Cadernos
Gestão Pública e Cidadania

Revista do Centro de Estudos
de Administração Pública e Governo

Escola de Administração de Empresas
de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

ISSN 1806-2261
Jan./Junho de 2009 Vol. 14 Número 54

CENTRO DE ESTUDOS EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO
PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA
Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas
Av. 9 de Julho, 2029 - 11º andar
São Paulo – SP – CEP 01313-902
Tel.: (11) 3799-7904/7905 – Fax: (11) 3287- 5095
e-mail: inovando@fgv.br – home-page: www.fgv.br/ceapg

FGV
EAESP

PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Vol 14. Número 54 – Jan./Junho de 2009

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Revista do Centro de Estudos de Administração Publicada e Governo e do Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas

CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

ISSN 1806-2261

Jan./Junho de 2009 – Vol 14. Número 54

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* são publicados pelo Centro de Administração Pública e Governo e pelo Departamento de Gestão Pública da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP). Os *Cadernos* têm como principal objetivo divulgar trabalhos acadêmicos sobre gestão e políticas públicas. Os artigos devem ser inéditos e podem ser tanto em português, como em espanhol e inglês, de autores brasileiros e estrangeiros.

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo do Word (formato doc) gravado em disquete ou CD ou por via eletrônica. Os originais não devem exceder 30 páginas (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas.). Todos os textos deverão conter resumo em português e inglês, com no máximo 15 linhas, e indicação de cinco palavras-chave em português e inglês. A fonte deverá ser Times New Roman, 12; o espaçamento entre as linhas, 1,5; as margens deverão ter 2,5 cm e a formatação em papel deverá ser A4. As referências dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as. Normas da Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. O título deverá constar no início do trabalho sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados em página separada o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica e filiação institucional. Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria (*blind peer review*), sendo a avaliação realizada por dois especialistas da área.

A submissão dos artigos deve ser feita através do endereço eletrônico cadernosgpc@fgv.br. Os números publicados dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* estão disponíveis em www.fgv.br/ceapg.

EXPEDIENTE

EDITORES:

Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah

ASSISTENTE EDITORIAL:

Camila Cristina Ferreira

ASSISTENTE ADMINISTRATIVO E APOIO EDITORIAL:

Rosa Maria de Lima e Silva

CONSELHO EDITORIAL:

Ben Ross Schneider – Massachusetts Institute of Technology (MIT)
Eda Castro Lucas de Souza – Universidade de Brasília (UNB) – Faculdade de Educação
Edna Maria Ramos de Castro – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Faculdade de Ciências Econômicas – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR)
Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE)
Gonzalo de la Maza Escobar – Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos – Santiago de Chile

Enrique Cabrero Mendoza – Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
Jorge Hintze – Tecnología para la Organización Pública (TOP)
Jose Antonio Gomes de Pinho – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola de Administração
Luiz Carlos Bresser-Pereira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Rita Loureiro – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Tereza Leme Fleury – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Teresa Miceli Kerbauy – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara
Nadya Araujo Guimarães – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Neide Lopes Patarra – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Obs.: professora Livre Docente aposentada pela Universidade de Campinas (UNICAMP)
Peter Kevin Spink – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Robert H. Wilson – University of Texas at Austin (UTA) – Lyndon B. Johnson School of Public Affairs
Sonia M. Ospina – New York University (NYU)

CONSELHO CIENTÍFICO:

Brian Wampler – Boise State University – Idaho
Carlos Ari Vieira Sundfeld – Fundação Getúlio Vargas (FGV) – Escola de Direito de São Paulo
Cassandra White – Georgia State University
Cecília Olivieri – Universidade de São Paulo (USP – Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Charles Kirschbaum – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)
Christina Windsor Andrews – Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)
Cláudia Souza Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP)
Cláudio Gonçalves Couto – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Diogo Rosenthal Coutinho – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito
Eduardo Cesar Leão Marques – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Eduardo de Lima Caldas – Universidade de São Paulo (USP – Leste) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Francisco César Pinto da Fonseca – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Hironobu Sano – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)
Inaia Maria Moreira de Carvalho – Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Isabella Francisca Freitas Gouveia de Vasconcelos – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP) – GVestratégia

Jacqueline Isaac Machado Brigagao – Universidade de São Paulo (USP – Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
João Luiz Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP)
José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP – Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Klaus Frey – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
Marco Antonio Carvalho Teixeira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Arlete Duarte de Araujo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mario Aquino Alves – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Marta Maria do Amaral Azevedo – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) – Núcleo de Estudos de População (NEPO)
Maurício Custódio Serafim – Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) – Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG)
Paula Chies Schommer – Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC) – Escola Superior de Administração e Gerência (ESAG)
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Reginaldo Sales Magalhaes – International Finance Corporation (IFC)
Sônia Maria Karam Guimarães – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Soraya Resende Fleischer – Universidade de Brasília (UNB)
Vera Schattan Ruas Pereira Coelho – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP)

CAPA:

Carlos André Inácio

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – v. 14, n. 54 – São Paulo: 2009
v.1 n.1 (Jan./Fev. 1997) – São Paulo
Bimestral 1997 – 2002
Mensal 2003 – 2004
Semestral (2005 –)

ISSN 1806-2261

1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico I. Escola de Administração de Empresa de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

SUMÁRIO

Editorial 07

A conversação cívica sobre o Bolsa Família: contribuições para a construção da cidadania e da autonomia política de mulheres pobres

Ângela Cristina Salgueiro Marques 11

Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade

Daniel Wei Liang Wang 51

Implicações e impasses do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no semiárido baiano (1997-2008)

Aline dos Santos Lima 89

The decline of pay inequality in Argentina and Brazil following the crises and retreat from the neo-liberal model

James K. Galbraith, Laura Spagnolo e Sergio Pinto 123

Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação

Roberto Rocha Coelho Pires 147

Interesses e recursos na rede de poder láctea: uma abordagem estrutural

Jeovan de Carvalho Figueiredo 189

Visões da organização do trabalho: burocracia, taylorismo-fordismo, psicodinâmica do trabalho e a Proposta da Comissão de Procedimentos Operacionais da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS

João Cesar Freitas Fonseca e Ricardo Vinicius Cornélio de Carvalho 217

EDITORIAL

Este número dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* marca uma importante reorientação da publicação, associada às redefinições do Programa que lhe deu origem e às mudanças importantes ocorridas na área de Administração Pública da FGV-EAESP.

Os *Cadernos* passam agora a dar maior ênfase à reflexão e à divulgação de pesquisas acadêmicas, estendendo o âmbito temático às diversas transformações ocorridas no Estado e na sociedade contemporânea, mantendo, contudo, o compromisso inicial de contribuir para a ampliação da cidadania e a redução das desigualdades. Nosso principal objetivo é fazer desta revista uma publicação de referência nacional e internacional sobre gestão e políticas públicas, com artigos inéditos de autores brasileiros e estrangeiros.

A revista *Cadernos* nasceu em 1996, ligada ao Programa Gestão Pública e Cidadania, desenvolvido pelo Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da FGV-EAESP, com o objetivo de identificar, disseminar e premiar iniciativas inovadoras de governos subnacionais brasileiros. Rapidamente, esta publicação se transformou em um espaço de divulgação e de referência sobre diversas iniciativas de governos locais que emergiram no Brasil em meio ao processo de descentralização e intensificação das diversas formas de participação popular. Nesse primeiro momento, contamos com a colaboração de diversos parceiros, aos quais queremos agradecer publicamente, tanto àqueles que escreveram nos *Cadernos*, como aos que participaram da própria atividade de identificação, seleção, premiação e divulgação das iniciativas locais inovadoras.

A reorientação dos *Cadernos* busca, ainda, responder aos desafios colocados pela abertura de novas frentes de atuação na área de Administração Pública na FGV-EAESP. Ao lado do Curso de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo, já consolidado, foi criado neste ano de 2009 o curso de Mestrado Profissional, respondendo a um crescente interesse por parte de profissionais da área pública. E, nesse mesmo ano, constitui-se um novo departamento, o Departamento de Gestão Pública, ao qual os *Cadernos* passam também a estar ligados.

Assim, os *Cadernos* consolidam, a partir deste número, o movimento iniciado há alguns anos, de diversificar os focos temáticos dos trabalhos e as abordagens metodológicas dos artigos publicados. Ao mesmo tempo, a revista ampliou os processos de divulgação,

circulação e captação de artigos, através da ampliação das chamadas para submissão e da extensão do grupo de pareceristas *ad hoc*, assim como, da recomposição do Conselho Editorial e da criação de um Conselho Científico. Ambos os conselhos contam agora com participantes de diversas instituições nacionais e internacionais. Foram convidados, para integrá-los, pesquisadores e professores que têm dado uma contribuição de destacada qualidade aos estudos de diversas áreas de conhecimento, muitos deles bastante engajados em projetos de reformulação e inovação da gestão e políticas públicas.

Não obstante essas importantes transformações, os *Cadernos* mantêm em sua linha editorial alguns dos eixos que definiram a própria constituição do Programa Gestão Pública e Cidadania. O primeiro deles é o compromisso com a reflexão sobre os principais desafios da administração pública brasileira e com a identificação e divulgação das "respostas criativas" a esses desafios, uma vez que acreditamos ser preciso articular a capacidade crítica ao esforço para buscar "soluções". O segundo ponto, parte do entendimento de que tais soluções não constituem respostas formuladas exclusivamente pelo Estado, nem elaboradas apenas no âmbito da academia. O "saber" que se expressa nas iniciativas divulgadas pelo Programa Gestão Pública e Cidadania, é construído por várias mãos e múltiplos atores. Assim, a revista pretende continuar enfrentando o desafio de divulgar a produção acadêmica que busca responder aos desafios da sociedade e do Estado contemporâneo.

Tanto as orientações que foram mantidas quanto as mudanças introduzidas na revista estão refletidas nos temas, abordagens e afiliação institucional dos autores dos artigos que compõem este presente número. Nele encontram-se dois artigos sobre programas governamentais – Programa Bolsa Família –, assunto central na área social. Nesse artigo, o Programa é examinado a partir da perspectiva de gênero. Um segundo artigo desenvolve uma instigante análise sobre a atuação do Poder Judiciário nas políticas de saúde, tema ainda pouco explorado na produção recente no campo de Administração Pública no Brasil, tendo como eixo a questão da equidade e da participação democrática. Encontra-se, no terceiro artigo desta publicação, um recorte territorial na região do semiárido baiano, visando discutir a problemática abordada no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – também este refere-se a uma discussão muito importante na área social. Na sequência, o quarto artigo analisa a desigualdade de salários (pagamentos) recebidos pelas diversas

categorias de trabalhadores, como bancários, comerciários etc. em dois países: Brasil e Argentina, nos períodos de 1990 a 2004. Os dados analisados mostram como diferentes setores econômicos – assim como os trabalhadores que os integram – foram afetados por ajustes estruturais nos dois países. Uma importante reflexão, sobre as diferentes perspectivas de controle da burocracia e seu impacto na capacidade de implementação das políticas, é apresentada no quinto artigo, tomando por base alguns casos ocorridos no Estado de Pernambuco. A análise estrutural da rede láctea no Estado do Mato Grosso, e das políticas públicas que lhe dão suporte, compõe o principal foco de interesse do sexto artigo. Finalmente, o último artigo deste número da revista, aborda o tema da organização de trabalho na área pública, incluindo na análise a dimensão da subjetividade e do poder – um tema raro no âmbito dos estudos dessa área.

Finalmente, gostaríamos de agradecer a participação dos autores que submeteram seus trabalhos e que nos ajudaram, assim, a compor as duas edições dos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* publicadas em 2009. Foram recebidos sessenta e nove artigos, vindos de todas as regiões do Brasil, além das contribuições internacionais, tendo todos eles seguido o processo de avaliação duplo cega.

Ana Cristina Braga Martes e Marta Ferreira Santos Farah

Editoras

A conversação cívica sobre o Bolsa Família: contribuições para a construção da cidadania e da autonomia política de mulheres pobres

Ângela Cristina Salgueiro Marques[1]

RESUMO: O objetivo deste artigo é refletir acerca da construção da cidadania e da autonomia política de mulheres pobres e beneficiárias do programa Bolsa Família. Tal programa procura encorajar os municípios brasileiros a investir em contextos cívicos de comunicação informal, orientação e realização de cursos. Em espaços municipais mantidos pela Assistência Social, as beneficiárias elaboram intersubjetivamente capacidades expressivas, críticas e autônomas indispensáveis à construção de sua cidadania. Nas conversações cívicas e públicas aí estabelecidas, elas fazem uso de diferentes discursos públicos e privados para expressarem seus pontos de vista, reformulando os enquadramentos fornecidos pela elite política e pela mídia. Contudo, a persistência de códigos simbólicos que desvalorizam essas mulheres dificulta o alcance do *status* moral necessário à sua participação autônoma em instâncias formais de debate. A análise de algumas dessas conversações foi realizada por meio da constituição de grupos de discussão em duas cidades brasileiras: Campinas (SP) e Belo Horizonte (MG).

PALAVRAS-CHAVE: conversação cívica, cidadania, autonomia, mulheres pobres, Programa Bolsa Família.

ABSTRACT: *This work discusses the constitution processes of citizenship and political autonomy among poor women beneficiated by the Bolsa Família cash transfer program in Brazil. Such program stimulates city governments to drive part of their budget into providing and maintaining spaces of informal everyday talk, mutual orientation and workshops. Through these local spaces supported by Social Assistance beneficiaries intersubjectively construct expressive, critical and autonomous capacities that are crucial to build up their citizenship. In these civic and public conversations beneficiaries make use of different public and private discourses, reformulating the frames provided by media and political elites. However the persistence of devaluating symbolic codes tends to inhibit the reach of the moral status required to an autonomous participation in formal instances of political debate. In order to analyze some of these conversations we made discussion groups in two Brazilian cities: Campinas (SP) and Belo Horizonte (MG).*

KEYWORDS: *civic conversation, citizenship, autonomy, poor women, Programa Bolsa Família*.

[1] Doutora em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais e professora do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Cásper Líbero em São Paulo. E-mail: angelasalgueiro@gmail.com.

Introdução

A questão do combate à fome e à pobreza no contexto brasileiro tem suscitado, ao longo do tempo, consensos e dissensos sobre muitos termos do debate. Grande parte dos conflitos no âmbito das políticas sociais brasileiras na década de 1990 estruturou-se em torno da oposição entre práticas assistencialistas e práticas sociais destinadas a promover a emancipação dos pobres. Tal confronto reflete o investimento feito por setores da sociedade civil para desestabilizar a noção, hegemonicamente instituída, de que o lugar destinado aos pobres é aquele marcado pela ausência de direitos, pelo paternalismo e pela subcidadania (TELLES, 1999).

No entanto, as políticas sociais destinadas a combater a fome e a pobreza raramente consideram que o enfrentamento da carência material dos indivíduos está ligado a um concomitante investimento em sua autonomia individual e política. O entendimento do pobre como "carente" dificulta o reconhecimento de seu *status* como "cidadão portador de direitos" que, como tal, deveria tomar parte nos processos de deliberação pública destinados a elaborar as políticas e normas às quais ele se submete. Frequentemente, programas de transferência de renda postos em prática pelo governo demonstram mais uma preocupação distributiva, deixando de lado possíveis investimentos nas capacidades particulares das pessoas pobres, restringindo-lhes as oportunidades de participação política e estreitando seu campo de escolhas.

Nesse sentido, a discussão suscitada pelo Programa Bolsa Família insere-se em um quadro histórico de tentativas empreendidas pelo governo e pela sociedade civil para combater a fome e a pobreza no Brasil. Esse programa reúne um conjunto de políticas sociais voltadas para o auxílio às famílias brasileiras pobres e em situação de extrema miséria. O programa é tido pelos representantes do governo como algo que contraria o traço assistencialista marcante da cultura política brasileira. O argumento por eles sustentado baseia-se no fato de que, diferentemente dos programas sociais de governos anteriores, o Bolsa Família colocaria em primeiro plano um discurso que busca a independência e a autonomia das famílias beneficiadas, procurando oferecer, além da transferência condicionada de uma renda mensal, cursos profissionalizantes, de alfabetização, incentivo à agricultura familiar, à formação de cooperativas etc. Além disso, os representantes do governo apontam que o investimento em medidas emergenciais e estruturais tornaria tais famílias capazes de

garantir os próprios meios e escolhas de como planejar, de modo independente, alternativas de resposta adequadas às suas necessidades.

O programa Bolsa Família coloca em pauta uma problemática frequentemente apontada na teoria democrática que é a tensão existente entre a cidadania, os direitos sociais e o assistencialismo (OLSON, 1998). No que se refere à dificuldade que os pobres encontram para serem reconhecidos como cidadãos autônomos, é preciso destacar que o status moral a eles atribuído desconsidera parâmetros de igualdade e paridade. Como assinalam Vera Telles (1999) e Jessé Souza (2006), ao pobre é destinado o lugar da subcidadania, da invisibilidade e da desvalorização simbólica. Sem o devido respeito necessário à sua própria valorização, os pobres tendem a ser imobilizados pela necessidade de assumirem-se "incapazes" de elaborar, autonomamente, alternativas de solução para seus problemas.

A exclusão e as condições opressoras sob as quais vivem fazem com que suas demandas e seus anseios tendam a permanecer atados a seus próprios contextos de conversação e vivência rotineiros, não raro localizados às margens de processos participativos ou deliberativos mais amplos. Todavia, partimos do princípio de que a construção coletiva de necessidades e demandas nos âmbitos sociais informais, e mesmo privados, apresenta um importante papel na constituição da cidadania das pessoas pobres. A nosso ver, as conversações cívicas estabelecidas em âmbitos informais do cotidiano podem auxiliar essas pessoas a compreender melhor os dilemas impostos pela situação na qual se encontram. A troca de pontos de vista em espaços de encontro do cotidiano faz com que exercitem capacidades reflexivas e expressivas de modo a chegar a um entendimento mútuo sobre um problema que as atinge diretamente.

Por meio da exposição de problemas, da objetificação de necessidades reais, da busca por soluções alternativas a discriminações e preconceitos de gênero e classe, pode-se questionar o estereótipo do "pobre-carente", de modo a alterar representações que não revelam as pessoas pobres enquanto indivíduos moralmente capazes de formular e defender publicamente seus próprios pontos de vista (SCHERER-WARREN, 2003; MARQUES e MAIA, 2007). Assim, nos espaços relacionais do cotidiano, a conversação cívica em face da face desempenha um papel central, sobretudo no que se refere à constituição e ao desenvolvimento das capacidades argumentativas e reflexivas dos cidadãos (HABERMAS, 1997; BOHMAN, 1997).

Neste trabalho, procuramos evidenciar a importância das conversações realizadas nas margens do sistema político para o desenvolvimento de atitudes democráticas e cívicas junto a mulheres pobres. A investigação dos modos como cidadãos em situação de pobreza tomam a palavra em espaços institucionalizados pode nos apontar caminhos práticos para a redução de desigualdades políticas e simbólicas. Tal redução não se faz a curto prazo, mas depende de um lento processo de mudanças que envolve não só a aquisição de capacidades expressivas e críticas por parte dos cidadãos desfavorecidos, mas também uma mudança dos quadros de valores que sustentam o julgamento moral de toda a sociedade. Afinal, uma paridade maior de direitos e de participação cívica entre os cidadãos requer também uma reavaliação dos elementos que nos fazem afirmar que um indivíduo é moralmente autônomo, digno de respeito e de estima social (HONNETH, 2001).

Assim, a participação cívica – e, junto dela, a construção da cidadania – devem ser percebidas, em primeiro lugar, como processos comunicativos e públicos que permitem aos indivíduos oportunidades de formular, de expressar e de defender seus argumentos diante dos outros, a fim de construir sua autonomia e de conquistar o reconhecimento social (BOHMAN, 1997; FRASER, 1989).

Como a participação cívica de mulheres pobres pode ser estimulada por meio de um programa social desenhado pelo governo? Esta é uma questão que precisa ser explorada por vários ângulos. Em primeiro lugar, deve-se sempre ter em mente que a participação das mulheres na vida pública tem de enfrentar concepções institucionalizadas (e muitas vezes perpetuadas pelas políticas assistenciais) do papel da mulher na sociedade. Assim, tratar da cidadania das mulheres significa abordar um processo desigual e complexo de participação na esfera pública. As mulheres são frequentemente relegadas ao espaço privado de relativa proteção e solidariedade (SCHEIN, 1995; HERBST, 1996), o que faz com que suas ideias, opiniões e demandas encontrem inúmeros obstáculos para serem consideradas em esferas públicas mais amplas de debate (AVRITZER e COSTA, 2006; DAGNINO, 2004; LÜCHMANN, 2007). Além disso, políticas de proteção social tendem a perpetuar valores institucionalizados que reafirmam um *status* subalterno a essas mulheres, as quais raramente são vistas como sujeitos de direitos, mas sim como objetos de ações localizadas.

Em segundo lugar, ainda que o Estado estimule uma participação maior das mulheres pobres, ela não se estabelece instantaneamente. Mulheres pobres geralmente possuem trajetórias de vida marcadas por lacunas educacionais, cognitivas, expressivas e autônomas.

Se a participação cívica envolve as habilidades de estabelecer relações dialógicas, de se expressar e se defender diante do outro por meio de argumentos, de articular suas próprias necessidades, interesses e valores reflexivamente, como o Estado pode garantir condições e oportunidades para o desenvolvimento de tais habilidades?

Tal indagação nos motivou a escolher mulheres pobres que também fossem beneficiárias de programas de transferência de renda, por sabermos que grande parte delas frequenta, com grande assiduidade, os contextos cívicos e comunicativos que integram as redes de assistência social. O fato de elas se implicarem em espaços propícios à expressão e à interlocução nos pareceu um bom indício da presença de alguns dos elementos essenciais da constituição da cidadania e da participação cívica. Assim, poderíamos compreender melhor seus problemas e necessidades. Investimos, então, em uma pesquisa empírica que reúne mulheres pobres e beneficiárias do Programa Bolsa Família.[2]

Certamente, nem todos os espaços de conversação e interlocução promovem trocas argumentativas politizantes capazes de gerar reflexividade, reciprocidade e entendimento mútuo. Nem todas as conversações informais do cotidiano favorecem o conflito e o embate de ideias necessárias à politização dos cidadãos (SCHUDSON, 1997). Há conversações e espaços repletos de constrangimentos e há indivíduos que nem sempre almejam contribuir para o bem comum. Todavia, partimos do princípio de que essas mulheres, por perceberem determinados espaços locais ligados ao programa Bolsa Família como um contexto de acolhida e de apoio, sentem-se encorajadas a manifestarem-se e a cooperarem entre si para uma compreensão melhor das dimensões partilhadas de seus problemas e necessidades (MARQUES e MAIA, 2007).

Para apreender e analisar a "fala" das beneficiárias utilizamos o método dos grupos de discussão (mais conhecidos como grupos focais), por acreditarmos que os contextos interativos por eles gerados nos proporcionam a oportunidade de acompanhar os modos como essas mulheres pobres, ao se implicarem enquanto grupo em dinâmicas

[2] Nossa pesquisa de campo foi realizada com mulheres pobres reconhecidas pelo governo como responsáveis e capazes de gerenciar o benefício do programa e de satisfazer as exigências demandadas em contrapartida. É preciso também salientar que o cartão magnético do programa (para a retirada do dinheiro na Caixa Econômica ou em casas lotéricas) é feito em nome da mulher (mães, avós etc.) responsável pelo domicílio.

comunicativas face a face, promovem um processo de interpretação conjunta de suas necessidades; de troca de informações e de construção de um conhecimento compartilhado.

De modo a estudar as práticas comunicativas que se realizam em contextos cotidianos marginais e invisíveis – nos quais as beneficiárias do Programa Bolsa Família aprendem a expressar publicamente seus problemas –, destacaremos, em um primeiro momento, a importância da conversação cívica para o desenvolvimento da cidadania e da democracia. Em seguida, estudaremos brevemente as principais características do Programa Bolsa Família e dos espaços de encontro e formação profissional mantidos por algumas das municipalidades brasileiras. Ressaltaremos no texto o desempenho de governos municipais que, estimulados pelo Estado, engajam-se na criação de uma estrutura local e na formação de uma equipe responsável por acolher aqueles que se inscrevem no programa, estimulando a restauração dos vínculos sociais, a participação cívica e a troca comunicativa nesses espaços de apoio.

Em um segundo momento do texto, apresentaremos algumas considerações metodológicas a respeito de nossa pesquisa, enfatizando o método dos grupos de discussão como o mais adequado para nossos propósitos. A partir da exploração de dados empíricos, evidenciaremos como mulheres pobres se posicionam diante de três questões principais: o entendimento do programa Bolsa Família, o valor do trabalho e a cidadania. Por fim, mostraremos como trechos de matérias da mídia podem contribuir para conferir maior densidade à conversação informal, fazendo com que as participantes dos grupos tenham que articular e expressar pontos de vista e respostas diante de questionamentos. Tal dinâmica permite não só o aprendizado, mas também o desenvolvimento de capacidades comunicativas essenciais para a construção da autonomia e da cidadania.

Às margens do sistema político: contextos cotidianos informais de conversação e cidadãos politicamente empobrecidos

Uma democracia saudável requer um escopo ampliado de espaços e contextos comunicativos nos quais os cidadãos possam empreender conversações e discussões sobre os assuntos que lhes concernem, desenvolvendo suas capacidades de argumentação, reflexão e domínio cognitivo sobre diferentes tipos de informações (HABERMAS, 1997; BURKHALTER *et al*, 2002). Sob esse viés, muitos são os pesquisadores que afirmam que

pouca atenção teórica tem sido conferida à conversação realizada em situações cotidianas e aos modos como os cidadãos constituem seus contextos rotineiros de reflexão e discussão sobre problemas públicos (HERBST, 1996; SCHEIN, 1995).

As conversações que dizem respeito a assuntos ligados à política são frequentemente iniciadas nos contextos comunicativos informais do cotidiano. Devido a seu caráter prosaico, fluido e descontínuo, elas são geralmente desconsideradas enquanto ações discursivas capazes de contribuir aos processos políticos de tomada de decisão (MARQUES e MAIA, 2008). Contudo, para Nina Eliasoph (2000), as conversações que se dão longe do espaço de visibilidade ampliada (*backstage conversations*), apesar de pouco exploradas e investigadas, podem revelar como os cidadãos comuns, ao interagirem cotidianamente com os outros, podem desenvolver capacidades políticas que lhes permitem pensar para além de seus interesses particulares, aprimorando alternativas de participação política e de construção da cidadania. Nesse sentido, um tipo de cidadania construída dia a dia, através das instituições, parece revelar como os cidadãos comuns constituem-se como "autores de suas próprias vidas", assumindo responsabilidade por suas próprias decisões e desenvolvendo a habilidade de justificá-las diante dos outros (SCHEUFELE, 2000; MARQUES e MAIA, 2007; MARQUES e ROCHA, 2007).

