igreja e, mais tarde, da esquerda intelectual e do movimento sindical. São movimentos de caráter democrático e suas práticas compreendem a pesquisa coletiva do problema e de sua solução, o debate, a resolução de conflitos internos e a negociação (DOIMO, 1995).
11. A Constituição brasileira reconhece o valor de uso das propriedades públicas. Se um grupo consegue provar que uma propriedade não atende a esse critério, ele pode pleitear junto ao Estado o direito de habitá-la. No Brasil, se um imóvel é de propriedade pública, ele pode ser cedido aos ocupantes com a condição de que seja garantida a sua função social, quer dizer, que ele seja ocupado para fins de moradia (artigo 183 da Constituição de 1988, modificado pelo princípio da concessão de uso especial para fins de moradia), Estatuto da Cidade, 2001.
12. O MNLM está presente nos estados do Rio de Janeiro, de São Paulo, Minas Gerais, Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio Grande do Sul, Tocantins, Bahia e Paraíba.
13. De acordo com a entrevista realizada com um membro (mulher) da coordenação da ocupação Manoel Congo, organizada pelo MNLM na cidade do Rio de Janeiro, os estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Pará são representados por mulheres.
14. Em março de 1997, o Fórum de Cortiço (FC) organizou a ocupação da residência Santos Dumont com cem famílias. A atenção da imprensa à ação pressionou o governo do Estado e o levou a elaborar um projeto habitacional de aluguéis populares para as famílias em questão. Outras ocupações massivas se seguiram em abril e em novembro de 1997. No final do ano, o FC havia conseguido organizar 18 grupos em diferentes áreas do centro da cidade. Uma outra organização, a Unificação das Lutas de Cortiços (ULC), também conduziu ocupações. Em 1997, ela contava com 2.300 membros em oito bairros. Perante o sucesso conquistado em março e abril, o FC empreendeu uma série de ocupações em junho de 1997.
15. Essa tendência resulta de um conjunto de fatores: novos fluxos migratórios, redução da fecundidade, aumento do número de divórcios, crescimento das uniões consensuais e da quantidade de mulheres no mercado de trabalho (Macedo, 2008:394). Notemos ainda que o termo "pessoa de referência" substituiu o termo "chefe de família" nos recenseamentos brasileiros no começo dos anos 2000, a fim de melhor designar essa realidade.
16. Em 2009, segundo o IPEA (2010, 22), 46,6% das famílias formadas por mulheres sem cônjuge e com filhos menores de 16

(cc) BY-NC-ND

anos têm renda inferior a meio salário mínimo, o que as situa abaixo da linha de pobreza.

17. Estudos mostram também uma diferença na distribuição de recursos entre os domicílios, conforme eles sejam chefiados por homens ou mulheres: as mulheres chefes de família investem mais na manutenção da casa e do grupo doméstico, enquanto os homens gastam antes neles mesmos do que na família (FOLBRE, 1991).
18. Melo e Barros (2000) constatam que as mulheres se encontram principalmente em setores de atividade econômica menos organizados; elas são mais frequentemente constrangidas por "contratos" informais de emprego e estão menos presentes nos sindicatos. Portanto, elas estão mais expostas ao subemprego e ao desemprego.
19. O movimento participou de órgãos governamentais como o Conselho do Fundo Muncipal de Habitação da cidade de São Paulo nos anos 1990 (MOREIRA, 2006). Tal conselho não soube atender às expectativas da sociedade civil, a qual esperava maior descentralização e mais transparência.
20. Os objetivos eram mobilizar o maior número possível de mulheres contra a pobreza e a violência cometida contra as brasileiras e democratizar as relações homem-mulher no seio dos movimentos, incitando-os a adotar uma análise feminista em suas próprias lutas setoriais (NOBRE; FARIAS, 2003).
21. A Central de Movimentos Populares, oficialmente fundada em 1993, é estruturada como uma central sindical que investe na formação política e estratégica de seus dirigentes nacionais. Ela agrupa conselhos específicos para habitação, transporte, saúde, mulheres, camponeses sem terra, crianças e adolescentes e afrobrasileiros.
22. A partir do final da década de 1990, várias agências não governamentais de cooperação internacional dos países da OCDE apoiaram grupos de trabalho sobre temas como "Gênero, moradia e suas relações no contexto urbano", do Novib (7 e 8 de junho de 2001 em Salvador), e "Construindo uma agenda feminista para a 2a Conferência Nacional das Cidades", da Oxfam (14 de julho de 2005 em São Paulo).
23. Em 2003, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, rede que compreende diversas organizações do MPM, ONGs, centros de pesquisa e profissionais, publica o boletim *Fórum Nacional de Reforma Urbana na Conferência Nacional das Cidades: um enfoque de gênero*, como preparação para a I Conferência das Cidades, em 2004. No mesmo ano, a FASE organizou uma oficina intitulada "Políticas urbanas e a dimensão de gênero", no Rio de Janeiro.
24. Entrevistas com uma funcionária da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, dezembro de 2011.
25. O presidente Lula proclamou 2004 como ano da mulher por intermédio de lei federal. As três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007 e 2011) foram organizadas pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo Federal. Eleitas por seus pares nas conferências estaduais organizadas em todo o país, duas mil delegadas participaram da primeira edição nacional do evento. O objetivo era estabelecer um diálogo entre a sociedade civil e os governos municipal e federal para a elaboração do primeiro plano nacional de políticas públicas femininas e a luta contra as desigualdades de gênero no Brasil.
26. Vale notar que o Ministério das Cidades não participou da criação do grupo de trabalho que elaborou o plano.
27. No documento, reconhece-se que a questão foi ignorada a fim de se concentrarem os esforços nas mulheres das zonas rurais, embora a maioria da população viva em meios urbanos. Somos de opinião que essa ênfase no meio rural resulta da forte mobilização do movimento pela reforma agrária e também das mulheres camponesas e trabalhadoras rurais durante os anos 1990 e