Diferentes autores (CONOVER e SEARING, 2005; GAMSON, 1992; DAHLGREN, 2003; GASTIL, 2008) afirmam que a conversação cívica pode trazer várias contribuições aos debates públicos ampliados ao melhorar os modos de pensar, de formular verbalmente os pontos de vista e interesses, e ao fornecer aos participantes alternativas de ação sobre as questões políticas que afetam diretamente sua vida cotidiana. Segundo Jane Mansbridge (1999), a conversação cívica cotidiana ajuda as pessoas a compreenderem melhor o que elas querem e do que elas precisam em nível individual e coletivo. Para essa autora, a conversação cívica pode politizar-se, permitindo a participação dos cidadãos em processos de troca pública de pontos de vista e de formação da opinião pública. A politização da conversação cívica está ligada ao momento em que uma troca fluida, dispersa e, aparentemente, sem discordâncias, torna-se tensa e exige que os interlocutores se posicionem abertamente sobre conflitos que não são mais identificados como parte de um pano de fundo inquestionável. Tal momento geralmente não está direcionado para a

implicação direta dos cidadãos em processos de tomada de decisão coordenados pelos representantes políticos.

A conversação cotidiana politizada seria, assim, um processo de justificação mútua de pontos de vista e de construção cooperativa e reflexiva de informações, visando a um conhecimento e um entendimento compartilhados acerca de um problema de interesse coletivo. Ela se desenvolve em um contexto específico e propício à expressão e à troca de perspectivas e argumentos. A conversação, sobretudo se tem por objeto temas ligados à política, instaura uma ocasião importante para melhorar os modos de interpretar problemas e necessidades no contexto de uma negociação pública de interesses distintos (BOHMAN, 1997).

Fazer parte de uma conversação significa, sobretudo, colocar em prática as capacidades dialógicas de elaboração, expressão e de justificação de argumentos diante dos outros parceiros de interlocução (WEST e GASTIL, 2004; KIM e KIM, 2008; MARQUES e MAIA, 2008). Mas, sejamos cuidadosos: há níveis distintos de participação. A participação política, ligada à influência direta dos cidadãos nos centros de decisão, não deve ser confundida com a participação cívica, que envolve o desenvolvimento das capacidades acima mencionadas e o engajamento comunicativo dos indivíduos em espaços cívicos cotidianos. Assim, a participação cívica pode não assegurar uma participação instantânea nos processos decisórios. Todavia, ela nos permite ver em quais circunstâncias os cidadãos expressam e negociam seus interesses, redefinindo as realidades políticas, simbólicas e econômicas que enfrentam (WARREN, 2001; 2002).

Localizadas entre um tipo de inclusão política (que as coloca como alvo de programas sociais) e uma exclusão pública (que lhes nega a oportunidade de enviar suas demandas à esfera pública), as mulheres beneficiadas pelo Bolsa Família teriam comprometidas tanto sua capacidade de mobilização e organização quanto as possibilidades de consideração de seus interesses. Sob esse aspecto, a pobreza que atinge essas mulheres não se restringe à dimensão material, mas abrange também uma dimensão política. Como acentuam vários autores, a pobreza impõe grandes limites à emancipação dos indivíduos, uma vez que eles, ao não conseguirem manejar seu próprio destino, confiam suas escolhas a atitudes paternalistas e adaptam suas preferências a alternativas predeterminadas (COHEN, 1997; CALDEIRA, 1984). A pobreza política marca, portanto, certa inaptidão à participação efetiva no processo democrático, uma vez que essas mulheres são percebidas como

incapazes de iniciar uma deliberação pública sobre suas preocupações, influenciar o seu curso e ter suas razões consideradas (BOHMAN, 1997, p. 333).

Acentuamos ainda que as mulheres pobres, marcadas de modo suplementar pelo estigma de serem percebidas pela sociedade como "beneficiárias" de programas assistenciais, encontram grandes dificuldades para alcançar a autonomia política necessária para formular suas questões e debatê-las na esfera pública (BOHMAN, 1997). Relações assimétricas entre aqueles que prestam serviços ligados à assistência social e os "usuários", as linguagens institucionais e os padrões de tratamento e encaminhamento das necessidades reais dos pobres refletem, no âmbito das esferas públicas mais imediatas, algumas dessas dificuldades. De um lado, a representação ligada ao "usuário carente" impede um entendimento das pessoas pobres como cidadãos dignos de respeito moral. De outro lado, a representação do "técnico/assistente social" como aquele que detém o poder de conceder e retirar benefícios induz a constrangimentos e, não raro, à utilização de estratégias voltadas para a obtenção de fins. Diante desses obstáculos, como alcançar a paridade de *status* necessária para o diálogo entre iguais na esfera pública? Como fazer com que as demandas das beneficiárias alcancem a visibilidade necessária para que sejam consideradas para além de seus locais de vivência cotidiana?

Argumentamos que o fato de as falas das beneficiárias não alcançarem graus mais elevados na escala de visibilidade pública não deve nos levar a supor que elas não possuam capacidades políticas críticas e habilidades cívicas. Tampouco que as conversações que se desenvolvem em arenas comunicativas periféricas sejam irrelevantes para o bom desenvolvimento de processos deliberativos. Mas como será que as próprias beneficiárias interpretam sua condição diante do programa? Seria o programa realmente capaz de ir além da transferência de renda, tornando possível a criação de contextos em que elas possam desenvolver suas capacidades comunicativas e políticas?

Responder a essas questões requer, no caso aqui explorado, uma reflexão sobre o papel dos espaços de encontro e conversação amparados pelas redes locais de assistência social no processo de construção da cidadania de mulheres pobres no Brasil. De maneira geral, argumentamos que, no quadro do programa Bolsa Família, as municipalidades trouxeram uma contribuição significante para o desenvolvimento da participação cívica de mulheres em situação de vulnerabilidade social, a partir do momento em que essas redes foram

designadas como responsáveis pela criação de certos espaços de apoio, de expressão e de formação profissional.

O Programa Bolsa Família e os espaços de conversação ligados às redes locais da assistência social

Criado em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família representa hoje o principal pilar da política social implantada pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Seus técnicos e agentes indicam que ele foi concebido para agir em duas frentes: a distribuição emergencial de recursos às famílias em uma situação de extrema pobreza e a implantação, a cargo dos municípios, de alternativas emancipatórias. Estas últimas estão ligadas às exigências do programa, tais como os cursos de formação e de alfabetização. No que diz respeito à melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas, o governo condiciona o benefício mensal ao cumprimento de algumas contrapartidas como, por exemplo, a assiduidade escolar, a vacinação das crianças nos postos de saúde, os cuidados pré-natais e o engajamento não compulsório dos adultos a se inscreverem em cursos profissionalizantes. Os beneficiários podem ainda contar com incentivos como a agricultura familiar, o acesso às novas tecnologias, o microcrédito e a criação de cooperativas.[3]

Ao destacar a participação das famílias no processo de construção e avaliação do programa, o presidente Lula reivindica a ideia de um Estado que desempenha um papel importante na construção da cidadania. Desse modo, o governo recupera alguns dos principais elementos do modelo democrático-participativo, principalmente no que se refere à abertura de espaços nos quais as pessoas menos favorecidas podem ter acesso a meios de conhecer e defender seus direitos fundamentais e, assim, participar de processos de discussão que envolvem o bem comum de coletividades locais.

Desde o início do Programa, os agentes do governo destacaram a importância do engajamento das famílias no desenvolvimento das ações ligadas a ele. No que diz respeito à participação cívica e política das famílias na elaboração e avaliação dessas ações, o governo

[3] Em 2006, o benefício garantido pelo programa Bolsa Família variava entre R$ 18 e R$ 54 para as famílias que possuíam uma renda mensal per capita de R$ 120. O valor do benefício depende do número de crianças em idade escolar (até 15 anos) e do número de mulheres grávidas ou que amamentam em cada família. Para as famílias em estado de extrema pobreza (renda mensal *per capita* de até R$ 60), o benefício variava entre R$ 58 e R$ 112. Nesse caso, mesmo as famílias sem filhos tinham direito a R$ 58. A transferência varia de R$ 18 em R$ 18 segundo os critérios mencionados. Disponível em: http://www.mds.gov.br/bolsafamilia. Acesso em: 26.10.2006.

enfatizou que isso dependeria da iniciativa tomada pelas famílias de fazer parte dos espaços de discussão e de trocas de pontos de vista a respeito de suas necessidades. Assim, as famílias cadastradas passaram a receber cartas convocatórias para reuniões de inclusão e de acompanhamento a serem realizadas nos espaços ligados às Secretarias de Assistência Social dos municípios. Organizar-se em público para debater os problemas coletivos não é, portanto, uma ação que partiu inicialmente dos próprios beneficiados, mas foi decorrente de um tipo participação compulsória induzida pelo governo.

Contudo, a presença obrigatória nas reuniões de inserção e de apoio realizadas pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) ou pelos Núcleos de Apoio à Família (NAFs),[4] foram cedendo lugar a uma dinâmica espontânea de demandas e engajamentos voluntários. Isso se explica pelo fato de que, após comparecerem às primeiras reuniões obrigatórias, as pessoas beneficiadas descobrem que os NAFs e CRAS oferecem cursos, atividades artesanais e acompanhamento psicológico. Esses espaços apoiam também a criação de cooperativas e de feiras para a venda dos objetos produzidos nos ateliês de artesanato.

Assim, não desconsideramos o fato de que a convocação para as reuniões de acompanhamento induz a participação e deixa marcas na fala das beneficiárias, fazendo com que elas se expressem em um ambiente de desconfiança e constrangimento, guiando suas ações pelo receio de não mais receber o benefício do programa. Apesar disso, o discurso das equipes responsáveis pelo acompanhamento do programa salienta que essas reuniões representam uma passagem do universo privado do lar ao âmbito público de construção de um conhecimento objetivo e partilhado a respeito do programa.

Em nossa pesquisa, ao estudarmos as conversações estabelecidas nos contextos dos NAFs e CRAS, nos distanciamos dos contextos voltados para as reuniões de acompanhamento e

[4] Os NAFs e CRAS podem ser descritos como sistemas ou equipamentos de base local ligados à Assistência Social. Os serviços por eles prestados são de caráter preventivo e visam principalmente a contribuir para a inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade por meio do fortalecimento dos vínculos familiares, comunitários e sociais. A equipe (composta principalmente por coordenadores, técnicos, psicólogos e assistentes sociais) se propõe a apoiar e orientar as famílias sobre seus direitos e possibilidades de protagonismo na superação de dificuldades associadas a riscos e à precariedade. Como esses equipamentos geralmente estão localizados nas regiões de maior vulnerabilidade dos municípios (e pelo conhecimento que a equipe possui das famílias residentes em tais regiões), eles foram incumbidos, no contexto do Programa Bolsa Família, de fazer o cadastramento das famílias, de organizar reuniões de inclusão (apresentação do programa, de seus critérios e contrapartidas) e de acompanhamento, bem como de encaminhar os beneficiários interessados para cursos profissionalizantes, oficinas de artesanato, acompanhamento psicológico, entre outras atividades voltadas para o estímulo da autonomia das pessoas em suas iniciativas de enfrentamento à pobreza (AFONSO, 2005).

privilegiamos outros contextos de conversação e convivência, nos quais a participação era espontânea e não obrigatória. Voltamo-nos, assim, para espaços de formação profissional e de realização de atividades artísticas assegurados pelo governo local, nos quais técnicos, agentes e psicólogos investem em atividades que buscam instaurar a convivialidade entre as beneficiárias. Não afirmamos aqui que o contexto discursivo desses espaços seja totalmente isento de tensões e assimetrias. Afinal, a presença de atores da municipalidade sempre gera obstáculos à livre expressão de ideias e argumentos. Entretanto, as dinâmicas dos ateliês são propícias a uma cumplicidade maior entre as mulheres, à troca de experiências semelhantes, à exposição de testemunhos e narrativas pessoais. Enfim, são mais abertos à promoção de negociações e de uma compreensão melhor de suas próprias necessidades a fim de explicá-las a interlocutores os mais diversos, inclusive membros do governo local.

Compreendemos que a simples existência dessas estruturas instauradas pelos municípios não garante o engajamento e a participação das pessoas beneficiadas pelo programa. As condições e as manifestações dessa participação dependem também das experiências vividas, dos quadros simbólicos da vida cotidiana, dos recursos materiais e das disposições subjetivas. Para ser eficaz, a participação dos mais pobres deve se apoiar, ao mesmo tempo, sobre sua vontade política de se engajar na elaboração e na resolução coletiva de uma dificuldade comum e sobre a disponibilização de estruturas institucionais locais abertas às contribuições trazidas por diferentes públicos. Essa participação deve ser caracterizada, de maneira geral, como um processo de longo prazo, por meio do qual as pessoas se percebem cidadãs, ao se reconhecerem como membros da sociedade e como parceiros potenciais de discussões coletivas (WARREN, 2002).

A construção coletiva de sentidos acerca do Programa Bolsa Família: questões metodológicas

A fim de saber como mulheres pobres participam de espaços de diálogo e intercompreensão, para trocarem pontos de vista a respeito de suas carências e problemas, organizamos doze grupos de discussão com beneficiárias do programa Bolsa Família, seis

na cidade de Belo Horizonte (MG) e seis na cidade de Campinas (SP).[5]

Os grupos de discussão são comumente conhecidos como entrevistas em grupo ou grupos focais. Contudo, apesar da grande proximidade dos termos, é preciso salientar que eles diferem quanto ao objetivo do pesquisador: o uso das expressões *grupos focais* está historicamente associado ao interesse de perceber os efeitos causados por determinada questão sobre os indivíduos.[6] O pesquisador tende a não privilegiar as interações entre os participantes, mas simplesmente respostas isoladas a questões estabelecidas. Já o emprego das expressões *grupo de discussão* ou *grupo de conversação* está ligado à intenção do pesquisador de enfatizar a dinâmica das interações comunicativas construídas nos grupos (LETELIER, 1996). Como buscamos investigar as relações através das quais o sentido é coletivamente criado, contestado e retrabalhado em grupo, optamos por utilizar a noção de grupos de discussão, entendendo-os como contextos discursivos controlados de conversações e discussões capazes de abrigar e estimular trocas comunicativas acerca de temas sociais e políticos, as quais envolvem momentos de polarização e indagação mútua.

Sob esse viés, o método dos grupos de discussão pode ser de grande valor quando o interesse do pesquisador é não somente o de estudar as articulações entre questões privadas e públicas, mas também de avaliar a extensão e a natureza da troca recíproca de argumentos entre pessoas que fazem parte de certo grupo ou segmento social. A constituição de grupos de discussão nos permite observar o modo como os participantes apresentam questões, interpelam seus parceiros e explicam suas posições uns aos outros (MORGAN, 1996; KITZINGER, 1994; MARQUES e ROCHA, 2006). De acordo com Jenny Kitzinger, os grupos de discussão criam contextos interativos que podem ser considerados como um fórum no qual as pessoas "se engajam umas com as outras para formular verbalmente suas

[5] Essas duas cidades foram escolhidas porque apresentam um histórico de experiências bem-sucedidas com programas de transferência de renda (BEJARANO, 1998; HIRATA, 2006; NAHAS, 2006; MARQUES, 2005; SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004). Tal sucesso facilitou o acesso aos dados e o contato com as beneficiárias.

[6] As "entrevistas em grupo" ou "grupos focais" foram muito utilizadas, desde 1926, por pesquisadores norte-americanos dos *mass media*. Seu emprego foi intensificado na época da Segunda Guerra Mundial para examinar o grau de persuasão da propaganda e a efetividade dos materiais de treinamento para as tropas. Nos anos 1940, os sociólogos Paul Lazarsfeld e Robert Merton desenvolveram um programa de pesquisa sobre respostas da audiência a emissões de rádio. Contudo, para Merton, a "entrevista focada" em grupo seria apenas um adendo a um questionário (*survey*) ou estudo experimental conduzido com uma amostra significativa da população. Na década de 1980, o uso dos grupos focais estava mais voltado para pesquisas de marketing e de audiência. Entretanto, uma das maiores críticas a essa perspectiva concentra-se no fato de que as pesquisas que usam grupos focais não privilegiam a relação, mas a fala individual dos participantes (LUNT e LIVINGSTONE, 1996). Tendo em vista esses primeiros modos de emprego do método, alguns autores apresentam certa resistência em empregar a expressão *grupo focal* para caracterizar suas investigações.

ideias e para expor as estruturas cognitivas de seu pensamento, que estavam previamente desarticuladas" (1994, p. 106).

É preciso enfatizar que a formação de grupos de discussão foi escolhida como método uma vez que a maioria das mulheres que compunham nossa amostra participava semanalmente, seja das reuniões de formação, dos ateliês de artesanato, dos seminários temáticos ou dos cursos profissionalizantes oferecidos pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e Núcleos de Apoio à Família (NAFs). Como mencionamos anteriormente, esses contextos de fala, além de serem marcados pelo entrecruzamento de discursos institucionais com a conversação informal dessas mulheres, nos ofereciam a oportunidade de verificar como se dava a inserção e a participação dessas mulheres em espaços formais e administrativos da cidade.[7] Assim, nossa pesquisa compreendeu grupos de mulheres que já sustentavam relações entre si na vida cotidiana. Tal fato nos conduziu, em primeiro lugar, ao não isolamento dessas mulheres de seu espaço de convivência cotidiano, reduzindo a artificialidade da situação de discussão no grupo focal. Em segundo lugar, a pré-existência de uma rede de conversações entre essas mulheres ajuda a diminuir não só os constrangimentos associados ao contexto de fala e ao programa em si, mas também a autoridade e a ação diretiva do moderador, aumentando a probabilidade de elas abordarem questões já presentes em suas discussões rotineiras. A informalidade, a naturalidade e a espontaneidade da conversação nos grupos realizados estão diretamente ligadas ao entrosamento prévio entre as participantes.

Não podemos desconsiderar que a presença do moderador, do roteiro de perguntas e de certa tendência do grupo a elaborar respostas que sejam adequadas às prováveis expectativas do moderador são elementos que podem impor alguns limites iniciais ao desdobramento de conversações livres de constrangimentos. Entretanto, pudemos perceber que, ao longo dos debates, as participantes remodelavam e alteravam o foco das questões feitas pelo moderador de modo a atender àquilo que consideravam como mais importante ou urgente a ser discutido e mencionado. A negociação – entre as participantes e entre elas e o moderador – do entendimento de suas necessidades e experiências se dá no próprio debate e não pode ser prevista por um roteiro aberto de questões. Da mesma forma, a

[7] A pesquisa de campo foi realizada em espaços cedidos pelos NAFs e CRAS entre outubro de 2005 e agosto de 2006.

presença do moderador tende a ser muito menos notada na medida em que as discussões vão se intensificando. Por isso, ele deve optar por intervenções mais pontuais, demandando das participantes esclarecimentos sobre argumentos defendidos e pontos de vista pouco claros.

Os grupos formados nas cidades de Belo Horizonte e Campinas foram compostos de três a doze mulheres beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, resultando em um total de 88 participantes.[8] Elas foram selecionadas independentemente de critérios como o montante das alocações recebidas, a idade, a origem étnica ou a classe social. A idade delas variava entre 17 e 67 anos, mas a maioria dos grupos reuniu mulheres entre os 30 e os 50 anos.[9] É preciso destacar que em apenas um grupo, realizado no CRAS do Centro Social Vila Padre Anchieta, em Campinas, contamos com a presença de um homem. Este último apareceu acompanhado de sua esposa que se prontificou a esclarecer que era o marido quem tomava a frente nas questões relativas ao benefício do Bolsa Família.[10]

A dinâmica das sessões foi dividida em duas partes, seguindo um roteiro de perguntas semiestruturado. Na primeira parte, as beneficiárias respondiam a questões referentes à sua própria experiência com o programa. Na segunda parte da dinâmica de grupo, a fim de estimular um debate com maior diversidade de pontos de vista, foram disponibilizados alguns trechos de matérias e reportagens jornalísticas impressas (*Folha de S. Paulo*, *Veja* e *Isto é*) e televisivas (*Jornal Nacional* e *Fantástico*), os quais continham falas e pronunciamentos de atores políticos, cívicos e mediáticos sobre o Programa Bolsa Família. Acreditávamos que o uso das informações mediáticas, associado à discussão interpessoal, possibilitaria às participantes meios de tornar seus argumentos mais compreensíveis, facilitando também a interpretação das perspectivas alheias.

[8] As participantes, ao serem informadas sobre a finalidade acadêmica da pesquisa e sobre a probalidade de publicação de suas falas, manifestaram o desejo de ter seus nomes reais substituídos por nomes fictícios para proteger seu anonimato.

[9] Entre as 88 mulheres, 86 declararam ter filhos em idade escolar. No que se refere a seu estado civil, 33 mulheres afirmaram ser casadas, mas a quantidade de mulheres solteiras, divorciadas ou "amigadas" (que vivem com um companheiro) foi também representativa (50 mulheres no total). A metade das mulheres afirmou não ter um emprego formal. Algumas delas (10 participantes) disseram que faziam "bicos" para aumentar a renda familiar. Outras declararam trabalhar esporadicamente como diaristas ou domésticas (27 participantes).

[10] **Isabel:** Não é só questão de ser iniciativa dele, às vezes cê tem que deixá o homem fazê, porque senão fala "pô, só a mulher que corre atrás" e o homem fica parecendo que tá incapaz de corrê atrás do que tem direito também. **Vicente:** É dividir as tarefas... [Grupo de discussão CRAS Padre Anchieta, Campinas, 24/07/2006]. Consideramos interessante mencionar que Vicente é deficiente físico (ele não caminha sem o auxílio de muletas). Nesse mesmo grupo, também havia uma participante, Cíntia, que não possuía um dos braços e trabalhava como cobradora de ônibus.

Nas subseções seguintes, evidenciaremos os resultados da primeira parte da dinâmica dos grupos de discussão. Interessa-nos revelar a maneira como a conversação entre mulheres políticas e socialmente marginalizadas pode favorecer: a) um processo coletivo de construção de um problema público – permitindo a troca de informações em vista da compreensão do Programa Bolsa Família; b) a percepção de diferentes dimensões do respeito, dos direitos e da cidadania – proporcionando uma reflexão crítica para a exposição de suas necessidades reais, por meio de testemunhos e histórias de vida.

a) A construção coletiva de um problema público

A primeira etapa de definição de um problema público é marcada por uma conversação multifocalizada por meio da qual os interlocutores adquirem informações, selecionam aquelas que consideram importantes para o debate e identificam as diferentes dimensões da questão tratada. "Essa atividade se constitui pelas atribuições de responsabilidade, as identificações de atores, as configurações de ações, as avaliações de preconceitos e as renovações de pontos de vista" (CEFAI, 1996, p. 49).

Nos momentos iniciais das discussões, as participantes de grande parte dos grupos não contestam o programa, elogiando a doação monetária do governo e afastando a mínima possibilidade de reivindicar ou de cobrar explicações acerca do processo de cadastramento ou de distribuição do benefício. Entretanto, ao formularem suas reais necessidades de modo coletivo, as participantes passam a questionar as ações do governo e a assumir uma postura mais crítica e problematizante, aproximando preocupações da esfera privada de questões mais coletivas. Sob esse aspecto, é importante destacar que as conversações informais do cotidiano, constituídas por uma mistura entre questões políticas, acontecimentos mais prosaicos e experiências pessoais, adquirem um papel fundamental na elaboração e entendimento de novas problemáticas, sobretudo no que diz respeito às articulações entre os domínios públicos e privados (MANSBRIDGE, 1999). O trecho abaixo transcrito foi extraído de um grupo de discussão realizado com cinco mulheres, que já recebiam o benefício da Bolsa Escola Municipal (BEM-BH)[11] e estavam participando de uma reunião

[11] O perfil dos beneficiados pelo BEM-BH, lançado em 1997, abrange famílias com renda familiar *per capita* inferior a R$ 90,00, com crianças entre 7 e 14 anos, devendo residir em BH há, pelo menos, 5 anos. As condicionalidades incluíam 85% de frequência escolar, atualização do cartão de vacinação das crianças, acompanhamento pré-natal e combate à desnutrição (KUNDID, 2006).

de inclusão que tinha por objetivo esclarecer que, daquele mês em diante, elas passariam a receber também o Bolsa Família. Como elas deveriam voltar ao prédio da Regional para fazer o cadastro no programa, aproveitamos esse momento para realizar o grupo de discussão.

> **Mara**: Se a gente parar pra analisar, a Bolsa Família praticamente tá sendo uma esmola pra ajudá os pobres. Não tá certo.
>
> **Gilda**: Fica sustentando a gente. Ninguém quer receber Bolsa Família, não. Se tivesse serviço para todo mundo, ninguém tava pegando isso aqui.
>
> **Clara**: Eu acho que o Lula não tá dando nada pra ninguém não. Eu acho que ele tá ajudando.
>
> **(**...)
>
> **Gilda**: Tem que trabaiá, uai, procurá alguma coisa pra fazer. Eu quero ficar deitada o dia inteiro assistindo televisão? Esperando só o Sol, né?
>
> **Estela**: Ficar de braços cruzados...
>
> **Mara**: É fazê alguma coisa. Nada cai do céu.
>
> **Moderadora**: E o Bolsa Família, não caiu do céu?
>
> **Gilda**: Caiu, mas ocê vai pegá só ele?
>
> Mara**: Caiu, né, mas se a gente for parar pra analisar, o dinheiro não dá pra fazer aquilo tudo que a gente pretende fazer. É igual ela falou, a gente quer trabalhar, mas como? A gente tem que ficá em casa e cuidá dos filhos...**
>
> **Gilda**: É, uê, o resto cê tem que se virar, uê.
>
> **Mara**: (...) Só dá uma ajudinha, mas a gente tem que arrumar um serviço pra trabalhar, pra acabar com o restante, né? [Regional Barreiro, 27.10.2005, BH]

As falas de Mara e Gilda nos trazem dimensões importantes acerca de questões de gênero e suas ligações com programas de transferência de renda. As participantes afirmam que o dinheiro do benefício não proporciona "boa vida" a elas, ou seja, não permite que elas fiquem em casa de "pernas para o ar, assistindo televisão". Nessa situação, as características de gênero tornam-se relevantes quando emergem na interação social a fim de

nos auxiliarem a perceber os modos implícitos e explícitos através dos quais as participantes se referem à sua condição de mães, donas de casa e desempregadas. O gênero configura-se, então, como uma construção discursiva que, especialmente em conversações em grupo, deve ser avaliado a partir do modo como aparece na fala dos participantes. A associação entre a preguiça e a busca por benefícios do governo não raro conduz ao entendimento de que a mulher/mãe pobre é responsável pelas próprias mazelas que a atingem, uma vez que não faria o esforço necessário para procurar um trabalho. Esse argumento, baseado na experiência norte-americana com o *welfare state*, fortalece também o estigma existente em torno das "rainhas do *welfare*", ou seja, mulheres que não se preocupariam em trabalhar, uma vez que o benefício as colocaria em uma situação privilegiada (KINGFISCHER, 1996). É importante destacar aqui que a tese do "esforço pessoal" faz com que as pessoas pobres e marginalizadas sejam percebidas como indivíduos que possuem as mesmas capacidades e habilidades de alguém que pertence à classe média ou alta. Sua situação de miséria aparece como passageira e reversível, bastando uma ajuda do governo ou um mínimo esforço para a busca de um emprego. Assim, o fracasso dos pobres é frequentemente visto como culpa individual, o que naturaliza e confere invisibilidade a problemas de socialização, redistribuição e reconhecimento (SOUZA, 2006).

A interpretação coletiva de um problema é, assim, uma etapa fundamental na identificação das diferentes nuances de uma questão de interesse coletivo. Informações oriundas de diferentes fontes (da conversa com a vizinha ao noticiário televisivo) são acionadas, reunidas e colocadas em relação de modo a compor um pano de fundo objetivo diante do qual elas expõem e avaliam a própria situação. Para ilustrar esse processo, escolhemos um trecho de um grupo de discussão realizado com dez mulheres que semanalmente se reúnem no CRAS Sul para frequentar oficinas de artesanato e ter acompanhamento psicológico.

> **Judite**: Quando eu cheguei no programa o rapaz me explicou: "Olha, você vai na assistente social que lá eles vão te passá alguma coisa". Quer dizer, eu chorei uma semana na minha casa, pensando "meu Deus, nunca precisei disso"... E eu olhava pra cara dos meus filhos, meus filhos pedindo as coisas, eu não tinha pra dá, entendeu? Aí a psicóloga me falou que dentro do Bolsa Família tinha outras coisas, aí eu vim

> contente, porque tinha a chance de uma atividade. Por isso que eu falo: tudo é informação...
>
> **Rute**: Eu, quando comecei a recebê a Bolsa Família, o cadastro foi em 2002. Aí eu vim a sabê que tinha direito a R$ 95. A partir desse momento foi que eu procurei o DAS Sul, né, pra sabê os meus direitos, se eu tinha ou não direito. Aí foi quando eu comecei a passá na psicóloga. Faço acompanhamento com ela até hoje e participo de algumas oficinas aqui e vou tentá fazê um curso agora de informática através da Assistência Social.
>
> **Moderadora**: Tudo isso a partir do Bolsa Família?
>
> **Rute**: É, foi a partir do Bolsa Família que eu comecei a fazer essas oficinas. É uma ajuda, né? Porque foi a partir da ajuda da psicóloga que eu ganhei esperança. Antes, pra mim, já não tinha mais razão nenhuma...
>
> **Sílvia**: Isso eu tava olhando e até perguntei hoje se eles pagam a passagem, né, porque eu quero fazer um curso. Eu quero fazê de manicure, cortá cabelo... [CRAS Sul, Campo Belo, 13.07.2006, Campinas]

No trecho acima transcrito, podemos perceber a importância que Judite confere à informação. A informação é um dos pilares da participação e da construção da cidadania, porque é a partir dela que os indivíduos tomam consciência de uma questão, de um problema ou de um direito. Contudo, as famílias pobres raramente têm acesso às informações referentes à integralidade das ações que constituem o programa Bolsa Família. A difusão de informações a respeito de atividades (ateliês, cursos de formação profissional, ajuda psicológica etc.) depende principalmente da estratégia municipal e local de comunicação e de mobilização social, e também de uma rede comunitária de sociabilidade ativa (sobretudo aquela ligada à vizinhança). Além disso, a informação deve ser não só partilhada, como também construída, por meio do diálogo, de modo a reunir elementos questionadores da "posição de beneficiárias passivas de serviços predefinidos" (FRASER, 1989, p. 174).

b) Dimensões do respeito, dos direitos e da cidadania

Em todos os grupos de discussão realizados, constatou-se na fala das participantes uma percepção realista de uma ordem social que não pode ser modificada somente com sua participação em contextos restritos de diálogo e de engajamento coletivo. O trecho abaixo transcrito revela parte da conversação entre sete mulheres que recebem o Bolsa Família, frequentam as reuniões de acompanhamento do CRAS Noroeste e foram convidadas a compor um grupo de discussão. Cinco dentre elas declararam estar desempregadas, mas reconhecem que é preciso trabalhar, ter a própria renda e pagar as próprias despesas como todo "cidadão honesto".

> **Alzira:** Assim, a gente pode fugir da miséria, né? Mas da pobreza, eu não acho... Eu até gosto de ser pobre, porque a gente é pobre, mas a gente não tem tantas preocupações. Lógico, a não ser com as contas, com os filhos. Mas, gente, a pessoa que tem um pouco mais não tem sossego. (...) Eu acho que o exemplo tá aí: a pessoa ir atrás, buscar, procurar, se informar. (...)
>
> **Cecília:** Cê vai ficá esperando o governo dá as coisa procê pro resto da vida? Ele não vai te dar isso o resto da vida. Cê tem que trabalhá, cê tem que catá papel, tem que fazê alguma coisa. (...)
>
> **Lorena:** Eu acho que não jeito não. Por mais que a gente lute, tem o desemprego, né?
>
> **Adélia:** O pessoal nasce pobre e morre pobre.
>
> (...)
>
> **Júnia:** Ó, pelo que eu tô vendo, analisando com as meninas aí, eu acho que ainda não tá ajudando a sair. Tá, assim, ajudando a você tê um meio de como ir lá e buscá e defendê, assim, o seu pão de cada dia ou uma roupa. Mas eu não tô vendo ainda uma saída procê falá assim "acabô o Bolsa Família, hoje eu tenho como trabalhá por conta, montá um negócio". [CRAS Noroeste, 17.02.2006, Campinas]

Para as mulheres desse grupo, "ter que" ficar em casa e cuidar dos filhos reafirma uma posição conformista da mulher enquanto figura materna e dedicada, disposta a anular-se em prol do bem-estar dos filhos. Ficar em casa é associado à inutilidade, pois elas afirmam que é através do trabalho que elas vislumbram a possibilidade de obter a estima social (HONNETH, 2001; MATTOS, 2006). O desejo de serem valorizadas pela realização de

tarefas que elas se julgam capazes de desempenhar revela que, para elas, "ser alguém" significa ter um trabalho digno, conquistar alguma coisa ou fazer qualquer coisa que mereça a valorização dos outros. Sob essa perspectiva, ser considerado como "incapaz" ou "inútil" destrói a autocompreensão e a auto-estima das pessoas pobres, expondo-as a normas de depreciação perpetuadas no interior de instituições e pela ação de seus agentes. O trabalho, seja ele no mercado formal, informal ou mesmo o aprendizado de uma profissão ou atividade, parece ser a chave para a conquista do respeito e da valorização alheia. O trecho abaixo transcrito reflete parte da conversação realizada entre oito mulheres que fazem parte de uma oficina trabalhos artesanais (bordado, pintura, tricô etc.). Após o encerramento das atividades manuais, elas aceitaram integrar o grupo de discussão.

> **Ana:** Não tem nada que dá o peixe pra pessoa, mas sim ensiná ela a pescá.
>
> **Hilda**: E o dia que o peixe faltá? Se te ensinam a pescá, nunca vai faltá.
>
> **Danila (observadora):**[12] O Bolsa Família ensina a pescar?
>
> **Ana**: Ele me ensinou sim, porque desde que eu tive esse problema [derrame], eu ficava quietinha em casa e eu falava "ah, eu acho que eu não sou capaz". O que aconteceu? Depois veio o Bolsa Escola e eu comecei a olhá pros meus netos, saiu o curso do NAF e eu vim pro curso pra aprendê, pra quê? Pra me erguê de um modo ou de outro. Então é uma ajuda, mas ensina também. [NAF Leste, Oficina de Mulheres, 22.03.2006, BH]

O respeito possui uma forte relação com a constituição do cidadão no espaço público de debate,[13] pois é nesse espaço que se definem modos de participação, de compreensão e negociação de necessidades e de valorização (ou desvalorização) dos indivíduos. Mas, para

[12] Cabe aqui uma breve distinção entre os atributos do moderador e do observador. O papel do moderador consiste em estimular a discussão entre os participantes, fazendo com que o debate tenha continuidade (sem impor uma agenda ou formato às respostas); desafiando aquilo que é tido como dado pelos participantes e encorajando-os a discutir as inconsistências presentes em seus modos de pensar. Ele pode ter um desempenho mais ativo ou apagado, mas deve sempre procurar deixar os participantes à vontade (HANSEN *et al*. 1998, p. 273). O observador acompanha, à distância, o desempenho do grupo. Um dos papéis mais importantes do observador é analisar a rede de interações presentes durante o processo grupal. Cabe a ele apontar as reações do moderador com relação ao grupo, suas dificuldades e limitações. Deve estar atento ao registro de comunicações não verbais, reações, linguagem, atitudes, preocupações e ordem das respostas (KIND, 2004, p. 130).

[13] Segundo Habermas, a esfera pública é mais bem descrita como "uma rede que permite a comunicação de conteúdos e de tomadas de posição e de opinião. Os fluxos de comunicação são filtrados por ele e sintetizados de modo a se condensarem em opiniões públicas organizadas em função de um tema específico" (1997, p. 387). A concepção de esfera pública está ligada, portanto, às trocas e fluxos discursivos estabelecidos entre indivíduos e grupos que procuram compreender melhor e/ou solucionar problemas que os atingem.

participar da vida pública, é preciso ao menos supor que os indivíduos são considerados como cidadãos que possuem a capacidade de pronunciar e de sustentar seus pontos de vista de uma maneira autônoma e racional (HABERMAS, 1987).

A autonomia não está relacionada ao individualismo ou à autossuficiência. Ao invés disso, sua construção é intersubjetiva e exige competências comunicativas originadas nas redes interativas que as pessoas estabelecem umas com as outras (WARREN, 2001). A formação da autonomia individual envolve, portanto, a adoção de uma atitude reflexiva em relação às próprias necessidades e desejos que não se restringe a um exercício interno, mas que só se concretiza em processos de trocas de razões nos quais os indivíduos devem: a) expressar publicamente suas necessidades aos outros; b) elaborar justificativas aceitáveis para suas próprias ações cotidianas; e c) reconhecer seus interlocutores como dignos de valorização e consideração (COOKE, 1999, p. 26). Por sua vez, a autonomia política (ou pública) é definida por Warren como a "capacidade de produzir julgamentos coletivos e dar razões para sustentar compromissos recíprocos" (2001, p. 65).

Quando afirmamos que, para ser autônomo, é preciso ser reconhecido como parceiro do debate e como indivíduo moralmente capaz, estamos nos referindo também à existência de um sistema de direitos fundamentais que protege os indivíduos em sua integridade, provendo-lhes as condições mínimas necessárias para que entrem como cidadãos iguais no processo de julgamento público (WARREN, 2001).

Contudo, como mencionamos anteriormente, pessoas pobres são raramente percebidas como cidadãos. O lugar que ocupam na sociedade dificilmente lhes assegura um status de detentores de direitos e de agentes potencialmente capazes de instaurar um espaço público de discussão sobre suas demandas, de posicionar-se diante de autoridades políticas e de contestar-lhes (HABERMAS, 1997). Dito de outro modo, a conquista da autonomia, tanto individual quanto pública, depende de componentes externas aos sujeitos, ou seja, de dimensões comunicativas, sociais e institucionais que os permitam participar da vida pública, sendo respeitados, ouvidos e considerados. A constituição da cidadania e da autonomia deve ser vista como fruto de um processo de construção das capacidades reflexivas de expressão e argumentação públicas. Contudo, são raras as experiências práticas brasileiras que evidenciam como setores mais pobres da população podem tomar parte em processos de conversação e debate sobre políticas públicas e direitos que os afetam diretamente. O trecho de conversação abaixo deriva de um grupo realizado com sete

beneficiárias da região da Pampulha, em Belo Horizonte, sendo que três delas (Elza, Beth e Raquel) trabalham na COMARP (Comunidade Associada para Reciclagem de Materiais da Região da Pampulha), associação que funciona dentro do NAF. O grupo foi realizado em um momento de pausa do trabalho por elas realizado.

> **Lurdes:** Ah, direito é um trabalho digno, né? Eu acho que todos têm direito a um trabalho digno, ter seu salário ali, suado ali, mas é seu, né? Não tá pedindo ninguém...
>
> **Beth:** Não tá pegando de ninguém, né? É da gente mesmo, é do suor da gente.
>
> **Raquel:** É, eu acho que é isso que elas falaram. O direito é o que te pertence, é seu. Então, apesar de que muitos direitos só tem no papel, mas o direito é aquilo que deveria tá ao seu alcance. Isso é o que eu entendo.
>
> **Moderadora**: Mas o direito é algo que o governo te dá ou que a gente luta por ele?
>
> **Raquel:** Não, o direito ninguém tá te dando, o direito já é seu. É uma... é... cê já conquistou, cê tem direito. É um direito, é uma conquista sua, entendeu? Não é um favor de ninguém, não é ter uma esmola de ninguém (...) É difícil explicar com palavras o que é um direito. O que a gente entende é isso.(...)
>
> **Lurdes:** Todo mundo tem o direito a ser um cidadão respeitado, né?
>
> **Moderadora:** O que é ser um cidadão respeitado, Lurdes?
>
> **Lurdes:** É ir e vir, né? Com respeito, respeitar os outros também. Direito a uma moradia melhor, mas esse direito também a gente tem que ir em buscá, né? É melhor, porque só esperar também...
>
> **Elza:** quando a gente fala que o Bolsa Família é um direito... quem não consegue se sustentar, manter uma vida com dignidade, tem o direito a essa ajuda do governo... [NAF Pampulha, 04.11.2005, BH].

Para que um indivíduo seja considerado como cidadão livre e igual, e para que ele possa se inserir no espaço público amplo de debate, é preciso garantir-lhe não só direitos fundamentais, mas também condições de apresentar-se e de expressar-se para além do

domínio privado. Nesse sentido, a principal dificuldade que se oferece às mulheres que participaram dos grupos realizados está associada ao seu "confinamento" ao espaço doméstico. Esse quadro se agrava no caso das mulheres pobres, uma vez que "frequentemente elas são socializadas em ambientes despolitizados nos quais suas opiniões são desvalorizadas, contribuindo para que, de um lado, concordem com os outros e, de outro lado, guardem suas reflexões para si mesmas" (MADRIZ, 2000, p. 846).

> **Irene:** Eu acho que é muito bom a gente fazê curso, tê, assim, alguma coisa pra fazê, porque eu me acostumei a não ter nada pra fazê, mas eu acho que eu devo procurá alguma coisa pra mim... pra ser alguém um dia. Quer dizer, eu sou alguém, mas queria ser mais um pouco. Não muito, né, mais um pouco, eu queria sim. (...)
>
> **Moderadora:** O Bolsa Família pode abrir novas saídas, novos horizontes?
>
> **Sílvia:** Às vezes pode sim. Eu, antes da Bolsa Família, era muito quieta, não falava nada. Depois comecei a participar dos cursos e vim a aprendê a conversá um pouquinho, porque nem abri a boca eu sabia, ficava só quieta dentro de casa. Agora eu saio, a gente se encontra, tem conversas diferentes, aprende mais com o outro... [CRAS Sul, Campo Belo, 13.07.2006, Campinas]

Para sair de casa e tomar parte de conversações, as participantes mencionaram a ajuda que elas receberam a partir dos cursos e dos ateliês do Programa Bolsa Família. Isso reforça o argumento construído por Cohen (1999, p. 410), de que a participação cívica deve contar com as estruturas do Estado, sobretudo quando ele cria oportunidades mais institucionais e regulares de participação em atividades cívicas e/ou decisórias, o que melhora a qualidade do discurso produzido pelos cidadãos que atuam sobretudo na esfera comunicativa informal. Para ser eficaz, a participação cívica deve se apoiar, ao mesmo tempo, sobre a vontade política e sobre a disponibilização de estruturas institucionais locais abertas às contribuições trazidas por diferentes públicos (MARQUES e MAIA, 2008).

A politização da conversação cotidiana informal: o papel da mídia

Neste tópico, nosso objetivo é investigar a segunda parte da dinâmica constituída nos grupos, aquela em que trechos de matérias jornalísticas impressas e televisivas foram

disponibilizados às participantes para que elas se posicionassem diante de seu conteúdo. Entre os anos de 2003 e 2006, coletamos inicialmente um total de 318 textos distribuídos conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – **Textos e matérias jornalísticas coletadas entre 2003 e 2006**

Veículos jornalísticos	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**Total de textos**
Folha de S. Paulo (diário)	32	47	38	93	210
Veja (semanal)	15	12	7	23	57
Isto é (semanal)	3	7	2	8	20
Jornal Nacional (diário)	2	11	4	12	29
Fantástico (dominical)	-	1	-	1	2

Os textos escolhidos para serem levados aos grupos de discussão (um total de 10) foram aqueles que, além de serem dedicados especificamente ao Bolsa Família, nos permitissem identificar as principais perspectivas e argumentos que revelaram o posicionamento de diversos atores em torno das questões suscitadas por esse programa.

Nossa expectativa era a de que as falas e os trechos de discurso mediáticos produzissem nas participantes reações que possibilitassem ao grupo formular e apresentar razões para justificar concordâncias ou discordâncias, de modo a tornar mais explícitos os processos reflexivos através dos quais constroem, intersubjetivamente, seus pontos de vista. Importava-nos permitir que elas mesmas escolhessem os tópicos que fossem mais relevantes para uma discussão coletiva, na qual elas pudessem reenquadrar as falas extraídas da mídia, desenvolvendo observações que adquirem coerência a partir da contribuição de todos os interlocutores.

De maneira geral, nos grupos de discussão, os argumentos reflexivos e as narrativas privadas permanecem indistintos se os participantes, muitas vezes com o auxílio do moderador, não criarem uma dinâmica capaz de conduzir a interação a um ponto em que eles mesmos sintam necessidade de aprofundar o esclarecimento das razões que sustentam seus próprios pontos de vista. Nessa segunda parte da dinâmica, foi possível verificar que, ao trazer para os grupos fragmentos de matérias jornalísticas impressas e televisivas, os argumentos construídos pelas participantes convergiam de modo a tentar gerar um esforço coletivo de esclarecimento de uma controvérsia instaurada pelos discursos da mídia.

A tematização – via interpretação dos recortes de mensagens mediáticas – de diferentes dimensões da relação que as participantes mantinham com o programa fez com que, aos poucos, a conversação difusa cedesse lugar a uma discussão política voltada para a reflexão coletiva. Nesse sentido, o processo de politização da conversação cívica é aquele que permite uma passagem de um nível de interação caracterizado por uma comunicação mais intuitiva, para um nível de interação discursiva no qual os cidadãos passam a discutir sobre questões de interesse público, a construir preferências, a refletir sobre as próprias necessidades, considerando e promovendo razões capazes de ampliar o que é entendido como o bem comum.

No contexto dos grupos de discussão realizados, o questionamento de preconceitos disseminados pela mídia desloca as participantes de um fluxo conversacional difuso para um empenho coletivo de buscar definições, explicar situações e posicionar-se diante delas. Consideramos que esse momento de politização traz ganhos para a construção da autonomia política na medida em que um público, localizado fora do fluxo principal de discussão política, procura entender e produzir sentido acerca de diferentes discursos que lhe dizem respeito.

O trecho abaixo transcrito revela parte da conversação realizada entre dez mulheres que frequentam as reuniões de acompanhamento e os cursos profissionalizantes promovidos pelo Espaço Esperança/CRAS Norte (criado em 1995 pelo Programa Comunidade Solidária). Ele mostra como as participantes reagem ao seguinte argumento: "*[Os pobres] estão deixando de ser trabalhadores para se tornarem assistidos*" (Lena Lavinas, economista UFRJ, *apud* GOIS, *Folha de S. Paulo*, 25.12.2005).

> **Cibele:** É um absurdo o que eles [os políticos e especialistas] falam... A gente já é recriminado por morá na periferia, ainda não trabalha, não faz nada. Então, eles acham assim esse povo é acomodado, mora na favela. Eles têm mania de falá que o povo brasileiro é acomodado. Não é o povo brasileiro... os pobres, eles falam que são acomodados. Não é isso, mas é que eles tão cansados de tanta palhaçada, porque lutam, lutam e não conseguem nada. Sai um benefício, você corre atrás e passa a maior humilhação pra pegá...

> **Alda:** É uma humilhação. Quando eu fui fazê o cadastro, cheguei lá 7 horas da manhã e só fui atendida às 3 da tarde. Quer dizer, é uma coisa assim, muito humilhante pra ganhá 15 reais.
>
> **Cibele:** Se não precisasse ia passá por uma humilhação dessas?
>
> **Alda:** Sem contá a briga que teve na porta. As pessoas querendo cortá a fila (...) Aí sai aquela confusão, aí *sai na televisão como se as pessoas pobres fossem qualquer marginal*, como um lixo, como qualquer Zé ninguém...
>
> **Brígida:** Aí eles [jornalistas] vai falá o quê? "Olha lá a *favelada* como é que tá lá."
>
> **Diana:** É... gosta de fazê barraco...
>
> **Cibele:** Na verdade, eles [jornalistas] não falam assim, '*a periferia*', eles falam '*a favela*'. Eles não têm nem a capacidade de tratar as pessoas com dignidade... [CRAS Norte, Espaço Esperança, 12.04.2006, Campinas]

Podemos perceber, sobretudo através das falas de Brígida e Cibele, que elas associam aos atores mediáticos a exploração de estereótipos pejorativos como "favelado" e "marginal" que os enquadram como "lixo". Cibele tenta estabelecer a diferença entre o que entende por "periferia" (para ela, um termo positivo) e "favela" (termo ligado à criminalidade), ao mesmo tempo em que acusa os agentes mediáticos de não considerá-las dignamente. Ressaltamos também o fato de que elas não questionam valores de fundo moral que reproduzem as condições de sua desvalorização. As participantes, ao invés de questionar a humilhação, assumem que ser humilhado faz parte do tratamento destinado aos pobres.

Como ressaltam Mansbridge (1999) e Kingfisher (1996), as conversações que se processam às margens do fluxo principal de debate acerca de um tema político geram pontos de vista transformativos ao rejeitarem categorias impostas. Essa forma de resistência, quando acionada, tem a capacidade de gerar impulsos politizados de luta contra a desvalorização. Nesse sentido, esse exercício de contrapor discursos de ampla visibilidade a pontos de vista e experiências mais invisíveis revela-se extremamente útil ao processo de desenvolvimento de capacidades argumentativas, de justificação de pontos de vista e de contestação de formas de opressão simbólica (MARQUES e ROCHA, 2007). A formulação de contra-narrativas apresenta, portanto, ganhos para o processo deliberativo, na medida em que um

público, localizado fora do fluxo principal de discussão política, procura entender e produzir sentido acerca de diferentes discursos que lhe dizem respeito.

Como mencionado anteriormente, a associação, disposta nas notícias jornalísticas impressas e televisivas, entre o benefício concedido pelo Bolsa Família e uma esmola é um tema que sempre suscita no contexto dos grupos uma implicação maior das participantes. Encontramos no trecho abaixo destacado parte das reflexões feitas em um grupo de discussão composto de oito beneficiários que frequentam assiduamente as reuniões de acompanhamento promovidas no Centro Social ligado ao CRAS Norte. Vejamos como esse grupo reagiu aos seguintes argumentos: "*[O Governo] não tem necessidade de ficar dando o Bolsa Família a vida inteira. Deus queira que um dia ninguém precise mais do Bolsa Família, do cartão do Fome Zero, que todas as pessoas estejam trabalhando e comendo à custa do seu trabalho*" (Lula, Presidente da República, *apud* DUAILIBI e SCOLESE, *Folha de S. Paulo*, 21.12.2004). "*Pobre não quer esmola. Quer emprego. Criar a família com o fruto do seu trabalho. O governo teria de estar focado em um programa de desemprego zero. O emprego torna a pessoa independente do governo"* (Antônio Ermírio de Moraes, Empresário, *apud* SALGADO, *Veja*, 05.11.2003).

> **Vicente:** Eu acho que um pouco a gente tem vergonha, a gente vem atrás, mas a gente tem vergonha do que a gente tá indo buscá, assim... o que vem de graça não é legal pra gente. Eu me sinto assim, eu vou atrás porque a gente precisa disso aí...
>
> **Isabel:** Mas não é uma coisa que você tá se orgulhando, porque tá recebendo aquilo.
>
> **Vicente:** Se eu tivesse um emprego eu te garanto que eu não ia nem buscá. Ia lá pro Banco e voltava pro governo. Eu não ia atrás mesmo. Eu me sinto assim, né, é a minha opinião, cada um tem uma opinião.
>
> **Moderadora:** E vocês, como se sentem?
>
> (...)[14]

[14] O uso de reticências na transcrição das conversações indica que há uma tensão no grupo, evidenciada por breves silêncios e uma recusa dos participantes em se manifestar sobre a oposição entre o sentimento de "vergonha" por "receber algo de graça" e o sentimento de "gratidão" ao governo.

Sofia: Se fosse bom o mercado de trabalho não precisava de Bolsa Família nem de Bolsa-Escola, porque tá errado. Eu gosto de trabalhá. Eu já tô nessa idade... Agora depois de velha eu não acho mais trabalho. Eu tenho que vivê assim, da Bolsa Família, da minha aposentadoriazinha que eu pego, até o resto da minha vida...

(...)

Vicente: Eu acho assim, que nem no caso de idade e de saúde... seria outro tipo de benefício, né?

Sofia: Agora a gente recebê um dinheirinho não é errado, não. O que eu acho ridículo e acho feio, se fosse pra não morrê de fome é roubá. Tudo o que o governo faz pra nós não é preconceito, não é esmola. Tem que ajudá mesmo os pobres. Ele acha que seu filho tem que desmaiar de fome? Que seu filho vai andar descalço? (...) Antes eles pegá um dinheirinho do governo do que entrá num Banco e assaltá e ser preso ou morto. (...) Nós não tá pedindo, ele tá dando por livre vontade, porque nós não vai ficá chorando, ou dizendo "manda dinheiro pra nós, ô governo!" Não. É nosso direito. É direito ajudá os pobres.

Isabel: Cada um tem um ponto de vista, por isso que tem que ter essa avaliação. Que nem ela falou um ponto certo. Tá, o governo tá tentando ajudá a população carente, então aqueles que querem mudar, andar no caminho do bem, vai agarrar qualquer tipo de ajuda do governo (...). Mas querendo ou não é uma humilhação, mas já que tá me dando, porque eu não vou agarrá isso aí com todas as forças?

Moderadora: Alguém concorda ou discorda de Isabel?

[breve silêncio e hesitação no grupo]

Sofia: O pobre recebê o dinheiro que o governo tá mandando não é humilhação, é um direito dele, porque o pobre não tem... se o pobre não trabalha, não tem uma coisa pra vendê, pra pegá daquele dinheiro, pra tentá mantê a casa, ele vai roubá? Então ele vai preso ou morto. É isso aí, a pessoa tem que lutá assim pra ele dá mesmo, ele tem que dá mesmo (...). E quando nós não trabalha? Vai pagar a_comida dos filhos com o

> quê? Agora o governo vai dá uma ajuda e eu vou falar "não preciso de ajuda do governo"? Que não preciso o quê! Eu quero é mais!
>
> (...)
>
> **Vicente:** Mas é porque que nem eu falei, né, eu acho assim no caso de saúde, no caso da pessoa que já trabalhou todo o tempo e vai recebê um benefício, exige depois o benefício que seria a aposentadoria, né? São situações diferentes.... Agora, no caso da gente, a gente recebe uma ajuda, porque a nossa renda é baixa ou não tem renda. Mas se você tivesse um emprego, se você ganhasse o seu salário por mês, eu acho que você não ia atrás disso, entendeu? (...) Agora, a pessoa quando tá assim... doente... [Região Norte, CRAS Centro Social Padre Anchieta, 24.07.2006, Campinas].