(cc) BY-NC-ND

2000.

28. As mulheres ocupavam 15,6% dos assentos no conselho (GOUVEIA, 2005).
29. É preciso destacar os esforços do FNRU nos preparativos dessa conferência, que compreende a organização de uma oficina sobre o tema “mulher e cidade” e a redação de dois textos sobre a agenda feminista da 2a Conferência das Cidades.
30. Os programas “Minha casa, minha vida” e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) I e II são instrumentos de criação de emprego e renda que atendem à mão de obra local, inclusive feminina. Nesses projetos, 51% das unidades devem ser destinadas às mulheres e, em prioridade, àquelas vítimas de violência.
31. Em 2006, o Brasil promulgou a Lei Maria da Penha, a qual versa sobre a violência conjugal e familiar.
32. Em 2010, o MNLM mobilizou a população a fim de organizar uma nova ocupação no centro do Rio de Janeiro, a qual foi chamada Maria Crioula.
33. Entrevista com a coordenadora de gênero da UMM, setembro de 2011.
34. Entrevista com a coordenadora do MNLM do estado do Rio de Janeiro.
35. Entrevista com a coordenadora de gênero da UMM, setembro de 2011.
36. Essa hipótese mereceria ser validada a partir de outros estudos de caso em outras cidades do Brasil.

Parecerista	Instituição
Airton Cardoso Cançado	Fundação Universidade Federal do Tocantins, Curso de Administração, Campus de Palmas
Ana Cristina Passarella Brêtas	Universidade Federal de São Paulo, UNIFESP, Brasil.
Ana Lúcia Borba de Arruda	Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação
Ana Paula Paes de Paula	Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Administrativas
Áquilas Nogueira Mendes	Faculdade de Saúde Pública - USP, Departamento de Prática de Saúde Pública da FSP/USP
Arilson da Silva Favareto	Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas
Arlindo Carvalho Rocha	Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência
Augusto César Pinheiro da Silva	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais (CCS)
Beatriz Veroneze Stigliano	Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba
Bruno Lazzarotti Diniz Costa	Fundação João Pinheiro, FJP, Brasil.
Carla Bronzo Ladeira Carneiro	Fundação João Pinheiro, Escola de Governo
Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha	Pontifícia Universidade Católica de MInas Gerais, PUC-MINAS, Brasil.
Carlos Henrique Assunção Paiva	Fundação Oswaldo Cruz, FIOCRUZ, Brasil.
Carmen Augusta Varela	Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Cássia Baldini Soares	Universidade de São Paulo, Departamento de Enfermagem em Saúde Coletiva
Cátia Wanderley Lubambo	Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.
Cecília Olivieri	Universidade de São Paulo, USP Leste, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Charles Kirschbaum	Insper Instituto de Ensino e Pesquisa
Christina Windsor Andrews	Universidade Federal de São Paulo - Campus Guarulhos, UNIFESP, Brasil.
Cíntia Rejane Möller de Araújo	Universidade Federal de São Paulo, Campus Osasco
Cláudio Gonçalves Couto	Fundação Getulio Vargas - SP, FGV-SP, Brasil.
Cláudio José de Oliveira Souza	Universidade de Brasília, UNB, Brasil
Daniel Enrique Rótulo Decuadra	Universidad ORT Uruguay
Deborah Moraes Zouain	Fundação Getúlio Vargas - Matriz, FGV, Brasil.
Denise Auad	Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo
Diogo Henrique Helal	Universidade Federal da Paraíba, UFPB, Brasil.
Eduardo de Lima Caldas	Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Eduardo Granha Magalhães Gomes	Ministério da Educação.
Egeu Gomez Esteves	Universidade Federal do Rio Grande, Instituto de Ciências Humanas e da Informação
Eliane Barbosa da Conceição	Faculdade Zumbi dos Palmares, UNIPALMARES, Brasil.
Elisabete Roseli Ferrarezi	Escola Nacional de Administração Pública, Coordenação Geral de Pesquisa
Elize Massard da Fonseca	Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, CEM/CEBRAP, Brasil.
Emanoel Márcio Nunes	Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, UERN, Brasil.
Fabiana Fontes Rocha	Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Departamento de Economia
Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa	Ministério da Fazenda, Diretora Regional da ESAF-PR
Francisco Paulo de Melo Neto	Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Educação Física e Desportos
Gabriela Spanghero Lotta	Universidade Federal do ABC, UFABC, Brasil.
Gemael Chaebo	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, UFMS, Brasil.
Heloisa Dias Bezerra	Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais
Hironobu Sano	Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Isabel Maria Sampaio Oliveira Lima	Universidade Católica do Salvador, Programa de Pós-Graduação em Família
Jacqueline Isaac Machado Brigagao	Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
João Marcelo Ehlert Maia	Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, RJ
José Alberto Carvalho dos Santos Claro	Universidade Metodista de São Paulo, UMESP, Brasil.
José Eduardo de Salles Roselino Júnior	Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba
Kathie Njaine	Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Saúde Pública
Leonardo Secchi	Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência
Letícia Maria Schabbach	Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências

	Humanas
Luciana Araújo de Holanda	Universidade Federal de Pernambuco
Luciano Antonio Prates Junqueira	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil.
Marco Aurélio Costa	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF, Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional da Presidência
Marcos Vinicius Pó	Universidade Federal do ABC, UFABC, Brasil.
Maria Fernanda de Toledo Rodovalho	12ª Vara da Fazenda Pública da Capital de São Paulo, VFPSP, Brasil.
Maria Lucia da Silveira	Faculdade Paulista de Serviço Social, FPSS, Brasil.
Maria Nazaré Lins Barbosa	Câmara Municipal de São Paulo, CMSP, Brasil.
Maria Teresa Miceli Kerbauy	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP, Brasil.
Mirlei Fachini Vicente Pereira	Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Artes, Filosofia e Ciências Sociais, Instituto de Geografia
Murilo Cassio Xavier Fahel	Fundação João Pinheiro, FJP, Brasil.
Oscar Adolfo Sanchez	Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Gestão Pública
Osmir Dombrowski	Universidade Estadual do Oeste do Paraná, UNIOESTE, Brasil.
Patricia Maria Emerenciano de Mendonça	Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Patricia Siqueira Varela	Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Patrícia Soraya Mustafa	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de História, Direito e Serviço Social de Franca
Paula Chies Schommer	Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) / Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Paulo César de Campos Morais	Fundação João Pinheiro
Paulo de Martino Jannuzzi	Escola Nacional de Ciências Estatísticas, ENCE, Brasil.
Paulo Roberto Mendonça Motta	Fundação Getúlio Vargas, FGV, Brasil.
Peter Kevin Spink	Fundação Getulio Vargas - SP, FGV-SP, Brasil.
Raul da Mota Silveira Neto	Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil.
Renato Almeida de Moraes	Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Sociais
Roberto de Souza Rodrigues	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Multidiciplinar, Nova Iguaçu
Roberto Rocha Coelho Pires	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - DF
Rogério Bastos Arantes	Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Rosa Maria Faria Asmus	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Cursos de Turismo e de Administração Rural
Rosana Mara Mazaro	Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Administrativas
Rosângela Gavioli Prieto	Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Samira Kauchakje	Pontifícia Universidade Católica do Paraná, PUC/PR, Brasil.
Sandro Trescastro Bergue	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Escola Superior de Gestão e Controle
Sérgio Soares Braga	Universidade Federal do Paraná
Silvina María Carro	CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Stella Maria Barberá da Silva Telles	Universidade Estadual de Campinas, Reitoria, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas
Tania Maria Pinc	Polícia Militar do Estado de São Paulo, PM/SP, Brasil
Telma Mara Bittencourt Bassetti Santos	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Escola de Museologia, Curso de Turismo
Tiago Luis Corbisier Matheus	Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Úrsula Peres	Universidade de São Paulo, USP Leste, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Valdemir Aparecido Pires	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Departamento de Administração Pública.
Valeria da Veiga Dias	Faculdade Palotina - FAPAS
Vanessa Elias de Oliveira	Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas

Balanço editorial - Cadernos Gestão Pública e Cidadania

Artigos submetidos de janeiro de 2013 a dezembro de 2013	
Submissões	47
Rejeitados na desk review	19
Em avaliação	14
Não devolvidos pelo autor	1
Aprovados	4
Publicados	2
Índice de rejeição	61%
Artigos enviados em 2012 e publicados em 2013*	13
	1
Dos artigos publicados	
Total de artigos publicados	16
Submetidos a double blind review	16
Convidados	0

* Um artigo enviado em 2010 foi publicado em 2013.