Uma vez explicitada a existência de pontos de vista conflitantes, é importante que o moderador assuma o papel de incentivar um melhor esclarecimento das razões sustentadas pelos participantes em desacordo. Nos grupos, a tendência é prevalecer um acordo tácito de que, se "cada um tem a sua opinião", não é necessário implicar-se no conflito, nem alimentá-lo. O silêncio parece ser uma tática adotada para não ferir o contrato de solidariedade e apoio mútuo entre aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade social e econômica. De modo a encorajar os participantes a esclarecer seus pontos de vista, a moderadora solicita a todos a expressão de um posicionamento. A partir dessa estratégia pode-se ver como a participante Sofia inicia uma tentativa de responder aos argumentos de Isabel e Vicente. Esse casal começa sua fala recuperando o tópico da humilhação e da vergonha que acompanha o ato de "correr atrás" do benefício do programa. Uma tensão se instaura no grupo, seguida de um breve silêncio, durante o qual foi possível notar manifestações gestuais de discordância.

Em momentos sensíveis como este, nos quais a tensão que mantém implícitas certas clivagens de opinião está prestes a ser rompida, é possível pensar em uma espiral do silêncio acionada por diferentes motivos. O primeiro deles está ligado ao próprio tema em discussão. De forma geral, a política é entendida como questão polêmica, e falar sobre ela não é algo que se configura como um tema de livre acesso ou que deixe as pessoas à vontade. Os cidadãos comuns expressam grande incômodo em manifestar-se sobre tópicos

políticos, dizendo "não gostar" do assunto quando, na verdade, não se sentem competentes para emitir uma opinião informada (CALDEIRA, 1984).

Uma segunda fonte de dificuldades é expressa quando o grupo elege porta-vozes percebidos como "mais qualificados". Especificamente neste grupo de Campinas, a presença de Isabel e Vicente gerou grandes dificuldades de expressão entre os demais participantes. Logo no início, o casal relatou sua trajetória de lideranças locais e de engajamento político no Conselho do Orçamento Participativo. Isso fez com que, diversas vezes, as demais participantes hesitassem em emitir suas opiniões, dizendo apenas estarem de acordo com o posicionamento do casal. Nesses casos, uma intervenção mais insistente do moderador é necessária, a fim de que o conflito não seja dissolvido pela competência cognitiva e a dominância seja atenuada. O moderador deve assegurar que as opiniões de todos são importantes e devem ser manifestas e consideradas como quaisquer outras.

Por fim, uma terceira dificuldade liga-se à questão do gênero. No grupo, a presença de Vicente causou um visível constrangimento entre a maioria das participantes, que tiveram dificuldades em expressar pontos de vista para além de frases curtas ou que esboçavam um assentimento a falas anteriores.

Aliada a essa constatação, observamos que a explicitação dos conflitos e a avaliação dos riscos ligados à pobreza são feitas no contexto dos grupos, em grande parte das situações, por meio da narração de experiências biográficas elementares, às quais as participantes reagem questionando ou aceitando sua dimensão exemplar. Sob esse aspecto, o argumento sustentado por Sofia parte de sua própria situação, isto é, uma vez que ela está "velha" e não consegue mais trabalho, ela assume que "tem que" viver da Bolsa Família. Assumir a própria incapacidade é, como vimos, fonte de uma questão sensível, a qual exige maior habilidade e empenho dos sujeitos em avaliar se assumem ou não o risco de prosseguirem a discussão.

Sofia sustenta, contrapondo-se a Isabel e Vicente, que o Bolsa Família não é uma esmola, mas um direito dos pobres. É interessante perceber como as diferentes questões suscitadas na primeira parte da dinâmica dos grupos reaparecem, como nesse caso, na segunda parte, de modo a sustentar pontos de vista mais reflexivos destinados ao esclarecimento recíproco de posicionamentos divergentes. Vicente e Isabel, tomando o cuidado de ressaltar que "cada um tem um ponto de vista", reafirmam que consideram o programa como fonte de

humilhação. Novamente, há uma hesitação no grupo e uma nova intervenção da moderadora faz-se necessária. Sofia prossegue seu argumento, enfatizando a temática dos direitos, mas logo muda sua estratégia para a afirmação do fatalismo que atinge a vida dos pobres. Segundo ela, aquele que não trabalha tem duas opções: ou pega o Bolsa Família ou começa a roubar (e aí é preso ou morto).

Diante dos argumentos de Sofia, Vicente reorganiza sua fala e tenta estabelecer certas nuances entre as necessidades daqueles que ainda são tidos como "capazes" (mas vivem em situação precária) e aqueles vistos como "inaptos" para o trabalho (aposentados, doentes, velhos etc.). A expressão de uma opinião dissonante faz com que esses participantes se esforcem para transformar em demandas críticas de validade aquelas expressões mais intuitivas e, às vezes, até ingênuas, de seus pontos de vista. Consideramos que esse esforço desenvolve e aprimora as capacidades políticas dos participantes, uma vez que tende a mobilizar alguns dos principais requisitos de uma atividade deliberativa, ou seja, a reflexão, a consideração de todos os pontos de vista apresentados, a responsividade, a formulação de argumentos críticos racionais e a busca pela justificação cooperativa e recíproca das demandas de validade formuladas.

Os exemplos destacados nesta seção nos permitem ressaltar a importância da produção coletiva do entendimento e dos argumentos dispostos diante do outro. Assumir o risco do debate, mesmo que o confronto não se desdobre, deve ser visto como um desafio necessário à politização dos pontos de vista. O fato de os participantes se perceberem em uma situação de risco e, mesmo assim, optarem pela verbalização de suas opiniões, acarreta um relevante ganho para o processo de formação de cidadãos politicamente mais capazes para debates mais amplos e, assim, para a conquista de sua autonomia política (COOKE, 1999; MARQUES e MAIA, 2007; KINGFISHER, 1996).

Considerações finais

Como vimos, a participação cívica e, junto a ela, a construção da cidadania, devem ser percebidas, em primeiro lugar, como processos comunicativos e públicos que permitem aos indivíduos oportunidades de formular, de expressar e de defender seus argumentos diante dos outros, a fim de construir sua autonomia e de conquistar o reconhecimento social.

A investigação empírica aqui realizada nos permite constatar que a construção da cidadania e da participação cívica de mulheres pobres é diretamente influenciada pelo grau de acesso a serviços públicos, equipamentos sociais e espaços interativos de uso coletivo. Vimos, ao longo de nossas análises, que espaços como os CRAS e NAFs, apesar de representarem o discurso institucional do governo e de estabelecerem uma série de constrangimentos às conversações informais entre as beneficiárias, impedem que a discussão acerca das ações do programa fique restrita tanto aos espaços privados quanto a arenas formais de decisão política (MARQUES, 2007).

Salientamos que a formulação coerente de necessidades e a sua explicitação pública são componentes essenciais da construção da autonomia. Não se pode negar o fato de que mulheres pobres beneficiadas pelo Bolsa Família, por estarem localizadas nos círculos mais periféricos do sistema político, e por serem frequentemente categorizadas como subcidadãs, se vêm constantemente diante de vários obstáculos para atingir sua emancipação e construir sua autonomia política. Contudo, acreditamos que as experiências dos NAFs e CRAS revelam que projetos e programas brasileiros de combate à pobreza, ainda que de maneira dispersa e localizada, procuram alternativas de desestabilização dos padrões de injustiça que excluem mulheres e pobres das esferas públicas.

Nesse sentido, investimos aqui em uma noção de autonomia que, ao invés de estar fundada na tensão entre Estado e indivíduos pobres, baseia-se na aposta de que o Estado, ao prover espaços de trocas comunicativas, ao estimular o entrecruzamento de diferentes arenas relacionais institucionais (escola, saúde, assistência social etc.), contribui para que mulheres pobres passem a tematizar como problemático e a questionar, conjuntamente, um *status* estigmatizante que lhes é imposto. Esse processo de elaboração conjunta dos significados e pressupostos que antes permaneciam latentes revela o quanto a construção da autonomia individual está ligada às "capacidades dos indivíduos de participarem de um exame crítico de si mesmos e dos outros e de tomar parte em processos argumentativos" (WARREN, 2001, p. 62). Não era objeto de nossa análise demonstrar quais seriam as estratégias participativas de influência dessas mulheres para romper com a autoridade organizacional do Estado, mas evidenciar como esse exercício relacional é imprescindível não só para a construção da autonomia, mas também da cidadania, de identidades individuais e coletivas, assim como para a afirmação de padrões de equidade e de reconhecimento social.

Enquanto várias representações sociais e mediáticas retratam as mulheres pobres assistidas pelo Bolsa Família como mães que encabeçam lares vulneráveis, elas desafiam preconceitos e interpretações administrativas de suas necessidades, constroem seu pertencimento a espaços sociais, fortalecendo redes de cooperação e de desenvolvimento de capacidades argumentativas indispensáveis para sua formação cidadã (WARREN, 2001). Esse desenvolvimento não é imediato, mas faz parte de um conjunto de efeitos democráticos (geração de esferas públicas, formação de cidadãos participativos; transformações institucionais etc.) que permitem que indivíduos em desvantagem desenvolvam e expressem, de modo intersubjetivo e público, as perspectivas e premissas que sustentam suas razões e demandas por direitos, cidadania e justiça social.

Referências

AFONSO, M. L. M. Metodologia de trabalho com famílias e comunidades nos Núcleos de Apoio à Família. *Pensar BH. Políticas Sociais*, v. 13, p. 17-21, 2005.

AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: MAIA, R.; CASTRO, M. C. P. S. (Orgs.) *Mídia, esfera pública e identidades coletivas*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 63-90.

BEJARANO, S. R. Programa de garantia de renda mínima: a experiência de Campinas. In: BAVA, S. (Org.) *Programas de renda mínima no Brasil*: impactos e potencialidades. São Paulo: Pólis, 1998. p. 25-48.

BOHMAN, J. Deliberative democracy and effective social freedom: capabilities, resources, and opportunities. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Eds.) *Deliberative democracy*: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 321-348.

BURKHALTER, S.; GASTIL, J.; KELSHAW, T. A conceptual definition and theoretical model of public deliberation in small face-to-face groups. *Communication Theory*, v. 12, n. 4, p. 398-422, 2002.

CALDEIRA, T. P. A *política dos outros*: o cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos. São Paulo: Brasiliense, 1984.

CEFAI, D. La construction des problèmes publics: définitions de situation dans des arènes publiques. *Réseaux*, n. 75, p. 45-65, 1996.

COHEN, J. Reflections on Habermas on democracy. *Ratio Juris*, v. 12, n. 4, p. 385-416, 1999.

COHEN, J. Deliberation and democratic legitimacy. In: BOHMAN, J.; REHG, W. (Eds.) *Deliberative democracy*: essays on reason and politics. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 67-91.

CONOVER, P. J.; SEARING, D. Studying 'Everyday Political Talk' in the deliberative system. *Acta Politica*, v. 40, n. 3, p. 269-283, 2005.

COOKE, M. A space of one's own: autonomy, privacy, liberty. *Philosophy & Social Criticism*, v. 25, n. 1, p. 23-53, 1999.

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, v. 1, n. 5, p. 137-161, 2004.

DAHLGREN, P. Reconfigurer la culture civique dans un milieu médiatique en évolution. *Questions de Communication*, n. 3, p. 151-168, 2003.

DUAILIBI, J.; SCOLESE, E. Petista relativisa dados do IBGE sobre a fome. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, A4, 21.12.2004.

DUCHESNE, S.; HAEGEL, F. La polititisation des discussions, au croisement des logiques de specialisation et de conflictualisation. *Revue Française de Science Politique*, v. 54, n. 6, p. 877-909, 2004.

ELIASOPH, N. Is conversation the soul of democracy? America's child-centered civic life, a civic culture that defies all theories of civil society. Paper presented at American Political Development Workshop, University of Wisconsin, 2000. Disponível em:

http://www.polisci.wisc.edu/~coleman/apd/eliasoph.pdf. Acesso em: 28.07.2006.

FRASER, N. *Unruly practices*: power, discourse, and gender in contemporary social theory. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1989.

GAMSON, W. *Talking politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

GASTIL, J. *Political communication and deliberation*. London: Sage, 2008.

GOIS, A. Pobres se distanciam de ricos e dependem mais do governo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, A4, 25.12.2005.

HABERMAS, J. *Direito e democracia*: entre facticidade e validade. V. 2. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, J. *The theory of communicative action*. V. 2. Lifeworld and system: a critique of functionalism reason. Boston: Beacon Press, 1987.

HANSEN, A. *et al.* Media audiences: focus group interviewing. In: HANSEN, A.; COTTLE, S.; NEGRINE, R.; NEWBOLD, C. (Eds.) *Mass communication research methods*. New York: New York University Press, 1998. p. 257-287.

HERBST, S. Public expression outside the mainstream. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 546, n. 8, p. 120-131, 1996.

HIRATA, R. M. Renda mínima em São Paulo: em que a experiência paulistana (2001-2004) pode ajudar na reflexão sobre os programas de transferência monetária brasileiros? 2006. Dissertação de Mestrado, Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

HONNETH, A. Recognition or redistribution? Changing perspectives on the moral order of society. *Theory, Culture & Society*, v. 18, n. 2-3, p. 43-55, 2001.

KIM, J.; KIM, E. J. Theorizing dialogic deliberation: everyday political talk as communicative action and dialogue. *Communication Theory*, v. 18, n. 1, p. 51-70, 2008.

KIND, L. Notas para o trabalho com a técnica de grupos focais. *Psicologia em Revista*, v. 10, n. 15, p. 124-136, 2004.

KINGFISHER, C. P. Women on welfare: conversational sites of acquiescence and dissent. *Discourse & Society*, v. 7, n. 4, p. 531-557, 1996.

KITZINGER, J. The methodology of focus groups: the importance of interaction between research participants. *Sociology of Health and Illness*, v. 16, n. 1, p. 103-121, 1994.

KUNDID, L. Le programme Bolsa Escola à Belo Horizonte. *Socio-Anthropologie*, n. 16, 2006. Disponível em: http://socio-anthropologie.revues.org/index=437.html. Acesso em: 12.07.2007.

LETELIER, L. Notas metodológicas: entre os grupos de conversação (group discussion) e as intervenções focalizadas (focus groups). *Política e Trabalho*, n. 12, p. 164-174, 1996.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. *Política & Sociedade*, v. 6, p. 183-197, 2007.

LUNT, P.; LIVINGSTONE, S. Rethinking the focus groups in media and communication research. *Journal of Communication*, v. 46, n. 2, p. 79-98, 1996.

MADRIZ, E. Focus groups in feminist research. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Eds.) *Handbook of qualitative research*. Second Edition. London: Sage, 2000. p. 835-850.

MANSBRIDGE, J. Everyday talk in deliberative system. In: MACEDO, S. (Ed.) *Deliberative politics*: essays on democracy and disagreement. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 211-239.

MARQUES, A.; MAIA, R. Dimensões da autonomia no combate à pobreza: o programa Bolsa Família sob a perspectiva das beneficiárias. *Serviço Social e Sociedade*, v. 92, p. 58-85, 2007.

MARQUES, A.; MAIA, R. A conversação sobre temas políticos em contextos comunicativos do cotidiano. *Politica & Sociedade*, v. 7, n. 12, p. 143-175, 2008.

MARQUES, A.; ROCHA, S. A produção de sentido nos contextos de recepção: em foco o grupo focal. *Fronteiras*, v. 8, n. 1, p. 38-53, 2006.

MARQUES, A.; ROCHA, S. A política a partir das margens: a produção discursiva sobre o Bolsa Família em grupos de discussão. *Famecos*, v. 32, p. 105-117, 2007.

MARQUES, R. M. A importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros. *Cadernos de estudos*: desenvolvimento social em debate. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 1, 2005.

MATTOS, P. A mulher moderna numa sociedade desigual. In: SOUZA, J. (Org.) *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 153-196.

MORGAN, D. Focus Groups. *Annual Review of Sociology*, v. 22, n. 1, p. 129-152, 1996.

NAHAS, J. Bolsa Família, um foco para as políticas sociais. *Pensar BH. Política Social*, n. 15, p. 12-13, 2006.

OLSON, K. Democratic inequalities: the problem of equal citizenship in Habermas's democratic theory. *Constellations*, v. 5, n. 2, p. 215-233, 1998.

SALGADO, E. Como está, não pode ficar. *Veja*, p. 11-15, 05.11.2003.

SCHEIN, V. E. *Working from the margins*: voices of mothers in poverty. London: Cornell University Press, 1995.

SCHERER-WARREN, I. A problemática da pobreza na construção de um movimento cidadão. *Política & Sociedade*, v. 1, n. 3, p. 71-93, 2003.

SCHEUFELE, D. Talk or conversation? Dimensions of interpersonal discussion and their implications for participatory democracy. *Journalism and Mass Communication Quarterly*, v. 77, n. 4, p. 727-744, 2000.

SCHUDSON, M. Why conversation is not the soul of democracy. *Critical Studies in Mass Communication*, v. 14, n. 4, p. 297-309, 1997.

SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. *A política social brasileira no século XXI*: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SOUZA, J. (Org.) *A invisibilidade da desigualdade brasileira*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

TELLES, V. S. *Direitos Sociais*: afinal do que se trata? Belo Horizonte: UFMG, 1999.

WARREN, M. *Democracy and association.* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

WARREN, M. What can democratic participation mean today? *Political Theory*, v. 30, n. 5, p. 677-701, 2002.

WEST, M.; GASTIL, J. Deliberation at the margins: participant accounts of face-to-face public deliberation at the 1999-2000 world trade protests in Seattle and Prague. *Qualitative Research Reports in Communication*, v. 5, n. 1, p. 1-7, 2004.

Artigo recebido em 11/09/2009. Aprovado em 24/10/2009.

Poder Judiciário e políticas públicas de saúde: participação democrática e equidade

Daniel Wei Liang Wang[1]

RESUMO: Este artigo insere-se na discussão sobre a judicialização da saúde, especialmente sobre seus efeitos distributivos. A literatura existente aponta para os efeitos regressivos causados pela interferência judicial em políticas públicas de saúde, que beneficiaria apenas os já socialmente favorecidos. No diálogo com essa literatura, este trabalho tenta mostrar que o Judiciário pode ser uma via institucional onde os menos favorecidos podem se manifestar e transformar suas demandas em direitos judicialmente tutelados, o que é uma forma de manifestação democrática e de *accountability* das políticas públicas de saúde. O Judiciário pode ser complementar a outras formas de participação, mas isso só acontecerá se houver instituições que promovam o acesso à Justiça entre os menos favorecidos, como é o caso do Ministério Público e da Defensoria Pública. Um dos focos deste trabalho é analisar empiricamente como têm atuado essas instituições em matéria de proteção ao direito à saúde.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário, políticas públicas, saúde, democracia, equidade.

ABSTRACT: *This paper aims to contribute to the debate on the judicial protection of the right to health, especially in what concerns to its distributive effects. Some researchers have indicated that judicial activism in health policies have regressive effects because only those who are already socially well-off have information and resources to take their demands to courts. In contrast, this paper aims to show that Courts may be an institutional voice for the protection of the right to health for people with worse social and economic status, what promotes democracy and health policies accountability. Judiciary power may increase democratic participation, as long as institutions that promote access to Justice, like the Ministério Público and Defensoria Pública promote to the poor population. Analyzing empirically these two institutions allows to evaluate the role of Judiciary power in promoting health rights.*

KEYWORDS: *Judiciary Power, public policies, health, democracy, equity*.

[1] Mestre em Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e mestrando em Filosofia e Políticas Públicas pela London School of Economics and Political Science. E-mail: danielwei_cn@yahoo.com.br

Apresentação

A relação existente entre baixa posição socioeconômica e más condições de saúde já é conhecida. Os socialmente menos favorecidos tendem a adoecer com maior frequência e têm acesso mais restrito a bens e serviços de saúde (TRAVASSOS *et al*, 2000, p. 144). Portanto, profundas iniquidades na distribuição de poder político e recursos econômicos são determinantes sociais da mais alta relevância para a iniquidade em saúde (CSDH, 2008, p. 1). Uma das explicações possíveis para essa relação está na incapacidade dos grupos menos favorecidos de se organizarem para vocalizar suas demandas e transformá-las em políticas públicas efetivas.

É sob essa perspectiva que este trabalho refletirá sobre a judicialização da saúde, um conceito usado para se referir ao uso de ações judiciais para obrigar o poder público a fornecer bens e serviços relacionados à saúde, o que inclui medicamentos, tratamentos, insumos, cirurgias, próteses, órteses, internações e melhoras de infraestrutura em unidades de saúde.

Essas ações têm em comum o fundamento jurídico para o pedido à Constituição Federal, que prevê o direito à saúde como um direito fundamental do cidadão e um dever do Estado (arts. 6º e 196) e inaugura um sistema de saúde que tem entre seus princípios a universalidade (acesso a todos os cidadãos), a igualdade (não discriminação) e a integralidade (acesso a todos os níveis de complexidade) no atendimento (arts. 196 e 198).

A judicialização da saúde tem ocorrido com intensidade cada vez maior no Brasil, o que tem gerado impactos econômicos bastante significativos nas finanças públicas e um grande debate a respeito dos efeitos distributivos dessa atuação do Judiciário em matéria de políticas públicas de saúde.

Primeiramente, cabe notar que o gasto público com compra de medicamentos ordenada por via judicial tem crescido muito nos últimos tempos e seus valores estão longe de ser inexpressivos. Em 2007, o ministro da saúde do Brasil, José Gomes Temporão, afirmou que "os Estados (...) desembolsam, em média, R$ 500 milhões por ano" para cumprimento de decisões judiciais (*Folha de S. Paulo,* 03.10.2005). Os gastos com medicamentos do Ministério da Saúde do Brasil originados por decisões judiciais aumentaram 211,4% de 2005 a 2006, e em 2008 alcançaram a cifra de R$ 52 milhões. Só no Estado de São Paulo, o governo gastou R$ 86 milhões para fornecer medicamentos e tratamentos médicos em

cumprimento de decisões judiciais, o que representa 30% do gasto no programa oficial de remédios de alto custo (*Folha de S. Paulo*, 03.10.2005; 09.01.2009; 19.02.2009).

Há uma literatura recente, com forte embasamento empírico, que mostra que grande parte desses recursos acaba beneficiando aqueles já socialmente favorecidos, o que agravaria ainda mais as injustiças sociais no que toca ao acesso a bens e serviços de saúde. De acordo com essa literatura, pessoas com boa condição socioeconômica são as que têm acesso ao Judiciário e, por conseguinte, a decisões judiciais que lhes concedem bens e serviços públicos de saúde, o que coloca a questão de a judicialização da saúde ser ou não um mecanismo de injustiça distributiva.

Neste trabalho, tento mostrar que o Judiciário, dadas algumas circunstâncias, como a existência de instituições que promovam o acesso à Justiça, pode ser um espaço de participação democrática nas políticas públicas de saúde, principalmente para os menos favorecidos, que têm na tutela jurisdicional um importante espaço institucional onde reclamar bens e serviços de saúde não disponibilizados ou disponibilizados de forma deficiente pelo poder público.

Judicialização da saúde e iniquidade na distribuição de recursos

O debate sobre a judicialização da saúde deve partir da premissa de que o cenário de escassez de recursos é inescapável e as necessidades serão sempre maiores do que as possibilidades do orçamento público, o que parece óbvio para economistas e gestores públicos, mas nem sempre o é para juristas (WANG, 2007, p. 239). Dessa forma, escolhas devem ser feitas, pois não é possível prover todos os direitos sociais em grau máximo a todas as pessoas (FERRAZ, 2008). A questão é quem deve fazer essas escolhas, e os críticos da judicialização da saúde defendem que não deve ser o Judiciário a cumprir essa tarefa.

Primeiramente porque em um Estado democrático é indispensável que decisões sobre alocação de recursos sejam reservadas aos poderes políticos, pois estes foram democraticamente eleitos pelo povo para tanto e estão sujeitos a avaliações, principalmente nas eleições periódicas, o que não ocorre com os membros do Poder Judiciário.

Outra crítica afirma que o caráter coletivo dos direitos sociais requer que políticas sejam pensadas coletivamente, o que os juízes, em regra, não fazem, principalmente porque não possuem informações essenciais para pensar uma política pública (SILVA, 2007) e também pela própria estrutura de um processo judicial, que se concentra no caso concreto objeto da disputa (AMARAL, 2001, p. 38).

Por conseguinte, uma atuação do Judiciário que favoreça indivíduos ou grupos em um caso concreto pode minar os esforços de um planejamento de política pública de longo prazo que beneficie um número maior de pessoas (SUNSTEIN e HOMES, 1999, p. 95; LOPES, 2006, p. 134-138). O juiz decide qual a melhor forma de se aplicar esses recursos escassos, mesmo sabendo pouco ou quase nada sobre a política pública em questão, as finanças públicas e a capacidade de gasto do poder público, ou a respeito de outros problemas sociais que competem por ação governamental (SUNSTEIN e HOMES, 1999, p. 95). Não há análise dos custos de oportunidade gerados por determinada decisão alocativa.

De acordo com essa linha de argumentação, a tarefa de alocar recursos escassos deve ser deixada para o processo político, pois ele possui maior "qualidade decisória", no sentido de clareza das prioridades e dos meios para realizá-las (BUCCI, 1997, p. 97).

Outra crítica, ligada às já apresentadas, é a de que a judicialização da saúde gera iniquidade na distribuição de recursos porque uma quantia significativa do orçamento destinado ao sistema público de saúde é usufruída por uma parcela pequena e já favorecida da população.

Vieira e Zucchi (2007) analisaram ações judiciais com pedido de fornecimento de medicamentos movidos por cidadãos contra a Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, durante 2005, e concluíram que a maioria dos pacientes foi representada por advogados privados (54%) e morava nas áreas do município com menor grau de exclusão (63%), o que, para as autoras, indica iniquidade na distribuição de recursos.

Fernanda Terrazas (2008), por meio de entrevistas realizadas com pessoas que vão buscar medicamentos na Farmácia de Ação Judicial – uma estrutura física montada pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo para atender exclusivamente pessoas que recebem medicamentos cujo fornecimento foi ordenado por via judicial –, mapeou a condição socioeconômica daqueles que conseguiram medicamentos por meio de uma ação judicial. Dentre as conclusões que os dados obtidos pela pesquisa apresentam:

1. 60,63% dos solicitantes tiveram a prescrição do medicamento proveniente de estabelecimento de saúde privado; 26,25% tiveram atendimento em estabelecimentos do SUS-Referência, que são normalmente ligados a alguma instituição de ensino superior e que se distinguem dos demais estabelecimentos do SUS por oferecerem, em regra, serviços considerados de excelência e por serem de acesso mais restrito; somente 13,13% dos entrevistados são provenientes dos serviços públicos de saúde ordinários, ou seja, que atendem à maioria da população e não são centros de referência.

2. 60% dos beneficiados tiveram ação proposta por serviços particulares de advogados (38,75%) ou associações/ONGs (21,25%); 28,75% pela Procuradoria de Assistência Judiciária;[2] apenas 1,88% pelo Ministério Público; e 9,38% por outros meios.

3. Em relação à renda dos entrevistados, a autora identificou dois grupos: um primeiro, de baixa renda, proveniente do SUS e assistido pela Procuradoria de Assistência Judiciária, que requisita geralmente material de enfermagem e remédios mais simples, mas que aparece também nas ações com pedidos de medicamentos para diabetes. O segundo grupo é formado por pessoas de renda mais elevada, provenientes da rede privada de saúde, assessorados por advogados particulares e que solicitam remédios de custos mais elevados (dos medicamentos oncológicos, a prescrição foi feita em hospital particular em 84,38% dos casos) e insulinas mais modernas para diabetes.

A conclusão a que essa pesquisa chegou é que são os cidadãos privilegiados que fazem uso do Judiciário para conseguir medicamentos. São as pessoas com melhores condições socioeconômicas que conseguem usar o Judiciário para intervir na política pública de fornecimento de medicamentos.

[2] A Procuradoria de Assistência Judiciária é integrante da Procuradoria Geral de Justiça de São Paulo e, até a criação da Defensoria Pública em São Paulo, em 2006, era a única que prestava assistência jurídica gratuita.

Judiciário como espaço de participação democrática

Em um Estado Democrático de Direito, é indispensável que decisões de alocação de recursos, para serem legítimas, sejam tomadas em processos de deliberação nos quais esteja garantida a participação e a contestação pública. Escolhas que envolvam justiça distributiva e alocação de recursos escassos possuem um caráter multilateral, pois dizem respeito à apropriação por alguns de bens financiados por toda a sociedade, o que reforça a importância da participação democrática na tomada dessas decisões.

Além de trazer maior legitimidade para as decisões, um processo democrático de decisão tem o condão de permitir a manifestação dos interesses tanto daqueles que contribuem quanto daqueles que se beneficiam, ou não, da rede de solidariedade social, além de promover um diálogo entre a sociedade civil e o Estado, responsável pela execução daquilo que foi decidido democraticamente.

Ligando a importância da participação democrática com o resultado das políticas públicas, Sen (2000, p. 178) defende que as liberdades civis e políticas, além de possuírem um valor intrínseco, proporcionam às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para suas necessidades e exigir a ação pública apropriada. De acordo com o autor, a resposta do governo ao sofrimento do povo frequentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e, nesse ponto, o exercício dos direitos políticos e civis (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer a diferença.

Na área da saúde, essa avaliação não é diferente. A Organização Mundial de Saúde reconhece que qualquer esforço sério para reduzir iniquidades em saúde deve passar pela distribuição de poder em uma sociedade, empoderando (*empowering*) indivíduos e grupos para representarem suas necessidades e interesses nas agendas das políticas públicas (CSDH, 2008, p. 18, 155-164).

O que tentarei mostrar nesta seção é que uma participação democrática maior para legitimar e dar mais eficácia para as políticas públicas, normalmente utilizadas como argumento contra a judicialização da saúde, pode perfeitamente ser utilizada para se defender à tese contrária, de que o Judiciário é uma instituição que permite maior participação, especialmente daqueles socialmente menos favorecidos.

Para isso, primeiramente, analisarei a participação democrática pela observação de algumas instituições existentes desenhadas para promovê-la para mostrar as limitações que possuem

e como algumas das críticas direcionadas ao poder Judiciário podem ser estendidas a outras instâncias de participação. Posteriormente, mostrarei as vantagens comparativas que possui o Judiciário no que se refere à promoção da participação democrática.

Democracia representativa e participação democrática

Sen (2000, p. 180) dá como exemplo de instituição onde essa participação pode se manifestar e surtir efeito a democracia representativa por meio de eleições periódicas, porque os dirigentes políticos que precisam enfrentar a crítica do povo e buscar seu apoio nas eleições têm os incentivos para ouvir suas necessidades.

Dentro da perspectiva da democracia representativa, conforme visto na primeira seção deste trabalho, a judicialização da saúde é vista por alguns autores com muitas reservas e descrença nas suas possibilidades, pois preferem o processo político para concretizar direitos sociais.

Contudo, acredito que uma concepção de democracia e participação restrita à representação escolhida pelos cidadãos por meio de eleições periódicas é limitada. Embora a associação democracia/representatividade seja correta, uma vez que dificilmente pode haver um sistema de governo no mundo atual que possa ser chamado de democrático sem contar com algum grau de representatividade, acredito que há necessidade da existência de outros espaços institucionais nos quais a participação e a deliberação dos cidadãos no processo decisório de políticas públicas possam ocorrer.

Embora a democracia representativa permita a premiação e a punição dos eleitos por parte dos eleitores, ela nem sempre garante que aqueles que são afetados por algumas decisões em matéria de políticas públicas possam se manifestar e, de fato, terem alguma participação nas tomadas de decisão. Pode-se dizer que há dificuldade de se punir ou premiar um político em razão da qualidade de certa política pública, uma vez que as razões que determinam um voto são difíceis de se identificar e extrapolam o julgamento da população com relação a uma só política. Esse julgamento torna-se ainda mais complicado se pensarmos que uma política pública divide-se em várias fases: identificação de uma questão, estabelecimento de uma agenda, formulação, adoção, implementação, sua análise e avaliação (THEODOLOU, 1995, p. 86), o que dificulta a leitura, tanto por parte do eleitor quanto do eleito, daquilo que efetivamente se está punindo ou premiando.

Além do mais, a democracia representativa não impede que desigualdades econômicas se reflitam em desigualdades na capacidade de influir em decisões políticas. Nem sempre os políticos competirão por votos oferecendo políticas que melhorem a vida dos menos favorecidos. E, dentre as razões para isso, vale citar alguns exemplos: 1) a dependência dos políticos de contribuições para suas campanhas (SHAPIRO, 2003, p. 108); 2) a influência de grupos de interesse organizados (SHAPIRO, 2003, p. 108; LAPALOMBARA, 1982, p. 239; SALISBURY, 1975, p. 221-223), o que inclui, por exemplo, *lobbying*, barganha por trás dos bastidores, propaganda e informação, e relacionamentos privilegiados (LAPALOMBARA, 1982, p. 310-323); 3) a preferência, ditada pela dinâmica da disputa eleitoral, por políticas de impacto imediato e com apelo midiático ao invés de programas eficientes de longo prazo; 4) raras medidas de sanção sobre os representantes que atuam de modo que seus eleitores consideram inadequados (GARGARELLA, 1995, p. 90); 5) limitação de informação do eleitor em relação à atuação dos representantes (GARGARELLA, 1998, p. 272) e das questões políticas em debate; e 6) desconfiança dos cidadãos nas instituições democráticas, o que implica menor engajamento político da população.

Além do mais, as decisões que envolvem políticas públicas não são tomadas apenas pelos representantes do povo ou pessoas indicadas por esses representantes, mas também pela burocracia formada, em regra, por funcionários de carreira não eleitos. Em relação à burocracia, pode-se exemplificar como problemas: 1) o fato de não possuírem índice de desempenho facilmente identificável (MERCURO e MEDEMA, 1999, p. 94); 2) pouca publicidade em relação à forma como são tomadas as decisões (MERCURO e MEDEMA, 1999, p. 94); 3) corpo de funcionários, em regra, insulados de controle democrático; e 4) o risco de burocratas e clientes formarem coalizões poderosas, consequentemente compondo um grupo de interesse capaz de efetuar decisões políticas (MERCURO e MEDEMA, 1999, p. 94). Embora a burocracia tenha existência fundamentada na sua capacidade técnica, isso não garante a responsividade desses funcionários aos interesses da população.

Portanto, considero que o fato de Executivo e Legislativo serem eleitos pelo povo e de o Executivo possuir uma burocracia com melhor conhecimento da relação entre a escassez de recursos e o conjunto das necessidades que esses recursos devem atender não parece suficiente para afirmar, sem maiores problemas, que a escolha da canalização de recursos

públicos feita por esses poderes levará a uma formulação e gestão democráticas das políticas públicas em matéria de direito sociais.

Paulo Todescan Lessa Mattos defende a tese de que a década de 1990 foi um período de reconfiguração das relações entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e das relações entre Estado e sociedade civil. Houve uma valorização da sociedade civil e da esfera pública como elementos constitutivos da democracia e, assim, das condições de legitimidade de políticas públicas. Faz-se necessário, portanto, novas arenas decisórias em matéria de políticas públicas, não limitadas, porém conectadas, ao processo de barganha político-eleitoral característico do eixo de circulação dos poderes políticos (Administração Direta – Poder Legislativo) (MATTOS, 2005).

No próximo subitem, estudarei uma dessas novas arenas criadas para permitir maior participação nas políticas de saúde, os *conselhos de saúde*; e farei uma avaliação, com base na literatura que analisa sua atuação e os grupos que deles participam.

Conselhos de Saúde e participação democrática

No que tange especificamente às políticas de saúde, a Constituição Federal de 1988 atentou para a importância da participação democrática a ponto de colocá-la como um dos princípios sobre os quais se alicerça o sistema público de saúde. Além dos já citados princípios da universalidade, integralidade e equidade na saúde, está constitucionalizado também o princípio da participação da comunidade (art. 198, inc. III).

A Constituição optou por uma democracia que, além do sistema de representação por meio de eleições periódicas, busca ampliar-se por meio da criação de espaços onde a participação e a deliberação possam ocorrer mais efetivamente nas políticas de saúde. Os Conselhos de Saúde, criados pela Lei Federal 8.142/90, são espaços de deliberação e participação integrantes da própria "engenharia-político-institucional" (LABRA, 2005) do sistema público de saúde, que pretendem democratizar as decisões nesse setor por, idealmente, permitir que o cidadão comum, sem *expertise* e a um baixo custo, participe das decisões sobre políticas públicas de saúde (COELHO, 2007, p. 82).

Existem Conselhos em âmbito nacional, estadual e municipal, e a participação neles é dividida da seguinte maneira: 50% entidades de usuários; 25% entidades de trabalhadores

da saúde; 25% governo e prestadores de serviços conveniados. Em um levantamento de 2004, contabilizam-se mais de 5.500 Conselhos de Saúde no Brasil (COELHO, 2004, p. 255).

Com base na literatura que estuda os Conselhos de Saúde, procurarei refletir a respeito da capacidade desses conselhos de serem espaços de participação democrática complementares às eleições representativas, principalmente para os menos favorecidos.

Vera Coelho, em análise dos Conselhos de Saúde no município de São Paulo (2004, p. 258), aponta que a divulgação das eleições para os Conselhos são muito restritas e normalmente são informadas apenas às associações e aos movimentos populares conhecidos pelos gestores de saúde. Embora seja grande a participação de pessoas com baixa escolaridade e renda, acabam participando principalmente aqueles grupos que já possuem vínculos com atores estatais, o que a autora chama de "excluídos organizados", preterindo aqueles que não possuem esses vínculos.

Outro problema apontado pela autora é a falta de recursos políticos dos Conselhos para vocalizarem suas demandas, o que lhes dá um papel ainda pouco relevante no processo político para definição da política de saúde (COELHO, 2004, p. 261-262). Posições do prefeito ou do secretário de saúde tendem a prevalecer sobre as dos Conselhos.

Em outro trabalho, a mesma pesquisadora apontou que o sucesso dos conselhos como espaço de participação dos menos favorecidos e em desempenhar um papel significativo na definição de políticas públicas depende da conjunção de fatores nem sempre presentes, como: 1) mobilização e organização da sociedade civil; 2) comprometimento das autoridades com projeto participativo; e 3) um desenho institucional aberto à participação mais plural (COELHO, 2007).

Maria Eliana Labra (2005, p. 371-372), com base nos relatórios finais da 11ª e 12ª Conferência Nacional de Saúde, aponta, entre outras coisas, para: 1) falta de representatividade dos conselheiros, muitas vezes indicados clientelisticamente; 2) pouca informação da população sobre os Conselhos, que acarreta baixa adesão e envolvimento da população; e 3) críticas aos secretários de saúde, que não discutem o orçamento, não prestam contas da execução da política aos conselheiros, não acatam as resoluções do colegiado, definem previamente ou manipulam a pauta de discussão, impõem decisões com

fundamentos tecnocráticos, evitam discussões de teor político e cooptam conselheiros ou lideranças comunitárias com táticas clientelísticas.

Sem diminuir a importância dos conselhos de saúde, é importante frisar os seus limites atuais, quais sejam: 1) alta inclusão de grupos vinculados aos gestores públicos de saúde; 2) exclusão de grupos não organizados, o que atinge especialmente os usuários em geral, que possuem demandas difusas, ao contrário de portadores de patologias ou deficiências (LABRA, 2005, p. 374); 3) exclusão de grupos organizados sem vínculos políticos; 4) há dúvidas quanto à legitimidade da representação da sociedade civil no Conselho, uma vez que o processo de escolha dos representantes não é transparente; e 5) nem sempre o produto das deliberações nos conselhos é acatado pelos governantes, que podem usar diversos artifícios para controlar os outros conselheiros e não ter o Conselho contra a gestão pública.

No subitem seguinte, tentarei analisar se o Judiciário pode ser um espaço de participação complementar à democracia representativa e aos Conselhos de Saúde, de forma a compensar algumas das limitações que eles apresentam.

Judiciário e participação democrática nas políticas públicas

Nessa segunda seção, o objetivo é apontar que, embora a atuação do Judiciário apresente inúmeras dificuldades, esta não é uma característica exclusiva desse poder. Tanto a representação política quanto os foros específicos de participação e deliberação, ainda que muito importantes, possuem sérias limitações para a participação dos cidadãos, principalmente para aqueles menos favorecidos e organizados.

Pode-se considerar a hipótese de que é a debilidade das instituições de representação democrática e a deterioração dos espaços tradicionais de mediação política e social que transferem ao Poder Judiciário um papel mais ativo em matéria de direitos sociais (ABRAMOVICH, 2005, p. 204). Além do mais, a existência de um Estado com burocracias cada vez maiores e insuladas de controle democrático faz com que o controle sobre a Administração, pela linguagem de direitos por meio do poder Judiciário, seja cada vez mais atrativo (EPP, 1998, p. 16).

No presente item, procuro mostrar que, embora sejam válidas algumas críticas e reservas a respeito da judicialização da saúde, elas deixam de perceber que o Judiciário pode ter uma

função importante dentro de um Estado Democrático, e sua participação eficiente do ponto de vista da cidadania civil e da *accountability* – no sentido de controle democrático de instituições políticas por meio da participação em processos decisórios de políticas públicas – pode significar uma ampliação democrática para além dos limites demarcados pela democracia representativa (ARANTES e KERCHE, 1999, p. 31), inclusive em matéria de políticas públicas e direitos sociais.

Nesse aspecto, o Judiciário pode ser um mecanismo importante para o debate público porque: 1) sua função permite que ele receba reclamações daqueles afetados por uma decisão política, inclusive aqueles menos favorecidos e marginalizados do processo político (GARGARELLA, 2006, p. 27); 2) tem poder de exigir justificativas da Administração para suas decisões, o que enriquece e legitima a discussão pública pela entrada de mais atores e novos pontos de vista; e 3) as ações judiciais podem indicar ao governo a necessidade de revisar algumas políticas e a forma como elas são implementadas (GAURI e BRINKS, 2008, p. 14).

Grupos menos favorecidos – cujos reclamos não são atendidos por seus representantes políticos e que não conseguem voz em outras instâncias de participação, ou, se conseguem, não logram sucesso em suas demandas – podem ter no Judiciário um importante canal institucional para expressar suas demandas ignoradas e colocar em debate as escolhas de prioridades previamente feitas (GARGARELLA, 2006, p. 27; CAPPELLETTI, 1999, p. 99; PIETERSE, 2008, p. 379).

Werneck Vianna e Marcelo Burgos, partindo de um conceito de "cidadania complexa" – que não se limita ao "eixo especializado da representação política" e que proporciona outros cenários de participação na vida pública –, justificam o uso do Judiciário como um desses cenários que servem de "*médium* para a tradução de questões pertinentes à sociabilidade em pontos de agenda pública" (2002, p. 372). Eles, por meio de pesquisas empíricas, também apontam que o uso do Poder Judiciário, além da função de proteger direitos, tem o condão de ampliar e diversificar a participação da sociedade na construção de uma agenda pública (VIANNA e BURGOS, 2002, p. 484).

A transferência de algumas decisões relativas à proteção de direitos para o Judiciário pode ser bastante valiosa para os menos favorecidos. Esse argumento é bastante válido principalmente para países de grande desigualdade, como é o caso do Brasil, onde os

tribunais podem responder às reclamações dos menos favorecidos, quando estes traduzem uma demanda social em jurídica, trazendo, assim, maior visibilidade para algumas reivindicações que seriam "sufocadas" em uma arena meramente política (VIEIRA, 2007, p. 49).

O Comitê dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais da ONU, no seu Comentário Geral n.º 9, expressa um entendimento semelhante ao afirmar que uma concepção de direitos econômicos, sociais e culturais que lhes nega a proteção pelos tribunais poderia reduzir drasticamente a capacidade do Judiciário de proteger os direitos dos grupos mais vulneráveis e menos favorecidos da sociedade (UNITED NATIONS, 1998).

Um trabalho de Paul Hunt (2007), que trata das doenças negligenciadas no mundo, aponta para a importância da atuação do poder Judiciário na defesa do direito à saúde dos menos favorecidos na sua luta pelo fornecimento de medicamentos para combatê-las. O conceito de "doenças negligenciadas" refere-se a enfermidades que atingem os mais pobres entre os pobres (*the poorest of the poor)* e que são também os que possuem menos poder na sociedade (*powerless),* além de serem marginalizados (HUNT, 2007, p. 3-4). As características dessa "população negligenciada" fazem com que sua voz dificilmente chegue às instâncias políticas de representação, o que torna o Judiciário uma instituição relevante para a proteção de seu direito à saúde.

Em algumas situações, mesmo que os pedidos feitos ao Judiciário não sejam atendidos, ainda assim pode haver efeitos indiretos positivos na judicialização de demandas sociais, por potencialmente constranger o poder público a firmar acordos fora do Judiciário e suscitar ou intensificar o debate público e criar movimento político em torno da questão (GLOPPEN, 2006, p. 42).

Além do mais, o Judiciário pode ser uma via relativamente barata ou até mesmo gratuita para o interessado, quando a ação é ajuizada pelo Ministério Público ou quando seu autor é representado por organizações não governamentais (ONGs) ou por defensores públicos.

Portanto, mais do que fechar discussões travadas em instâncias de democracia representativa, o Judiciário adiciona outra instância para o debate e deliberação também democráticos (BRINKS e GAURI, 2008, p. 343).

Contudo, para que o Judiciário possa ser um espaço de participação para esses grupos, há que se discutir o acesso à Justiça no Brasil, pois suas deficiências explicam, em parte, o fato de que pessoas social e economicamente já favorecidas apareçam nas pesquisas empíricas já citadas como as principais beneficiárias da judicialização da saúde.

Epp (1998, p. 3, 45, 203) já apontou para o fato de que mudanças sociais por meio do poder Judiciário, o que ele chama de *rights revolution*, dependem necessariamente de significativa assistência legal e que, caso isso não seja disponível para os menos favorecidos, por meio de associações, advogados *pro bono* ou órgãos públicos, eles não atingirão a "agenda judicial", e as ações judiciais tenderão a defender interesses dos já favorecidos.

No caso do Brasil, para avaliar as possibilidades de o Judiciário no Brasil ser uma voz institucional para os menos favorecidos demandarem a concretização de seu direito à saúde, é preciso olhar especialmente para duas instituições públicas que podem promover o acesso à Justiça entre elas: o Ministério Público e a Defensoria Pública. O desenvolvimento desse potencial do Judiciário depende de como atuam essas duas instituições, e isso tentarei avaliar na pesquisa empírica.

Pesquisa empírica

Ministério Público

O interesse pelo Ministério Público surge a partir de um trabalho de Lopes (2006, p. 221-264) que, estudando e comparando Ações Civis Públicas que envolvem direito à saúde e educação em dois períodos – de 1989 a 1996 e 1996 a 2003 –, aponta para uma crescente preocupação do Ministério Público em buscar a tutela dos direitos à saúde e à educação das populações mais pobres, ao invés de defender interesses mais vinculados à saúde e educação da classe média.

As Ações Civis Públicas, que têm no Ministério Público seu principal patrocinador, possuem um grande caráter inovador na propagação da cidadania. Esta é a posição de Vianna e Burgos (2002, p. 466), para quem o maior uso das Ações Civis Públicas em matéria de políticas públicas significa que elas são crescentemente percebidas como lugar

de afirmação de direitos em face do Poder Público por um grande espectro de atores sociais e políticos.

Contudo, essa percepção sobre o Ministério Público não é unânime. Hoffman e Bentes (2008, p. 111) apontam que o Ministério Público tende a patrocinar causas que repercutem na mídia, e como a atenção dos meios de comunicação é geralmente voltada para aqueles que conseguem vocalizar suas demandas de forma alta e eloquente, os quais, em regra, não são os menos favorecidos.

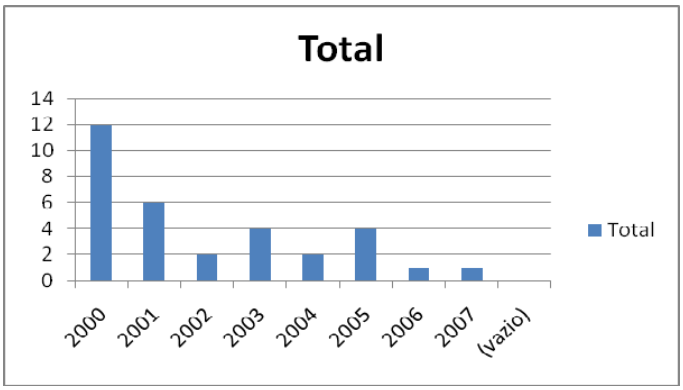
Lançar luz sobre essa discussão a respeito de quem são os beneficiários da atuação do Ministério Público no caso específico da tutela do direito à saúde é também uma grande motivação para essa pesquisa.

Ela foi feita junto à Promotoria da Saúde Pública (GAESP) do Ministério Público do Estado de São Paulo em janeiro de 2009. Além das Ações Civis Públicas propostas por essa promotoria, estudarei as formas de solução de conflito pré-judiciais, em que a questão se resolve sem necessidade de ação judicial, mas com a possibilidade de usá-la como poder de barganha na negociação com o Poder Público.

Ações Civis Públicas

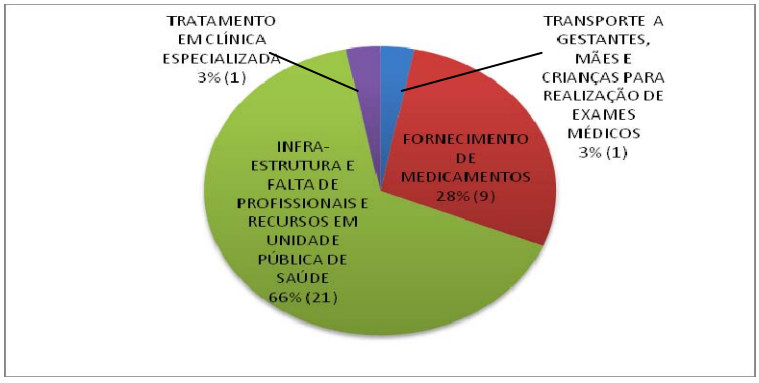
De 1999 – quando é criada a Promotoria de Saúde Pública – até o ano de 2008, o GAESP promoveu um total de 62 Ações Civis Públicas (ACPs). Para fins deste trabalho foram analisadas apenas aquelas em que se tutelava o direito à saúde por meio da exigência de uma ação do Estado que implicasse gasto público, o que resultou em um total de 32 ACPs analisadas, metade do total, o que indica uma atuação do Ministério Público na defesa de interesses dos menos favorecidos.

Gráfico 1 – **Ano de proposição**



Percebe-se uma tendência de diminuição no número de ACPs propostas pela promotoria. A hipótese que levanto, e que será mais discutida posteriormente, é a de que a diminuição no número de ações propostas decorre de uma propensão maior das secretarias de saúde de tentar resolver a demanda em fase anterior à proposição da ação, talvez em decorrência de saber que a jurisprudência tende a não aceitar seus argumentos de defesa.

Gráfico 2 – **Tipo de pedido**



Como mostra o Gráfico 2, as ACPs do GAESP são voltadas principalmente para demandar o fornecimento de medicamentos e para solução de problemas de infraestrutura e falta de profissionais e recursos em unidade pública de saúde (o que inclui problemas com higiene; manutenção de prédio; falta de insumos hospitalares; equipamentos, ambulâncias, remédios e profissionais de saúde; adequação do hospital a normas técnicas de segurança e procedimento médico), em hospitais, pronto-socorros e unidades básicas de saúde.

As ACPs em que se pede exclusivamente fornecimento de medicamentos são para as seguintes patologias: hepatite C (2 ACPs); hipertemia maligna; fibrose cística; doença renal crônica; epilepsia; doença pulmonar obstrutiva crônica; e adrenoleucodistrofia. Um outro caso refere-se à falta de medicamentos de alto custo no Hospital das Clínicas.

Das nove ações, em cinco houve concessão de liminar e em duas não. Nas outras, não há informações a esse respeito. Infelizmente, há pouca informação acerca das fases processuais posteriores à concessão da liminar, o que impede a avaliação do sucesso dessas ACPs no Judiciário.

Para aqueles medicamentos em que constava no processo o custo para seu fornecimento, percebe-se que, em regra, são medicamentos de alto custo. Para tratamento de adrenoleucodistrofia, pede-se o fornecimento de Óleo de Lorenzo, a um custo de R$ 400 a caixa com seis frascos. Para tratamento de doença renal crônica, o medicamento Renagel custa R$ 802,56 o frasco. O medicamento Dantroleno Sódico para hipertemia maligna tem o preço de R$ 2.845 um kit com três caixas. Por fim, para fibrose cística, o tratamento por paciente custa R$ 8.000 mensais; e para hepatite C, o tratamento com Interferon Peguilado tem o valor de R$ 5.000 mensais.

Um dado que indica de maneira incisiva a atuação do MP na tutela dos direitos dos menos favorecidos é o predomínio de demandas que envolvem hospitais, pronto-socorros e unidades básicas de saúde do Poder Público ou a ele vinculados, que são utilizados principalmente pela população de mais baixa renda ("infraestrutura e falta de profissionais e recursos em unidade pública de saúde"). Ao contrário do fornecimento de medicamentos, especialmente os de alto custo, em que a renda não é uma variável tão relevante para o uso ou não desse serviço público, o sistema público hospitalar é usado principalmente por aqueles de mais baixa renda e que não possuem plano privado de saúde.

Com base nos nomes das unidades de saúde para as quais as ACPs demandam ação governamental, descobri os bairros em que se encontram, e fiz o levantamento do IDH do distrito ao qual pertence cada unidade, com base em dados da Prefeitura do Município de São Paulo (2002), que divide o IDH em baixo (abaixo de 0,5), médio e alto (acima de 0,8).

Dessa forma, descobre-se que dos 21 casos, em dez trata-se de unidades de saúde em distritos de baixo IDH, em dez de médio IDH e há um caso de hospital em distrito de alto

IDH. O equilíbrio entre distritos de baixo e médio IDH é um dado que será constatado também nas ações propostas pela Defensoria Pública.

O fato de que metade das unidades de saúde, para as quais se pede melhor infraestrutura e recursos materiais e humanos, encontram-se nas regiões mais pobres da cidade, em que o índice de IDH é considerado baixo, mostra que algumas demandas da periferia, os mais carentes entre os carentes, conseguem chegar ao Ministério Público e, dessa forma, passam a fazer parte das preocupações dos gestores públicos.

O que chama a atenção é que nove das unidades de saúde para as quais se pede melhores condições (90% entre aqueles de baixo IDH) localizam-se na Zona Leste da cidade (Sapopemba, Itaquera e Guaianazes). Levanto a hipótese de que isso talvez possa ser explicado pela existência de um forte movimento social de saúde nessa região, organizado desde 1970, ligado ao movimento sanitarista e atuante até hoje,[3] o que sugere um diálogo, digno de futuras pesquisas, entre o Ministério Público e esse movimento social.

A percepção de que o MP tende a patrocinar causas daqueles que conseguem dar visibilidade às suas demandas (HOFFMAN e BENTES, 2008, p. 111) tem algum lastro na realidade das ACPs e dos inquéritos civis pesquisados. Boa parte das unidades de saúde para as quais se pede melhora nas condições encontra-se em regiões de IDH médio, onde vive a classe média, e mesmo em regiões de IDH alto. Seguramente, não é nessas áreas que as condições de hospitais, pronto-socorros e UBSs são piores. O que essa percepção não considera é que, de acordo com minha hipótese, quando os menos favorecidos nas periferias conseguem organizar-se, suas demandas passam a ser ouvidas também, como é o caso das unidades de saúde na zona leste de São Paulo.

Quanto ao sucesso dessas ações, nos processos em que constava essa informação (13), em nove casos o juiz deu ganho de causa ao Ministério Público, obrigando o Estado a efetivar as mudanças reclamadas, e em quatro o pedido não foi concedido.

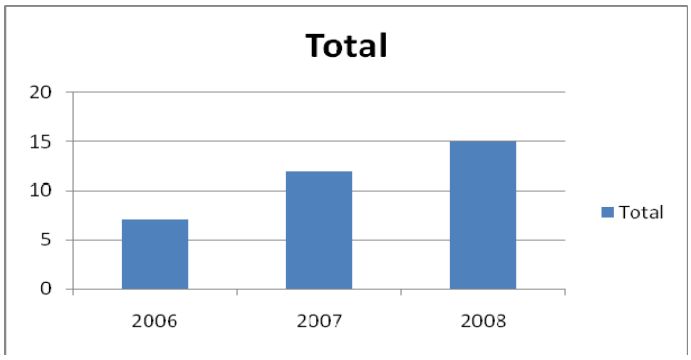
[3] Sobre o movimento de saúde na Zona Leste ver: http://www.movimentosaude.org/index.php.

Inquéritos civis públicos arquivados

Outro dado interessante e cuja pesquisa foi possível é em relação aos inquéritos civis públicos arquivados sem proposição da Ação Civil Pública.[4] Esse dado ajuda a refletir a respeito da percepção de que muitos dos casos conseguem ser resolvidos em uma fase pré-judicial.

Os registros desses inquéritos civis públicos arquivados ficam guardados no MP Estadual por três anos. Por isso, pudemos apenas pesquisar dados a partir de 2006. Em 2006, 2007 e 2008, houve um total de 66 arquivamentos; destes, 35 envolviam pedidos contra o Poder Público no sentido de envolver alguma prestação positiva. Os outros 31 não entraram na análise por fugirem do escopo do trabalho.

Gráfico 3 – **Número de inquéritos civis públicos com pedidos contra o poder público arquivados**



O Gráfico 3 aponta para uma tendência crescente no número de inquéritos civis públicos arquivados sem proposição da ação. Embora a margem temporal de três anos não permita afirmações peremptórias, pode-se sugerir que há uma tendência em se aumentar o número de casos resolvidos pré-judicialmente, o que contrasta com a diminuição no número de Ações Civis Públicas propostas. Em 2008, por exemplo, não houve registro de proposição de ACPs, ao mesmo tempo em que foi significativo o número de arquivamentos. A inexistência de dados anteriores a 2006 impede conhecer de forma mais precisa se existe

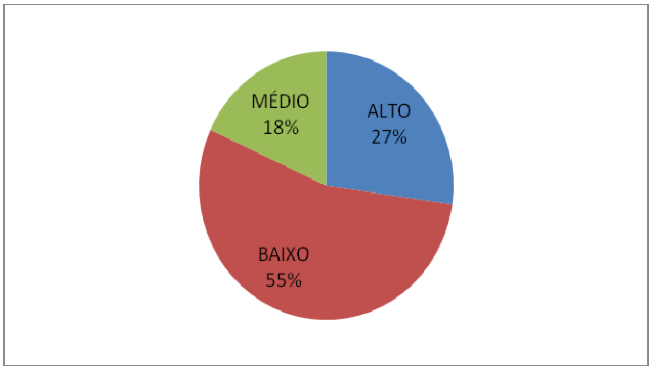
[4] O inquérito civil público é uma fase administrativa prevista na Lei 7.345/85 (Ações Civis Públicas), conduzida pelo Ministério Público para apuração e investigação dos fatos, e que deve anteceder o ajuizamento de uma ação civil pública. O ajuizamento não ocorre quando se consegue um acordo entre as partes, ou quando não houver provas suficientes para fundamentar uma ação. Nesses casos, há o arquivamento do inquérito civil público.

uma relação entre ACPs propostas e inquéritos civis arquivados, mas os poucos dados existentes sugerem que ela é inversamente proporcional.

Dos casos analisados, novamente os que apareciam em maior quantidade eram aqueles relacionados às irregularidades em unidades de saúde (infraestrutura, atraso em atendimento, falta de profissionais e materiais), que correspondem a 11 casos; e aqueles envolvendo fornecimento de medicamentos e vacinas, que representam nove casos.

Sobre a localização das unidades de saúde, percebemos a seguinte divisão com base no IDH dos distritos onde se encontram:

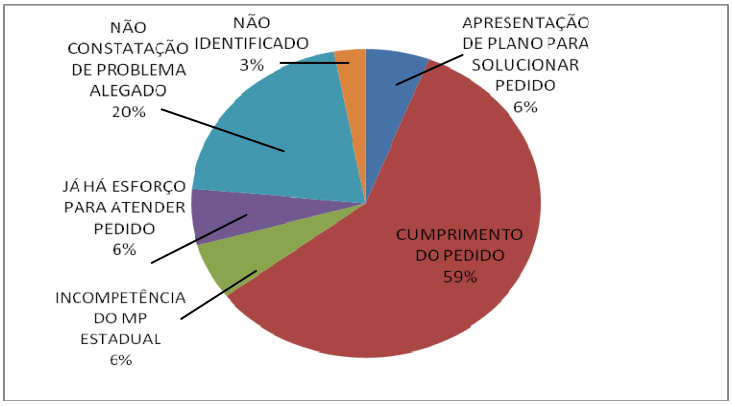
Gráfico 4 – **Índice de Desenvolvimento Humano**



Dentre os de baixo IDH, cinco dos seis localizam-se na zona leste, o que aponta que os dados analisados no item anterior não são produtos do acaso, mas alguma relação deve guardar com o fato de essa região ter movimentos de saúde consolidados e atuantes.

Para saber até que ponto o grande número de arquivamentos é decorrência da propensão do Executivo a corrigir sua eventual falha ou omissão sem necessidade de uma ação judicial, mas com a sua ameaça iminente, é preciso saber a razão pela qual houve o arquivamento. O Gráfico 5 mostra que, de fato, a administração busca cumprir aquilo que lhe está sendo demandado, seja imediatamente, gradualmente ou oferecendo um plano para o cumprimento.

Gráfico 5 – **Razão para arquivamento do inquérito civil público**



Defensoria Pública

A Defensoria Pública é a instituição responsável por prestar assistência jurídica gratuita aos cidadãos de baixa renda que não possuem recursos financeiros suficientes para contratar um advogado particular. No Estado de São Paulo, a Defensoria foi criada pela Lei Complementar 988 de 2006, mas sua função já era realizada anteriormente pela Procuradoria de Assistência Judiciária, ligada à Procuradoria Geral do Estado. Ela atende pessoas cuja renda familiar não ultrapasse três salários mínimos.[5]

Luciana Cunha (2001, p. 201) entende que é a Defensoria Pública a instituição capaz de transformar as demandas das camadas mais pobres da população em realização de direitos, inserindo-as no cenário político e jurídico.

Algumas pesquisas já apontam para o papel relevante da Defensoria Pública em matéria de direito à saúde. Terrazas (2008) identificou que uma parte das ações era de pessoas que gozavam de assistência jurídica gratuita. Ana Maria Messeder (2005) traz dados ainda mais incisivos sobre a atuação da Defensoria Pública, ao mostrar que, entre 1991 e 2002, ela patrocinou mais da metade das ações envolvendo pedidos de medicamentos.

A partir desses trabalhos, faço a leitura de que, embora o problema do acesso à justiça seja grave no Brasil, o estudo das ações da Defensoria Pública pode já indicar a importância da

[5] Em casos excepcionais, algumas pessoas cuja renda familiar ultrapasse esse teto estabelecido podem ser assistidas, dependendo da avaliação no atendimento pelo Defensor Público.

proteção jurisdicional do direito à saúde para os menos favorecidos, que teriam demandas legítimas e cujo impacto no orçamento público não é tão significativo.

Além de analisar as ações judiciais propostas pela Defensoria Pública, estudarei também os resultados da parceria entre a Defensoria e a Secretaria Estadual de Saúde, pois é um ótimo exemplo de efeito indireto da judicialização da saúde e da possibilidade de diálogo e aproximação entre as instituições. Ademais, de acordo com os próprios Defensores, essa parceria tem diminuído o volume de ações em enorme proporção.

Estudo das ações judiciais

As ações que envolvem pedido de bens e serviços de saúde patrocinados pela Defensoria Pública são concentradas na "Unidade Fazenda Pública". Nesta unidade, as ações são divididas entre cinco bancas, tendo cada banca um(a) defensor(a) responsável.

As ações são distribuídas pelo critério de ordem de chegada, o que faz com que todas as bancas tenham um número praticamente igual de processos e que a distribuição por temas seja muito semelhante. Em virtude da enorme quantidade de processos, aleatoriamente optei por analisar apenas uma das bancas, a terceira, por entender que ela, assim como qualquer outra banca, é uma amostra representativa de 20% aleatoriamente construída.

Também foi necessário um corte temporal e fez-se a opção por analisar apenas as ações a partir de 2006, ano em que a Defensoria Pública começa a funcionar, dando continuidade ao trabalho da Procuradoria de Assistência Judiciária. A pesquisa encerrou-se ao final de fevereiro de 2009.

Resultados

Chama a atenção a variedade de patologias de que sofrem os representados pela Defensoria Pública. Nos 340 processos analisados, foram registradas 156 doenças, que apareceram 511 vezes no total.[6] As mais frequentes são diabetes (25,24%), paralisia cerebral (6,65%),

[6] Em diversos casos, um paciente sofre de mais de uma doença, logo a frequência de doenças não corresponde ao número de processos analisados.

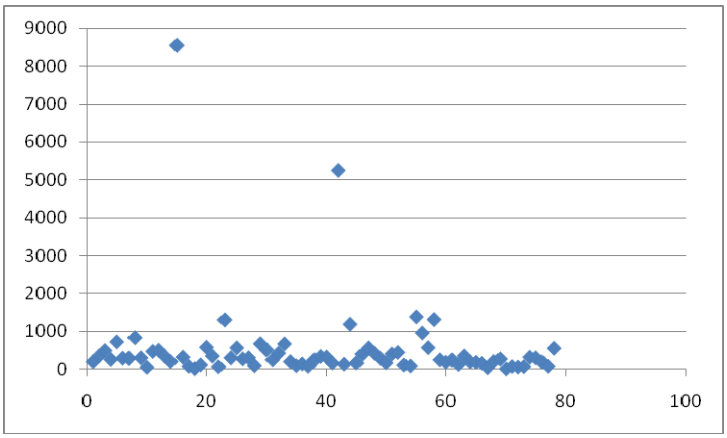
hipertensão arterial (5,48%), glaucoma (3,32%), acidente vascular cerebral (3,33%), cardiopatias (3,33%), neoplasias (2,35%), que, somadas, não alcançam 50% do total.

Os pedidos mais frequentes são de insumos para controle de diabete (insulinas, aparelhos para aferição de glicose, lancetas, fitas reagentes, agulhas e seringas) e fraldas descartáveis para portadores de paralisia cerebral e para aqueles que sofreram acidente vascular cerebral.

Em alguns processos, consta o custo do medicamento ou tratamento médico pedido. Os dados fornecidos, em razão do tipo de pedido, não aparecem de forma uniforme, ora aparecendo o preço por unidade ou totalidade do tratamento, ora o custo dos medicamentos ou tratamentos de que o paciente necessita calculado por determinado período de tempo. Portanto, esses dois tipos de dados foram analisados separadamente.

Dentre os 78 casos em que o custo é apresentado para dado período de tempo, por aparecerem calculados em anos ou meses, foi possível uniformizar as ocorrências e descobrir o seu custo mensal. A mediana dos custos mensais é de R$ 289,92. O gráfico de dispersão mostra que, salvo poucas exceções, não se trata de pedidos de altíssimo custo.

Gráfico 6 – **Custo mensal de medicamentos e tratamentos médicos**



No eixo Y estão os valores em reais

No eixo X os números referem-se apenas à ordem aleatória em que foi tabulado cada um dos 78 casos.

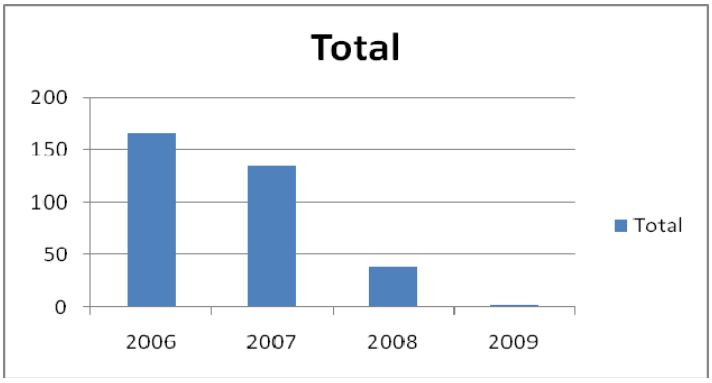
Em alguns poucos casos, total de 14, consta o custo total para tratamento ou controle da patologia de que sofre o assistido pela Defensoria Pública, mas sem especificar o período que ele durará. São nesses casos que aparecem os pedidos com os custos mais elevados, de medicamentos para combate a neoplasias. Três pedidos chamam a atenção pelo seu custo

elevadíssimo: um tratamento de bioquimeoterapia ao custo de R$ 225.000 e dois medicamentos ao custo de R$ 13.000 e R$ 78.300.

Com relação ao sucesso das ações propostas pela Defensoria Pública, em 84,64% foi concedida a liminar em favor do assistido, considerando os 293 casos em que consta informação a respeito da decisão judicial em sede de antecipação de tutela, e em apenas 3,75% desses casos a liminar concedida não foi mantida na decisão de mérito. Os dados relativos ao resultado das ações em instâncias superiores mostram que quando a Defensoria perde em primeira instância (em sede de liminar ou em decisão final), ela consegue reverter a decisão em 77,78%[7] dos casos na segundo instância. Já nos recursos interpostos pela Fazenda Pública contra decisão que concede medicamento ou tratamento médico, em 85,71%[8] dos casos nega-se provimento para manter a decisão do tribunal *a quo*.

Percebe-se também que houve uma forte redução de casos envolvendo pedidos de medicamentos e tratamentos médicos na Defensoria de 2007 a 2008, muito provavelmente em razão do convênio celebrado entre a Defensoria Pública de São Paulo e a Secretaria Estadual de Saúde para que demandas, envolvendo direito à saúde, possam ser resolvidas antes que se chegue à fase judicial. A redução de 2007 a 2008 foi de 75,6% e até fevereiro de 2009, a banca três teve apenas uma ação para esse tipo de pedido.

Gráfico 7 – **Ano de distribuição do caso para proposição de ação judicial**



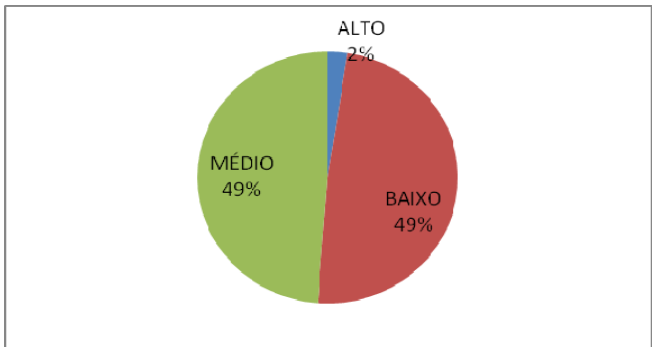
[7] Esse dado é obtido a partir dos 27 casos em que a informação a respeito do julgamento do recurso encontra-se disponível nos arquivos da Defensoria Pública.
[8] Esse dado é obtido a partir dos 63 casos em que a informação a respeito do julgamento do recurso encontra-se disponível nos arquivos da Defensoria Pública.

Com relação à condição socioeconômica das pessoas representadas pela Defensoria Pública, o simples fato de a renda ser um critério para ser atendido por essa instituição já permitiria afirmar que se trata de pessoas socialmente não favorecidas. Porém, há um dado muito interessante que consta nos processos: a renda familiar das pessoas assistidas.

A renda familiar média é de R$ 578,60.[9] Contudo, este é um dado que não representa a realidade com precisão, pois é um universo amostral com desvio padrão muito alto, de R$ 342,70. Nesses casos, a mediana é recomendável, pois tende a representar mais equilibradamente os valores extremos (LEVIN e FOX, 2004, p. 90). A mediana calculada é de R$ 450, o que significa que pelo menos metade dos assistidos pela Defensoria Pública em matéria de direito à saúde possuem renda familiar inferior ao valor do salário mínimo nacional estabelecido em fevereiro de 2009, cujo valor é de R$ 465 (Medida Provisória nº 456/2009, de 30.01.2009).

Um dado disponível e que merece detalhamento é o IDH dos distritos onde moram as pessoas assistidas pela Defensoria Pública, que estão distribuídos no Gráfico 8:[10]

Gráfico 8 – **Índice de Desenvolvimento Humano**



O equilíbrio entre distritos de IDH baixo e médio encontrado permite concluir que ela é uma instituição acessível a pessoas que residem nas áreas menos favorecidas da cidade (IDH baixo), ou seja, a periferia chega à Defensoria. A presença de distritos de IDH médio pode ser explicada pelo fato de essas pessoas viverem em áreas de maior visibilidade e

[9] Importante reconhecer que não houve correção dos valores com relação à inflação do período de 2006 a 2009, portanto, os números são aproximativos e não exatos.
[10] Foram incluídos nessa estatística apenas os assistidos com domicílio em São Paulo.

onde há mais acesso à informação, mas isso não significa que sejam economicamente favorecidas, pois possuem renda baixa e não muito superior àquela dos residentes em distritos de maior exclusão social.

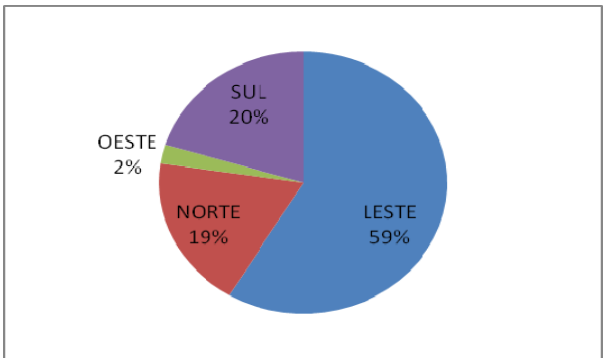
A comparação da renda das pessoas de acordo com o IDH da área onde residem mostra que de fato há uma diferença de renda que varia conforme o lugar onde se mora. Embora os moradores de áreas de IDH médio apresentem uma renda familiar melhor que aqueles que vivem em áreas de baixo IDH, percebe-se que continuam sendo pessoas cuja renda familiar não é alta.

Quadro 1 - **Renda das pessoas de acordo com o IDH da área onde residem**

IDH	MÉDIA	DESVIO PADRÃO	MEDIANA
BAIXO	R$ 551,31	R$ 343,90	R$ 408
MÉDIO	R$ 601,40	R$ 342,10	R$ 518
ALTO	R$ 820,20	R$ 367,30	R$ 830

No estudo do MP Estadual, identificou-se, entre os distritos de baixo IDH, uma enorme concentração de ações civis públicas para tutelar o direito à saúde da população que vive na Zona Leste de São Paulo, região onde movimentos sociais da área de saúde pública são muito ativos. Testaremos se isso se aplica para casos individuais na Defensoria Pública. Dentre os distritos de baixo IDH encontramos a seguinte divisão:

Gráfico 9 – **Distribuição dos distritos de baixo IDH por zona**



Embora com uma distribuição mais dispersa se comparada com a análise das ACPs propostas pelo MP Estadual, percebe-se a prevalência de pessoas residentes na Zona Leste da cidade (quase 60%). Novamente, rejeito que essa desproporção seja produto de coincidência e levanto a hipótese de que um movimento de saúde historicamente atuante na Zona Leste da cidade também influencia os indivíduos a buscarem por meio da Defensoria a tutela de seu direito á saúde.

Contudo, o fato de haver maior heterogeneidade, se comparada com o MP, em relação ao lugar de onde vêm as demandas indica que a Defensoria pode ter um papel muito mais relevante para canalizar aquelas demandas mais dispersas e dos grupos menos organizados, permitindo o acesso destes ao Judiciário.

Em termos de promoção do acesso à Justiça para os grupos mais excluídos, a Defensoria exerce um papel fundamental na ampliação da sua participação, embora os efeitos de suas ações limitem-se tão-somente aos indivíduos que tiveram um pedido concedido e o uso de liminares, embora eficientes, trazem menor espaço para diálogos dentro de cada processo judicial.

Estudo da parceria entre Defensoria Pública e Secretaria Estadual de Saúde

Em 11 de março de 2008, foi inaugurada uma parceria entre a Defensoria Pública e a Secretaria Estadual de Saúde para regularização de fornecimento de bens e serviços relacionados à saúde sem necessidade de ações judiciais para tanto.

Dessa forma, a pessoa que busca a Defensoria por não ter tido acesso a um bem ou serviço de saúde por parte do poder público é encaminhada, primeiramente, ao Plantão da Secretaria de Saúde instalado na própria Defensoria Pública, onde funcionários da Secretaria analisam o pedido e, quando entendem que esse deve ser atendido, já encaminham a pessoa para uma unidade do serviço público onde poderá receber o bem ou serviço demandado.

Nesses casos, dá-se um prazo de 40 dias para que a pessoa comece a receber o bem ou serviço que a Secretaria de Saúde comprometeu-se a fornecer e, somente em caso de descumprimento, a Defensoria instaura a ação judicial, pleiteando em juízo em favor da pessoa cujo pedido não foi atendido.

A Defensora Vânia Agnelli Sabin Casal aponta as seguintes vantagens dessa parceria entre as duas instituições: os cidadãos conseguem ter o pedido atendido de forma muito mais rápida do que conseguiriam pela via judicial; aumento do diálogo entre a Defensoria e a Secretaria, e esse contato mais constante soluciona diversos problemas relacionados ao serviço público de saúde; diminui o volume de trabalho da Defensoria, antes sobrecarregada com esse tipo de ação.

Para se ter uma ideia de a efetividade dessa parceria, cabe olhar para a diminuição do número de ações judiciais propostas pela Defensoria Pública envolvendo direito à saúde. De acordo com dados da própria instituição, antes da existência dessa parceria, havia uma média de 150 a 180 ações por mês e, desde então até fevereiro de 2009, a média havia baixado para 16 a 20 ações por mês.

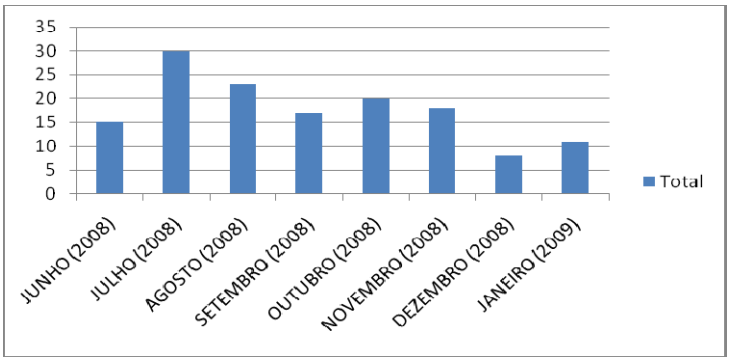
Resultados

Há dados referentes aos atendimentos pelo Plantão da Secretaria de Saúde na Defensoria desde junho de 2008. Considerando os registros de atendimento de junho de 2008 até janeiro de 2009 que tivessem informações completas sobre o objeto do pedido e o resultado do atendimento, contei um total de 715.

Para garantir a aleatoriedade da amostra, utilizei o método da amostragem sistemática: os registros foram ordenados pela data, organizados em grupos de cinco e apenas o primeiro de cada grupo entraria na análise. Dessa forma, cheguei a uma amostra de 148 registros. Essa amostra garante uma margem de erro de 7,3%, que considero suficiente para os fins desta pesquisa.

Poucos dados constam dos registros dos atendimentos. Em relação ao mês em que foi feito o pedido, temos:

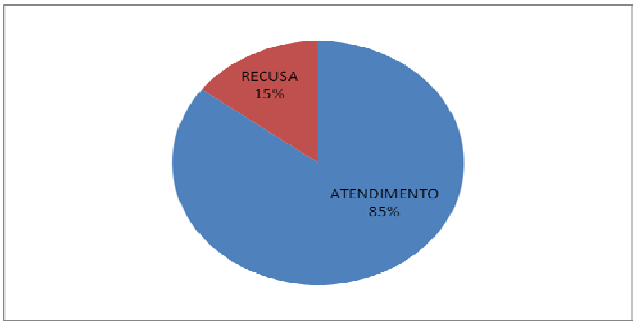
Gráfico 10 – **Mês de atendimento**



Já com relação ao objeto pedido, percebe-se que há uma grande variedade. No total, existem 148 objetos diferentes sendo pedidos (cabe lembrar que uma pessoa pode pedir mais de um objeto), que vai desde aspirinas até cirurgias e cadeiras de rodas. Pode-se destacar principalmente dois objetos, os únicos que possuem porcentagem maior que 5% do total: fraldas (6,45%) e insulinas (21,15%).

Para medir o sucesso desse plantão, observo o resultado do pedido, que pode ser: (1) atendimento do pedido pela Secretaria de Saúde, casos em que na ficha de atendimento está marcada a seguinte informação "recebi encaminhamento administrativo emitido pela secretaria de saúde para atendimento do pedido constante de receita médica"; (2) recusa do pedido pela Secretaria, informação que constará na ficha como "houve recusa ou impossibilidade de fornecimento (hipótese em que deverá ser encaminhado para ajuizamento de ação)".

Gráfico 11 – **Resultado dos pedidos**



Percebe-se que na imensa maioria dos casos, a Secretaria de Saúde comprometeu-se a fornecer o bem ou serviço de saúde já na fase do atendimento no plantão, portanto, sem necessidade de se entrar com uma ação judicial. As porcentagens apontadas no Gráfico 11 são equivalentes à redução na quantidade de ações judiciais promovidas pela Defensoria em matéria de direito à saúde.

As recusas, total de 21, são, em grande parte, para pedidos de insulina e fraldas. Contudo, há casos em que esses dois objetos tiveram seus pedidos atendidos pela Secretaria.

Um questionamento que se pode fazer é a efetividade de se ter um pedido atendido pela Secretaria nesse plantão produto de parceria com a Defensoria. Ainda que a pessoa saia com um ofício, para que seu pedido seja atendido, nada garante que de fato haja a entrega do objeto, caso em que o paciente volta à Defensoria para a proposição da ação. Embora este seja um dado difícil de levantar, pela grande diminuição no número de ações propostas pela Defensoria, pode-se pressupor que, até agora, de fato a grande maioria dos pacientes conseguiu ter seu problema resolvido, do contrário haveria um incremento no número de ações em níveis semelhantes àqueles que existiam antes da parceria entre as duas instituições.

Conclusões

É preciso olhar realisticamente para o funcionamento de todas as instituições para se repensar a crítica de que o Judiciário acaba beneficiando os já favorecidos. Conforme sustenta Oliver (2006), as políticas de saúde (ou sua ausência) têm como elemento intrínseco o conflito e a disputa de interesses, e isso se manifesta entre membros do Executivo, no parlamento, na comunidade científica, na imprensa e em qualquer outra instância de tomada de decisão. Logo, grupos com maior força política, econômica e visibilidade conseguem defender melhor suas preferências. Isso não é exclusividade do poder Judiciário e do processo de adjudicação.

Portanto, a questão não é se os juízes devem ter alguma participação ou não nas políticas de saúde, em razão de serem os tribunais espaços utilizados pelos mais favorecidos e organizados, porque se a resposta for negativa, esse “não” teria que valer para as demais instituições de participação e, em última instância, para a própria democracia. Esse argumento, levado até suas últimas consequências, colocaria em questão a tutela de

qualquer direito pelo Judiciário, como o devido processo legal, liberdade de expressão etc., já que também estes são mais bem protegidos para os mais favorecidos.

Como colocam Varun Gauri e Daniel Brinks (2008, p. 22),

> Remover as cortes do processo decisório de políticas públicas (...) não é garantia de que legisladores e burocratas irão, subitamente, fazer políticas públicas brilhantes ou buscar o maior bem para o maior número de pessoas (...) nem que haja espontânea empatia com os pobres e marginalizados pelos burocratas, legisladores e prestadores privados de serviços.

Um dos pressupostos que tento defender nesse artigo é que no Judiciário os interesses dos menos favorecidos e organizados podem se manifestar de forma mais fácil, e esta é uma vantagem comparativa dessa instituição em relação às outras.

Mas o Judiciário só consegue exercer essa tarefa se houver a intermediação de outras instituições ou organizações capazes de apoiar os grupos mais marginalizados, ajudando-os a transformar suas necessidades em demandas jurídicas e, eventualmente, em agenda de políticas. Caso contrário, será esperável que os mais favorecidos sejam os que mais utilizam o Judiciário para defender seus interesses. Métodos participativos, quaisquer que sejam, não são automaticamente inclusivos, eles podem refletir ou aumentar divisões sociais preexistentes na comunidade (GEORGE, 2003, p. 10).

Em minha pesquisa empírica, fica claro que as demandas dos menos favorecidos, inclusive nas periferias, possuem acolhida no Ministério Público e na Defensoria Pública. Pode-se dizer que a judicialização da saúde, em alguma medida, promove a participação de uma parcela (pequena, se pensarmos nos problemas de acesso à Justiça e na quantidade de falhas nos serviços de saúde) dos menos favorecidos nas políticas públicas de saúde.

Contudo, isso não significa que todos os problemas distributivos relacionados à judicialização da saúde estariam resolvidos com uma atuação maior da Defensoria Pública e do Ministério Público na tutela dos direitos dos menos favorecidos.

Este trabalho trouxe alguma contribuição ao descrever uma parcela daqueles menos favorecidos que conseguem ter algumas demandas em matéria de saúde atendidas por meio do poder Judiciário, que é um aspecto da questão. O outro aspecto, e que precisa ser

urgentemente pesquisado, é quem perde com essas decisões judiciais. Em um cenário de escassez de recursos, para se cumprir as decisões judiciais, quem quer que se beneficie delas, seguramente algum outro gasto teve que deixar de ser realizado e saber isso é de fundamental importância para esse debate.

O Secretário de Saúde de São Paulo afirmou que precisa cortar despesas com programas de atenção básica de saúde, como o Programa Saúde da Família, para cumprir os mandados judiciais (*Estado de S. Paulo*, 05.02.2005). A mesma afirmação ouvi de uma gestora de saúde em um debate a respeito do tema no X Congresso Paulista de Saúde Pública.

É difícil saber até que ponto isso é generalizável, mas intuo que isso seja possivelmente verdade. Se a participação política, conforme vimos, é importante para que um grupo social tenha políticas públicas que lhe favoreçam, é razoável pensar que os grupos com menos força política sejam os que menos têm condições de evitar que investimentos em políticas de seu interesse sejam cortados em um cenário em que o gestor é obrigado pelo Judiciário a realizar determinado gasto. Nesse caso, não me surpreenderia se houvesse um corte em políticas voltadas para a atenção básica de saúde das populações menos favorecidas economicamente e menos organizadas politicamente.

Também não se pretende colocar todas as expectativas no Judiciário nem defender que ele seja capaz de resolver todos os problemas da saúde no Brasil. Gerald Rosenberg (1993), embora falando de outra realidade e de outros direitos, já mostrou que colocar muitas expectativas de grandes mudanças sociais na litigância judicial pode ser decepcionante. A melhora da saúde pública no Brasil é uma tarefa complexa para a qual a participação democrática é apenas um elemento importante a ser considerado, e o Judiciário é apenas um entre diversos outros espaços onde essa participação pode ocorrer. Quero apenas defender que o Judiciário tem um papel a cumprir para uma concretização mais justa do direito à saúde.

Referências

ABRAMOVICH, V. Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 2, n. 2, p. 204, 2005.

AMARAL, G. *Direito, escassez e escolha*. São Paulo: Renovar, 2001.

ARANTES, R. B.; KERCHE, F. Judiciário e democracia no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 54, p. 31, 1999.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Ministério da Saúde. Determinação e avaliação do custo do Programa de Saúde da Família – PSF. *Consórcio FGV-EPOS*, 2001.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 34, n. 133, 1997.

CAPPELLETTI, M. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

CANOTILHO, J. J. G. *Constituição dirigente e vinculação do legislador:* contribuição para compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra Editora, 1983.

COELHO, V. S. P. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.) *Participação e deliberação*: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004.

COELHO, V. S. P. Democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 78, p. 77-92, 2007.

COLLUCI, C. Ações para obter remédios registram primeira queda em SP. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, C9, 19.02.2009.

COLLUCI, C. Triplicam as ações judiciais para obter medicamentos. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, C9, 09.01.2009.

CSDH. *Closing the gap in a generation:* health equity through action on the social determinants of health. Final report of the Comission on Social Determinants of Health. Geneva: World Health Organization, 2008.

CUNHA, L. G. S. Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo. In: SADEK, M. T. (Org.) *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

EPP, C. *The rights revolution:* lawyers, activists and Supreme Court in comparative perspective. Chicago: University of Chicago Press, 1998.

ESTADO *de S. Paulo*, São Paulo, A22, 05.02.2005.

FERRAZ, M. B. *Dilemas e escolhas do sistema de saúde*. Rio de Janeiro: Medbook, 2008.

GARGARELLA, R. Crisis de representación y constituciones contramayoritarias. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho,* n. 2, 1995.

GARGARELLA, R. Full representation, deliberation, and impartiality. In: ELSTER, J. *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GARGARELLA, R. Theories of democracy, the judiciary and social rights. In: GARGARELLA, R.; DOMINGO, P.; ROUX, T. *Courts and social transformation in new democracies*. Hampshire: Ashgate, 2006.

GAURI, V.; BRINKS, D. M. Introduction. In: GAURI, V.; BRINKS, D. M. (Eds.) *Courting social justice:* judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GAURI, V. A new policy landscape. In: GAURI, V.; BRINKS, D. M. (Eds.) *Courting social justice:* judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GEORGE, A. Accountability in health services: transforming relationships and contexts. *Harvard Center for Population and Development Studies,* v. 13, n. 1, 2003.

GLOPPEN, S. Courts and social transformation: an analytical framework. In: GARGARELLA, R.; DOMINGO, P.; ROUX, T. *Courts and social transformation in new democracies*. Hampshire: Ashgate, 2006.

HOFFMAN, F. F.; BENTES, F. R. N. M. Accountability for social and economic rights in Brazil. In: GAURI, V.; BRINKS, D. M. (Eds.) *Courting social justice:* judicial enforcement of social and economic rights in the developing world. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HUNT, P. *et al*. Neglected diseases: a human right analysis. Special topics in social, economic and behavioural research report series. n. 6. *World Health Organization on behalf of the Special Programme for Research and Training in Tropical Diseases*, 2007.

LABRA, M. E. Conselhos de Saúde: dilemas, avanços e desafios. In: LIMA, N. T. (Org.) *Saúde e democracia:* história e perspectiva do SUS. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

LAPALOMBARA, J. Interesses e pressões políticas. In: LAPALOMBARA, J. *A política no interior das nações*. Brasília: UnB, 1982.

LEITE, F. Estados tentam barrar remédio via Justiça. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 03.10.2005. Disponível em:

http://www.sistemas.aids.gov.br/imprensa/Noticias.asp?NOTCod=67274. Acesso em: 25.11.2007.

LEVIN, J.; FOX, J. A. *Estatística para ciências humanas*. 9ª ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

LOPES, J. R. L. *Direitos sociais:* teoria e prática. São Paulo: Método, 2006.

MATTOS, P. T. L. Regulação econômica e social, accountability e democracia: contexto e perspectivas do debate. *Revisa Direito GV*, especial 1, 2005.

MERCURO, N.; MEDEMA, S. G. *Economics and the law:* from Posner to post-modernism. New Jersey: Princeton University Press, 1999.

MESSEDER, A. M. *et al*. Mandados judiciais como ferramentas para garantia do acesso a medicamentos no setor público: a experiência do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 21, n. 2, 2005.

OLIVER, T. R. The politics of public health policy. *Annual Review Public Health*, v. 27, p. 195-223, 2006.

PIETERSE, M. Social movements, and rights-based litigation in South Africa. *Journal of Law and Society*, v. 35, n. 3, p. 379, 2008.

PREFEITURA do Município de São Paulo. *Desigualdade em São Paulo:* o IDH. Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, São Paulo, 2002.

ROSENBERG, G. *The hollow hope:* can courts bring social change? Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

SANTOS, B. S.; AVITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org.) *Democratizar a democracia*: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SALISBURY, R. Interest groups. In: POLSBY, N.; GREENSTEIN, F. (Orgs.) *Handbook of Political Science*. v. 4. Boston: Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade.* São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SHAPIRO, I. *The state of democratic theory*. Princeton: Princeton University Press, 2003.

SILVA, V. A. *Taking from the poor to give to the rich*: the individualistic enforcement of social rights. Disponível em:

http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Prof.%20Virgilio%20Afonso%20da%20Silva.pdf. Acesso em: 21.11.2009.

SUNSTEIN, C.; HOLMES, S. *The cost of rights:* why liberty depends on taxes. New York: Norton & Company, 1999.

TERRAZAS, F. *O Poder Judiciário como voz institucional dos pobres*: o caso das demandas judiciais por medicamentos. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

THEODOULOU, S. Z. Making public policy. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. (Eds.) *Public policy*: the essential reading. New Jersey: Prentice Hall, 1995.

TORTATO, M. Temporão acusa Justiça de tomar 'lugar dos médicos'. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 19.10.2007. Disponível em:

http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u337955.shtml. Acesso em: 25.11.2007.

TRAVASSOS, C. *et al*. Desigualdades geográficas e sociais na utilização de serviços de saúde no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 5, n. 1, p. 133-149, 2000.

UNITED NATIONS, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment 9, The domestic application of the Covenant, U.N. Doc. E/C.12/1998/24. 1998.

VIANNA, L. W.; BURGOS, M. Revolução processual e democracia progressiva. In: VIANNA, L. W. (Org.) *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

VIEIRA, F. S.; ZUCCHI, P. Distorções causadas pelas ações judiciais à política de medicamentos no Brasil. *Revista de Saúde Pública*, v. 41, n. 2, p. 214-222, 2007.

VIEIRA, O. V. A desigualdade e a subversão do Estado de Direito. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 6, n. 4, 2007.

WANG, D. W. L. A escassez de recursos como limitação para concretização de direitos (comentários a acórdão do STJ). *Revista de Direito Público da Economia*, v. 5, n. 20, p. 239-254, 2007.

Artigo recebido em 11/09/2009. Aprovado em 26/10/2009.

Implicações e impasses do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) no semiárido baiano (1997-2008)

Aline dos Santos Lima[1]

RESUMO: O trabalho infanto-juvenil por muito tempo foi considerado uma prática natural. Nas últimas décadas do século XX, essa cultura começou a ser coibida, devido à atuação de uma rede – composta por organismos internacionais, Estado e sociedade civil – que qualificava o trabalho como prejudicial, nesse período da vida, por afastar as crianças e os adolescentes da escola e impedir o desenvolvimento físico e psicossocial. No Brasil, uma das medidas dessa "nova" visão foi à criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Essa política pública propunha combater o trabalho infanto-juvenil, encaminhando as crianças e os adolescentes à escola em tempo integral, mediante um auxílio financeiro mensal e a inserção das famílias em atividades de geração de emprego e renda. Na Bahia, o PETI foi implantado, pioneiramente, no município de Retirolândia, localizado no atual Território do Sisal, o qual concentrava umas das piores formas de trabalho infantil na cadeia produtiva do *agave sisalana* (sisal). Propomos analisar o que esse Programa construiu em mais de uma década de existência, indicando suas implicações e limites.

PALAVRAS-CHAVE: Trabalho infantil, política pública, PETI, território do Sisal, participação.

ABSTRACT: *Child labour was considered to be natural for a long time in Brazil. During the last decades of the 20th century, these ideas started to be controlled by a network, composed of international organizations', the State and civil society. These groups classified child labour as damaging, because it distanced the children from school, as well as impeding their physical and psycho-social development. In Brazil, one of the measures of this "new" vision was the creation of the Programme for the Erradication of Child Labour (PETI). This public policy proposed to combat child labour by placing the children and teenagers in full-time school, and giving financial assistance to the families or some kind of income-providing activity. In Bahia, the first project was implanted in Retirolândia, localized in the Sisal Territory, where the worst forms of child labour were concentrated in the production of agave sisalana (sisal).*[2] *Our intention with this study is to assess what the Programme has achieved over the decade of its existence, as its implications and limits.*

KEYWORDS: *Child labour, public policies, PETI, Sisal territory, participation*.

[1] Licenciada em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia. Mestre em Cultura, Memória e Desenvolvimento Regional pela UNEB. E-mail: lineuneb@yahoo.com.br

[2] Fleshy, spiny plant used in rope-making.

Desfibrando o trabalho infantil

O trabalho infanto-juvenil por muito tempo não era visto como problema a ser combatido. A utilização dessa mão-de-obra era tida com naturalidade, como parte do processo de socialização das crianças. Dentre os diversos motivos que disseminaram o trabalho de crianças e adolescentes, salientamos dois aspectos. O primeiro é o de que contratar esses indivíduos é "mais barato" que os adultos, além de ser uma mão-de-obra que não busca se organizar para obter proteção e apoio. O segundo refere-se à necessidade doméstica, uma vez que, em muitos casos, a renda auferida é insuficiente para garantir o sustento, tornando imprescindível a participação do maior número de membros da família, até mesmo daqueles em idade escolar.

É válido acrescentar que conceituar trabalho infantil não é uma tarefa simples como pode parecer. *A priori,* é necessário ter em mente como é estabelecida a noção de infância, já que esta designa os limites do "ser" criança ou adulto. A infância pode ser definida tanto em função da idade, quanto pelo cumprimento de ritos sociais e obrigações tradicionais.

Segundo Ariès (1981), nas sociedades tradicionais do Ocidente, o sentimento de infância inexistia durante a Idade Média, período em que a criança era vista como um adulto em miniatura. O autor afirma que, no século XII, a iconografia medieval desconhecia a infância ou não tentava representá-la, e até o início do século XVII os trajes, os jogos e as brincadeiras não distinguiam os adultos das crianças. A maioria dos brinquedos, por exemplo, eram representações do mundo adulto, como o cavalo de pau, o cata-vento e as bonecas. Eles foram criados com o intuito de emular as crianças, levando-as a imitar as atitudes dos mais velhos, através da redução à sua escala.

Assim, a infância era limitada a um curto período e durava apenas enquanto a criança não sabia viver sem os cuidados maternos, recebendo da mãe a atenção e o acompanhamento, fase chamada de "paparicação". A partir do momento em que a criança conseguia se bastar e adquirir desembaraço físico, ou melhor, até quando conseguia superar os primeiros perigos e sobreviver ao tempo da "paparicação", eram misturadas aos adultos, partilhando dos jogos de azar, do divertimento nas tavernas, presenciando e sendo envolvidas nas brincadeiras sexuais.

Para Ariès (1981), os primeiros elementos que distinguem o mundo da criança e dos adultos começam a surgir no século XIV, mas essa separação se dá em diversos graus entre

os grupos sociais. Nas camadas mais pobres da população, permaneceu a indeterminação entre adultos e crianças, prevalecendo as mesmas brincadeiras, os jogos, os trajes e as experiências do mundo do trabalho.

Nessa perspectiva, o trabalho infanto-juvenil foi naturalizado como parte da formação individual e considerado solução para o problema do infante abandonado e desvalido, bem como instrumento para prevenir a criminalidade ao preparar a mão-de-obra para a agricultura e indústria. Segundo Thompson (1987, p. 203), com base nos relatórios das "Comissões sobre o Emprego das Crianças", em 1842, as crianças indigentes de seis, sete ou oito anos, eram submetidas ao trabalho como aprendizes. Nas mãos dos capatazes ou de operários, muitas vezes, eram vítimas de maus-tratos, de jornadas intensas e desgastantes, pois a "criança era uma parte intrínseca da economia industrial e agrícola antes de 1780, e como tal permaneceu até ser resgatada pela escola".

No Brasil, durante as primeiras décadas do século XX, era comum os filhos das famílias menos abastadas ingressarem na condição de aprendizes nas instituições preparatórias de mão-de-obra para o mercado de trabalho. Asilos de caridades foram transformados em institutos, escolas profissionais e patronatos agrícolas para formar a mão-de-obra necessária aos setores agrícolas e industriais, conforme apontam Leal (1996) e Rizzini (2002).

Segundo Antuniassi (1983), após a Segunda Guerra Mundial, os temas relacionados à infância passaram a fazer parte dos programas de desenvolvimento em países considerados centrais. Consequentemente, o público infanto-juvenil passou a ser visto como um ser em formação, e o trabalho, enquanto responsabilidade inerente ao mundo adulto, impediria o pleno desenvolvimento físico e psicossocial. Por esse viés, a ideologia dominante estabeleceu um limite abaixo do qual o trabalho infantil deveria ser eliminado. Entretanto, essa mudança paradigmática se espalhou com diferentes perspectivas e intensidade entre os países.

A emergência da proteção às crianças e aos adolescentes no Brasil desponta em meados da década de 1980, com mais ênfase nos anos 1990. Desse modo, a legislação em favor da proteção das crianças e dos adolescentes, que até então fora negligenciada, veio à tona. O contexto de redemocratização, a partir do final de 1980, favoreceu a articulação entre organismos internacionais, Estado e sociedade civil, em prol de experiências em defesa dos direitos da infância.

A Constituição Federal de 1988 criou a obrigatoriedade na proteção dos direitos das crianças, posteriormente regulamentados com a aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990. Atreladas a isto, vieram à baila inúmeras denúncias de trabalho infanto-juvenil divulgadas pela mídia, levando o tema a fazer parte da agenda nacional de políticas sociais através de uma intensa mobilização para afastar as crianças do mercado de trabalho. Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2004a), o país apresentou, em 1980, cerca de 6,9 milhões de crianças e de adolescentes trabalhando e em 1992 esse número saltou para 9,6 milhões, indício de que as proposições legais não estavam sendo cumpridas.

Para coibir essa prática, em 1996, o Governo Federal, através do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), criou o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). O Programa, de acordo com o MPAS (199-, p. 8), era destinado "às famílias com filhos na faixa etária entre 7 e 14 anos, submetidos a trabalhos caracterizados como insalubres, degradantes, penosos e de exploração infantil na zona rural". Mediante auxílio financeiro, Bolsa Criança Cidadã, a família deveria tirar os filhos do trabalho, encaminhá-los à escola regular e, em turno oposto, às atividades socioeducativas também chamadas de *Jornada Ampliada*.

Antes de o PETI ser implantado, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) criou um grupo interdisciplinar para mapear as áreas com focos nas piores formas de trabalho infanto-juvenil. Os grupos especiais identificaram a incidência dessa mão-de-obra em atividades consideradas penosas no Mato Grosso do Sul, em Pernambuco e na Bahia, respectivamente, na exploração de carvão, cana-de-açúcar e sisal.

Na Bahia, o PETI foi implantado inicialmente no semiárido produtor do sisal, ou *agave sisalana*. A rede produtiva desse vegetal – iniciada no campo e prolongada até os sítios urbanos – concentrava um elevado número de crianças e adolescentes, situação que elegeu a antiga Região Sisaleira como a pioneira do movimento pró-erradicação do trabalho infantil no estado. Desse modo, através da Portaria n.º 230 de 12 de julho de 1996, foi criada a Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (COMPETI) presidida e coordenada pela antiga Secretaria do Trabalho e Ação Social (SETRAS). Essa Comissão era composta por instituições governamentais e não governamentais que se articulavam com subcomissões regionais (presentes nas Regiões Econômicas Nordeste,

Paraguaçu e Piemonte da Diamantina, que integravam alguns municípios que compunham a antiga Região Sisaleira) e municipais.

A primeira atribuição da COMPETI foi definir os municípios percussores do PETI no estado. No segundo semestre de 1997, após uma série de visitas à antiga Região Sisaleira,[3] foram escolhidos cinco municípios do semiárido que possuíam as piores formas de trabalho executadas por crianças e adolescentes: Retirolândia, Santaluz, Conceição do Coité, Riachão do Jacuípe e Valente.

Retirolândia sobressaia por congregar simultaneamente o maior nível de organização e mobilização social, elevado contingente de mão-de-obra infantil e alto índice de pobreza. Além disso, esse município atraía a atenção dos organismos internacionais ligados à questão do trabalho mesmo antes do PETI. Não obstante os baixos indicadores sociais, as entidades locais desse município se empenharam em defesa das famílias carentes das zonas rurais e periferia urbana. Nessa linha, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) se comprometeu a resguardar os direitos dos seus associados, como a luta em prol da aposentadoria dos mutilados do sisal e a erradicação do trabalho de crianças e adolescentes.

A atuação do Sindicato retirolandense pode ser apreciada através de um Projeto considerado inovador para a região – projeto desenvolvido pelo mesmo com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Movimento de Organização Comunitária[4] (MOC) –, chamado *Bode Escola*, em 1995/96. Inspirado nas práticas de fundos rotativos e bancos de sementes, o Bode Escola previa, inicialmente, a seleção/identificação de famílias que possuíam crianças trabalhando. Estas eram selecionadas pelo STR e recebiam como "empréstimo" quatro cabras e um bode, com a proposta de melhorar a condição alimentar e formar um pequeno rebanho para complementar a renda. Em contrapartida, a família se responsabilizava por tirar as crianças

[3] Recorte espacial atribuído à área semi-árida produtora de *agave sisalana* ou sisal – vegetal implantado pelo governo do estado a partir de 1930, como forma de fixar a população com uma fonte de renda. Em setembro de 2003, essa área passou a ser tratada, oficialmente, como Território do Sisal – recorte adotado pelo Estado, com base na abordagem territorial desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário e Secretaria do Desenvolvimento Territorial – e abarca 20 municípios.

[4] Entidade criada em 1967, sob orientação da Cáritas Brasileira – órgão assistencial fundado em 1956 pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. Atualmente, o MOC desenvolve programas em 36 municípios que integram os Territórios do Sisal, Bacia do Jacuípe, Piemonte da Diamantina e Portal do Sertão, no estado da Bahia. Com a missão de contribuir para o desenvolvimento integral, participativo e ecologicamente sustentável da sociedade humana, a entidade atua através de sete programas, desenvolvendo ações nas áreas de comunicação, educação do campo, agricultura familiar, recursos hídricos, gênero, criança e adolescente e políticas públicas.

e adolescentes do trabalho e, ao final do ano, entregar a metade do rebanho ao Sindicato, como garantia de continuidade do projeto.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil em Retirolândia (BA)

O PETI é uma política pública, ou seja, constitui uma articulação de ações reguladas e providas pelo Estado mediante a pressão da sociedade (ARAÚJO, 2000; ARRETCHE, 2000; 2006). Portanto, sua criação pressupõe uma gestão descentralizada e participativa, características derivadas das mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, abertura que favoreceu a articulação do Estado e da sociedade civil com a rede de organismos internacionais que defendiam experiências em defesa dos direitos da infância.

Nos primeiros anos de existências o PETI ampliou o público-alvo – incorporando as famílias da zona urbana – e aumentou o período de permanência – estendendo aos 15 anos a idade limite. Desse modo, de acordo MPAS (2002, p. 2), o Programa passou a ter como objetivo geral a retirada de "crianças e adolescentes de sete a 15 anos de idade do trabalho considerado perigoso, penoso, insalubre ou degradante, ou seja, daquele trabalho que coloca em risco sua saúde e sua segurança".

Além disso, segundo o MPAS (2002, p. 2) e MDS (2004c, p. 3), o PETI tinha objetivos específicos centrados no não trabalho, na escolarização e na família, como:

a) retirar crianças e adolescentes do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante;

b) possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola;

c) fomentar e incentivar a ampliação de conhecimentos da criança e do adolescente, por meio de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar ao da escola, ou seja, na Jornada Ampliada;

d) proporcionar apoio e orientação às famílias por meio da oferta de ações socioeducativas; e

e) promover e implementar programas e projetos de geração de trabalho e renda para as famílias.

O PETI como ele deveria ser

O PETI se constituiu como um programa articulado em duas ações: o serviço socioeducativo e a concessão da Bolsa Criança Cidadã. A família beneficiada recebia uma bolsa mensal para cada filho retirado do trabalho. Em contrapartida, as crianças e os adolescentes deveriam frequentar a escola regular e, em turno oposto, participar de atividades esportivas, culturais, artísticas, de lazer e de reforço escolar, chamadas de *Jornada Ampliada*.

Essas atividades eram propostas pelos monitores: profissionais que, após processo de capacitação, se tornavam os responsáveis pela execução das diversas ações desenvolvidas na jornada. A capacitação previa uma instrução mínima aos educadores com o objetivo de subsidiar a construção de uma proposta pedagógica diferenciada – exigência que não correspondia à realidade dos educadores de algumas localidades, sobretudo, pela falta de formação e consciência do papel de mediador no processo educativo.

A jornada deveria acontecer em espaços com condições de atender o número de crianças e adolescentes beneficiados, denominados como *Unidades de Jornada Ampliada* (UJAs). Esses espaços precisavam dispor de instalações apropriadas para refeições, estudos, recreação ao ar livre, dinâmicas de grupo, atividades artísticas, culturais e desportivas devendo ainda apresentar boa iluminação, ventilação, condições higiênicas e sanitárias adequadas e equipadas com cadeiras, mesas e armários. Para tanto, poderiam ser aproveitadas instalações já existentes desde que adaptadas ou ainda construir espaços próprios, conforme indicações do MPAS (2002) e MDS (2004c).

Ao longo dos anos, o PETI passou por mudanças. Atualmente, o programa está alocado no MDS através da Secretaria Nacional de Assistência Social que responde, dentre outros, pelo Departamento de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial. A primeira é destinada à prevenção de situações de risco pessoal e social e ao fortalecimento e desenvolvimento de potencialidades das famílias e dos indivíduos. A segunda é voltada para a proteção de famílias e indivíduos em situação de risco social e pessoal, abarcando aquelas inseridas no PETI.

O PETI mantém o serviço socioeducativo e a transferência de renda. O objetivo inicial de contribuir para a erradicação de todas as formas de trabalho infantil prevalece com

modificações, como a extensão do tempo limite de permanência – passando a atender crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos.

Outra mudança, quiçá de maior repercussão, é a integração do PETI ao Programa Bolsa Família (PBF). O PBF, criado pela Lei 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, é um programa de transferência direta de renda, com contrapartidas, ou melhor, condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. A junção PETI/PBF é disciplinada pela Portaria N.º 666 de 28 de dezembro de 2005. Esta, através do artigo décimo segundo, determinava que as prefeituras eram obrigadas a inserir as informações relativas a cada família em situação de trabalho infantil no Cadastro Único para Programas Sociais para o Governo Federal (CadÚnico), obrigatoriamente, até 31 de março de 2006.

Com as mudanças, as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza passavam a integrar o PBF e por extensão os filhos menores em situação de trabalho deveriam ser encaminhados às ações socioeducativas e de convivência do PETI. Tal medida contemplava um dos objetivos da integração PETI/PBF: ampliar a cobertura do atendimento às crianças ou adolescentes trabalhadores.

O PETI como ele é

A Região Sisaleira na década de 1990 era marcada por condições socioeconômicas precárias. A fragilidade de sua base produtiva, a crise da lavoura sisaleira, as limitadas alternativas de subsistência, as longas estiagens, o mandonismo do poder local e a presença marcante do trabalho infantil eram prementes. É nesse cenário que o Estado constitucional de direito emerge para alterar aquela antiga condição forjada ao longo dos anos, e o PETI é uma das vias dessa mudança.

As primeiras dificuldades surgem antes mesmo de o Programa começar. A COMPETI organizou um encontro, no final de 1996, com a participação de representantes do governo do Estado, gestores municipais e membros de organizações não governamentais para dispor as bases do processo de cadastramento e a seleção das famílias a serem beneficiárias, o que resultou no convênio SETRAS/Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (CRH-UFBA).

A etapa do cadastramento, assumida pelo CRH-UFBA, visava à identificação das famílias com filhos entre 0 a 14 anos, que residiam na zona rural e/ou periferia urbana, concreta ou potencialmente envolvidas em atividades produtivas perigosas, como o trabalho com o sisal. Além disso, objetivava o levantamento de informações sobre as condições sociais, econômicas e culturais e a capacidade de oferta de serviços básicos de atendimento social, sobretudo educação e saúde, estudo que ficou conhecido como *Pesquisa Criança Cidadã*, conforme Ramos e Almeida (1997).

Após o cadastramento das famílias, partiu-se para uma decisão complexa: definir aquelas que seriam contempladas com o programa. A seleção foi feita com base na elegibilidade de critérios previamente estabelecidos – metodologia que incomodou algumas entidades locais que já dispunham de listas prontas com supostas famílias carentes.

A Pesquisa Criança Cidadã identificou em Retirolândia 1.589 domicílios na área rural compreendendo, 7.468 indivíduos. Desse universo, 1.759 (23,6%) eram crianças e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos, sendo 51,1% do sexo masculino e 48,9% do sexo feminino. Do total de crianças e adolescentes em idade escolar, 95,4% estudavam em 1996. Dentre estes, 82,6% estavam entre o pré-escolar e a 3º série do Ensino Fundamental e 57,1% trabalhavam e estudavam ao mesmo tempo – indícios da defasagem idade-série.

As condições educacionais do município também foram abordadas. Foi apontado que as 32 escolas e as 3 creches, no geral, apresentavam necessidades que iam da requisição de construir salas de aula, cantinas, sanitários, até a falta de equipamentos para o armazenamento e preparo da merenda, armários, bebedouros, sem contar a natureza multisseriada das classes e a falta de qualificação dos professores, como apontam Ramos e Almeida (1997).

Antes de salientarmos os benefícios e os limites do PETI é mister esclarecermos o processo de construção da nossa pesquisa. Buscamos analisar as implicações causadas pelo PETI após mais de uma década de existência, bem como quais dos seus objetivos foram realmente atingidos. Após o levantamento bibliográfico, a consulta do tema em jornais e revistas, a visita nas entidades e secretarias responsáveis pela execução do Programa, partimos para a coleta de dados primários.

Para construirmos nossa base de dados com informações primárias adotamos a técnica do grupo focal com grupos de atuais beneficiários do PETI. Essa técnica, proposta pelo

sociólogo Robert King Merton *apud* Gomes (2005), consiste em obter informações sobre determinados aspectos vivenciados por grupos de indivíduos. O primeiro grupo focal aconteceu com estudantes do Ensino Fundamental da Escola Municipal Valdeci Lobão, atuais beneficiários do PETI. Essa unidade escolar, segundo a Secretaria de Assistência Social de Retirolândia, é a que concentra o maior número de alunos integrados ao programa na rede pública municipal. Dos 585 alunos regularmente matriculados em 2008, 43,7% são beneficiários. O segundo ocorreu com estudantes do Ensino Médio do Colégio Estadual Olavo Alves Pinto, que saíram ou estão prestes a sair do programa por terem atingido a idade máxima de permanência.

Os grupos focais permitiram que conhecêssemos o PETI através daqueles que estão no programa ou que o deixaram recentemente. Essa atividade deu subsídio para a construção de questionários, que foram aplicados posteriormente aos egressos, aos professores-monitores e aos coordenadores.

A identificação dos egressos, para aplicação dos questionários, tomou como base uma relação dos cadastrados elaboradas pela Pesquisa Criança Cidadã, feita em 1997, pelo CRH-UFBA. Entretanto, existe uma incompatibilidade entre o número divulgado oficialmente no relatório da pesquisa (1.759 crianças e adolescentes) e a listagem disponibilizada. Esta última indica que existiam 1.520 cadastros. Como a listagem aponta o nome completo e o local de residência dos registrados, optamos por adotá-la como referência na aplicação dos questionários.

Entre os 1.520 indivíduos, na época crianças e adolescentes que tinham entre 7 a 14 anos, selecionamos 306. A definição da quantidade e a seleção dos egressos basearam-se em Gerardi e Silva (1981). Essas autoras, versando sobre os procedimentos matemático-estatísticos aplicados na Geografia, sugerem estratégias para o levantamento de informações e de noções gerais sobre a seleção de amostragem em unidades espaciais e não espaciais.

No caso da nossa pesquisa, que prioriza a dimensão não espacial, determinamos a amostra a partir do tamanho da população. Em um universo que vai de 1.500 até 1.599 indivíduos, segundo Krejcie e Morgan *apud* Gerardi e Silva (1981), o número de amostras deve ser 306. Colocamos os 1.520 cadastrados em ordem alfabética e adotamos como intervalo para a escolha de cada um dos 306 egressos a seleção sistemática. Esta, ainda de acordo com as

autoras, consiste na "retirada" da amostra mediante a divisão do número total de elementos da população pelo número de elementos que desejamos retirar. No caso da nossa pesquisa, o intervalo de retirada da amostra foi de 1 a cada 5 nomes.

A meta era encontrar 306 indivíduos, no universo de 1.520 cadastrados, aplicarmos os questionários e analisarmos as mudanças ocorridas nas suas trajetórias de vida. Dos 306 selecionados, identificamos 215; não tentamos localizar os demais, pois as respostas estavam repetitivas e, então, resolvemos mensurar os dados já adquiridos. Entre os 215 egressos identificados, aplicamos o questionário para 99, tendo em vista que 81 não residem mais no município. A maior parte, segundo os familiares e amigos mais próximos, partiu em busca de emprego e melhores condições de vida. Dos 35 restantes, 16 não deram retorno, 8 foram cadastrados e não participaram do Programa, 7 não quiseram responder, 3 não foram reconhecidos nas comunidades e 1 está detido.

Parte dos egressos foi categórica na recusa em participar. Outros procuraram os seus antigos professores-monitores para consultá-los sobre as perguntas e sobre possíveis implicações de suas respostas. Alguns, entretanto, foram muito solícitos, nos indicaram parentes dos ex-colegas e nos orientaram sobre o paradeiro dos que migraram. O mesmo aconteceu com os participantes dos grupos focais e alguns professores-monitores.

Entre os monitores, a recusa se repetiu. Em Retirolândia, no ano de 2008, existiam 37 educadores no PETI, sendo que 3 exerciam atividades de coordenação. Solicitamos, durante uma reunião de planejamento, que os 34 que atuavam na sala de aula respondessem a um questionário específico. Porém, apenas 50% retornaram. Fomos informados de que alguns recearam responder "certas" questões. Cabe atentar para o fato de que 2008 foi um ano eleitoral. As eleições municipais influenciaram nos ânimos da população no período pré e pós-eleitoral. Imaginamos que esse motivo tenha provocado algumas rejeições em responder aos questionários, tanto entre os professores-monitores quanto entre os egressos.

Além disso, surgiram outras dificuldades no desenrolar da pesquisa. A coordenação do PETI no município não dispõe de dados sistematizados sobre o programa, todas as informações geradas eram/são passadas às secretarias estaduais e ao MOC, entidade responsável pela execução de alguns subprogramas do PETI.

Nossas pesquisas apontaram que o PETI se subdividiu em três fases. A primeira delas, considerada a mais profícua, vigorou de 1997 até 2001, período em que foi implantado o

Programa Complementar MOC/Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) com consentimento da COMPETI. Esse programa tinha os objetivos de qualificar as atividades do PETI e criar subprojetos voltados para: a geração de renda, com o Projeto Prosperar; a participação familiar, com o Programa Agentes de Família (PAF); e aprendizagem/leitura, com o Projeto Baú de Leituras (PBL).

A segunda tem como marco a Portaria N.º 458 de 4 de outubro de 2001, que define as diretrizes e normas do PETI. Durante esse período (1997-2001), e com mais intensidade na primeira fase, o PETI era considerado pela população local como um programa atrativo e cobiçado. As crianças e os adolescentes saiam de casa cedo e voltavam no fim do dia. Nessa jornada de educação integral, em um turno frequentavam a escola regular e no outro as atividades complementares. As refeições eram servidas três vezes ao dia: almoço e lanche pela manhã e pela tarde.

Na Jornada Ampliada, cada dia da semana era mesclado com atividades diferentes: recreação, reforço escolar, jogos educativos, campeonatos de futebol, leitura, músicas, dramatizações, desenvolvimento de habilidades, festejos das datas comemorativas etc. Porém, com a defasagem do recurso de manutenção, o PETI, que era popularmente rotulado como um "programa rico e cheio de fartura", passou a sofrer algumas restrições que comprometeram a linha de atuação adotada pela comissão municipal responsável pelo programa. Situação que se agravou anualmente com o aumento dos preços dos alimentos, material de consumo e didáticos.

As crianças e os adolescentes vivenciavam no PETI atividades de conteúdo escolar e recreativas. Os monitores destinavam cada dia da semana, conforme seu planejamento, para realizar tarefas distintas. Os educadores escolhiam, também, o dia específico para trabalhar com a leitura, embora todos os dias o reforço escolar acontecesse, porém intercalado e envolvido com jogos educativos, recreação e brincadeiras. Essa característica tornava o ambiente da UJA atrativo ao permitir divertimentos típicos da infância, o que não era comum nem em suas casas nem na escola regular. Com isso, a existência do PETI no município gerou, a princípio, certo desconforto entre alguns monitores e professores da escola regular.

Como os momentos de diversão e aprendizagem contextualizada não aconteciam normalmente na vida dos beneficiários, a maioria qualificou o PETI como um programa

transformador e positivo. Ao questionarmos aos egressos sobre o valor do PETI em suas vidas, os relatos são unânimes em elogios e aprovação.

A terceira fase, que está em vigor, surgiu como desdobramento da Portaria n.º 666 de 28 de dezembro de 2005, que integrou o PETI ao PBF. Com essa resolução, o Programa se transformou de tal modo que, junto às circunstâncias anteriores, compromete sua continuidade. A dinâmica da jornada foi alterada, dentre outros aspectos, por consequência da defasagem do recurso necessário para a conservação e permanência das atividades desenvolvidas desde o início. Com isso, a proposta de educação integral se resumiu à escola regular e a meio turno de atividades complementares.

As famílias beneficiadas com o PETI, que até então recebiam a Bolsa Criança Cidadã (mais conhecida como “vale” ou “chequinho”, emitido pela coordenação e trocado no banco) e a Bolsa Família, foram identificadas pelo MDS e a duplicidade do beneficio foi “cortada”. O beneficio começou a ser repassado através de um cartão magnético diretamente do Ministério ao beneficiário. A União repassou para os municípios, entre 1997-2005, o recurso para manutenção do programa e pagamento da bolsa – após 2005, a bolsa passou ser paga com o cartão magnético.

Durante a primeira e a segunda fase, o PETI, de farto e abundante, passou a ser caracterizado pela escassez e carência. O impacto da crise foi notado pela queda na receita. Consequentemente, a comissão responsável pelo programa passou a eleger prioridades. As compras passaram a ser mais seletivas, era preciso escolher o que era fundamental: os lanches diversificados, as festividades, os passeios e os jogos educativos passaram a ser substituídos pelos produtos de primeira necessidade, como gêneros alimentícios e material de limpeza.

Cerca de dois meses após o trabalho de campo, o funcionamento das jornadas em Retirolândia foi modificada. As atividades atualmente são suspensas diariamente a partir das 10 horas da manhã e às 15 horas, pois não existe recurso suficiente para fornecer alimentação, além disso, ouvimos muitas queixas do excesso de atividades conteudistas e a redução das atividades recreativas.

Algumas mudanças foram positivas, como os trabalhos por temáticas em consonância com o contexto local, contudo, esse avanço encontra-se emperrado pela falta de recursos. Esse quadro de precariedade foi potencializado com os desdobramentos da terceira fase do PETI,

cuja integração ao PBF visava racionalizar os gastos e ampliar o atendimento. Entretanto, mesmo diante das dificuldades, não se pode afirmar que essa junção foi de todo ruim. A situação do PETI é então sintetizada como positiva em alguns aspectos e negativa por outros pela monitora Rubenilza Gonçalves, ao afirmar:

> Antes havia muita empolgação, interesse e alegria. Era muito melhor. As crianças brincavam todo dia e tinham aulas de reforço. Hoje, tem aula de reforço, mas as brincadeiras são poucas devido ao planejamento exigido. Às vezes, só tem uma aula de recreação na semana. Com tanta atividade escrita, as crianças não estão tendo o mesmo entusiasmo de antes. Outra mudança que observei foi em relação à alimentação. Está diminuído a cada ano. Antes, a alimentação era mais saudável e os alunos comiam bastante. Atualmente, devido ao pouco recurso que se tem, percebo uma reversão desse quadro. Não se tem a mesma fartura de antes. A alimentação é insuficiente. Há mudanças também relacionadas à migração do PETI para o Bolsa Família. O repasse da Bolsa sempre era feito com atraso e hoje a família recebe na data certa com o cartão que antes não possuía, porém verifica-se que houve diminuição no valor da Bolsa, que era de R$ 45,00, e hoje esse valor caiu para uns R$ 20,00, outros R$ 25,00, não tem valor fixo para meu conhecimento.

Ao analisarmos a resposta dessa educadora, percebemos que as mudanças não são tão claras para algumas categorias envolvidas no programa, apesar de perceber diferenças. As transformações não param, sobretudo em relação aos recursos que diminuem continuamente, pois o mesmo está vinculado ao número de indivíduos em situação de trabalho, e, segundo a Secretaria Municipal de Assistência Social, esse número vem se reduzindo.

Ratificamos que a junção PETI/PBF ainda é muito recente e que os seus efeitos ainda estão se formando, não obstante os aspectos negativos que vem a tona. A insegurança das mudanças causadas pela integração se agravou em alguns municípios, como Quinjinge, Retirolândia e Santaluz, devido ao atraso no pagamento da Bolsa. O fato aconteceu, como mostra a reportagem “Prefeituras inadimplentes causam paralisação no PETI”, da edição n.º 16 do *Jornal Giramundo* (2005, p. 4-5). A matéria trata da inadimplência de algumas

prefeituras com a prestação de contas de outros programas sociais, o que implicou o bloqueio dos recursos destinados ao pagamento das bolsas.

Conforme a matéria, diante dessa situação, foi registrado casos de crianças e adolescentes que deixaram a escola e voltaram para o trabalho para ajudar os pais no complemento da renda familiar. Em Retirolândia, na época, houve protesto contra a paralisação do programa, já que cerca de 700 famílias beneficiadas ficaram sem receber.

É importante esclarecer que o Governo Federal continua repassando o recurso. A questão é que as modificações do PETI foram criando uma série de situações negativas que, após mais de uma década, passaram a ser sentidas de uma só vez. Segundo Marinaldo Maciel, então secretário de Assistência Social, "o recurso financeiro tá defasado. No início do programa, onde comprávamos um botijão de gás a R$ 6,00, hoje é R$ 30,00, e um quilo de carne que era R$ 2,00 hoje é R$ 9,00, com o mesmo recurso do início".

É com esse quadro insustentável que o PETI em Retirolândia atendeu, em outubro/2008, 787 crianças e adolescentes em 20 UJAs. Foi em torno dessas UJAs que o PETI se consolidou no município, modificando a dinâmica das famílias nas quais havia crianças trabalhando. Para prosseguir a reflexão das implicações desse programa, optamos por analisá-lo em duas partes. Na primeira, mencionamos a influência dos três subprojetos: Prosperar, PAF e PBL; e na segunda, através da contribuição dos egressos, apontamos a situação atual dos primeiros beneficiários na Bahia.

Geração de renda para as famílias do PETI: Projeto Prosperar

Como já mencionamos, um dos objetivos do PETI é a promoção de programas/projetos de geração de trabalho e renda para as famílias beneficiadas. Desde 1999, o MOC, em sua área de atuação, vem trabalhando com atividades de geração de renda nos municípios contemplados com o PETI. A entidade ministrava cursos e capacitações preparando as famílias para trabalhar em diversas atividades, tais como: horticultura, cooperativismo, manejo da caatinga, silagem, fenação, beneficiamento de carnes e leite, apicultura, aproveitamento da mandioca, introdução à informática, hidroponia, energia solar, construção rural, dentre outros.

Mas é a partir de 2001, como desdobramento do Programa Complementar MOC/UNICEF aprovado pela COMPETI, que as atividades de geração de renda são ampliadas com a criação de o Projeto Prosperar. Segundo Relatório MOC (2002), esse Projeto tinha como propósito desenvolver atividades que assegurassem promoção, racionalização e potencialização do uso das propriedades rurais com assessoramento técnico, eventos de capacitação e disponibilização de linhas de crédito.

Desse modo, segundo Relatório do MOC (2002, p. 126-127), o Projeto atingiu 3.065 famílias em 95 comunidades que foram beneficiadas com assistência técnica e cursos de capacitação. O Prosperar concedeu, de acordo com o Relatório do MOC (2002, p. 127), R$ 2.990.144,57 em linha de crédito voltada para o desenvolvimento de atividades na propriedade e apoio a microempreendimentos agrícolas e não agrícolas.

Em Retirolândia, o Prosperar é atuante nas comunidades de Bastião, Mandápolis, Mucambo e Uberlândia. A primeira começou a se destacar a partir de 2002, quando um grupo de 5 mulheres deixou o trabalho com o sisal e passou a atuar na produção de mel, iogurte, doces e também ovinos e galináceos. Mas o destaque é a produção do Tempero Natural Prosperar e do energético Multimistura – esse último foi introduzido anteriormente pela Pastoral da Criança.

O grupo dispõe de uma casa própria, onde o tempero é processado, embalado e armazenado. A casa, construída com recursos do Projeto, da associação local, da prefeitura e da contribuição do próprio grupo, garante condições de trabalho e higiene. Atualmente, o tempero está sendo vendido nos supermercados de Retirolândia e em municípios adjacentes; além disso, o grupo vem retomando a parceira com a Cesta do Povo[5] – com qual negociava até 2005.

No município de Retirolândia o Prosperar prosseguiu com ações significativas. Uma delas foi o estímulo à aquisição dos produtos da agricultura familiar pelos gestores do PETI, porém, com a concorrência do comércio local, os pequenos agricultores suspenderam a comercialização. Outra iniciativa, talvez mais exitosa, é a inserção dos jovens moradores das áreas rurais como multiplicadores da assistência técnica em suas comunidades.

[5] Rede de lojas criada em 1979 pelo governo do estado baiano com o objetivo de promover a oferta de produtos básicos à população de baixa renda e garantir a estabilidade nos preços dos gêneros de primeira necessidade.

Atualmente, cinco jovens – três deles egressos do PETI – do município, estão atuando, entre os quais destacamos a jovem Jailza de Lima Oliveira, moradora da Fazenda Casa Nova, que aos 22 anos conta como sua vida foi modificada após ingressar no PETI:

> Devido aos conhecimentos que adquiri no PETI, consegui minha independência. Hoje, tenho a minha autoestima elevada, aprendi a me relacionar melhor com as pessoas e valorizar os recursos naturais. E, através dos exemplos que aprendi, tenho valores e virtudes reconhecidos e faço parte dos movimentos sociais. No PETI, aprendi a fazer bordado e crochê. Faço parte de um grupo de produção, o TEAR, Tecendo Arte na Região, e faço almofada, colcha, bolsa, estola etc.
> O grupo tem sete integrantes, que produzem e vendem no município e até em outros estados.

O Programa Agentes de Família

Desde suas primeiras normatizações, o PETI está associado à família. O MPAS (1997, p. 9-10) buscou garantir essa unidade ao assegurar o "apoio psicossocial expresso em entrevistas, visitas domiciliares, grupos de escuta mútua, trocas de experiências, aconselhamento, informação, orientação e encaminhamentos" acompanhados da oferta de ações especializadas como "programa de geração de renda e empregos acoplados à oferta de capacitação profissional, atendimento à demanda de justiça com assistência advocatícia e jurídica, melhoria habitacional".

Os Agentes de Família eram jovens lideranças que, mediante remuneração simbólica, encarregavam-se de promover o envolvimento e a participação das famílias nas atividades do PETI. A escolha dos agentes era feita pelas organizações da sociedade civil com a supervisão do MOC, que realizava uma entrevista e solicitava do candidato uma redação. Os selecionados passavam por um processo de formação, no qual eram orientados sobre como agir com as famílias. Cada um tinha uma média de 40 famílias para fazer, pelo menos, uma visita mensal, além de promover reuniões nas comunidades, visitar as UJAs, esclarecer as dúvidas dos beneficiários e estudar os temas a discutir com as famílias.

À medida que os agentes acompanhavam/orientavam as famílias sobre as atividades, ficava mais fácil identificar os problemas e modificar as estratégias, já que passavam a conhecer a

realidade das comunidades em que atuavam. Como resultado da influência dos agentes em alguns municípios do território, os pais fiscalizavam as ações do PETI. Nos Relatórios do MOC (1999-2005), consta que os pais criaram associações e comissões, estudaram o funcionamento dos conselhos e exigiram a participação nos mesmos, frequentavam as sessões na câmara, acompanhavam a gestão dos recursos nos municípios, reclamavam e orientavam a substituição de alimentos industrializados como sucos e enlatados por produtos da agricultura familiar, entre outros.

Muitas temáticas foram discutidas com a participação dos agentes, contribuindo, muitas vezes, para o processo socioeducativo das famílias beneficiadas – a maior parte era composta por indivíduos sem escolaridade. Os documentos produzidos pelos idealizadores do PAF fazem crer que esse programa fluiu como uma das melhores propostas do PETI. Contudo, no trabalho de campo, notamos muitos entraves, como: a baixa escolaridade dos agentes, que impedia a compreensão dos temas discutidos; o pouco envolvimento das entidades da própria sociedade; a distância entre as comunidades que os agentes atuavam; e o número insuficiente de agentes para dar cobertura às comunidades distantes.

Apesar do sucesso atribuído ao PAF, é válido pontuar que se acaso todas essas ações de empoderamento e participação das famílias já aconteceram, elas deixaram de existir "como num passe de mágica" – indícios de como as relações foram firmadas num ambiente de fragilidades.

O Projeto Baú de Leitura

O Baú de Leitura é uma das atividades educativas da Jornada Ampliada. Criado em 1999, com o nome Mala de Leitura, o Baú é uma espécie de caixa confeccionada com fibras de sisal cheia de livros que se desloca entre as jornadas e as escolas regulares com o objetivo de proporcionar momentos de leitura e reflexão às crianças e adolescentes que não tinham oportunidade de fazê-lo. O PBL destina-se, em específico, aos educadores de escolas públicas, sejam da jornada regular ou da ampliada (PETI), buscando-se atingir os alunos, incentivando-os a ler mais e dar mais sentido ao próprio ato de ler, segundo Baptista *et al*. (2006).

O Baú é composto por obras agrupadas em três eixos norteadores ou "motes", que orientam a escolha do seu acervo. O primeiro mote aborda questões relacionadas à identidade

pessoal, cultural e local; o segundo, sobre a relação dos indivíduos com a natureza e ambiente; e o terceiro aborda o papel social dos leitores na família e na comunidade. Cada Baú contém 45 volumes com 15 títulos que abordam os três motes. São livros da literatura infanto-juvenil, nos quais podem ser encontradas fábulas, histórias, poemas, lendas indígenas e africanas, entre outras.

O Baú fica sob a responsabilidade do educador-leitor, porém à disposição para leitura das crianças e suas famílias, ou de outros interessados. Cada educador passa por um processo formativo que constitui uma das fases do projeto; a outra é o desenvolvimento do trabalho pedagógico, com as crianças, os adolescentes e suas famílias. O primeiro passo da proposta metodológica é a oficina de sensibilização, na qual são estimuladas situações de autoconhecimento e o educador é levado a refletir sua história pessoal e de sua comunidade. Como a proposta é processual, os educadores participam de outros encontros que ocorrem de forma semelhante a anterior; são as oficinas de retomada do processo, avaliação e planejamento.

Existem ainda, como expõem Souza *et al*. (2006, p. 79-86), outras atividades que aprimoram o processo formativo, como: a apresentação do PBL; a trocas dos Baús entre os educadores (acontece depois que todos os livros são trabalhados; no geral, procura-se nesses momentos incentivar a mística e a socialização da aprendizagem); visitas técnicas de monitoramento (feitas pelos técnicos de educação do MOC); encontros de coordenadores (momento de troca de experiências entre os representantes do projeto de cada município); núcleo de estudo; encontros de avaliação e planejamento (momentos de socialização entre os educadores e o coordenador do projeto em cada município); e intercâmbios (são as trocas de experiências através de encontros regionais e estaduais).

Quando o PBL começou, em 1999, atingia 675 crianças e adolescentes em 3 municípios. Em 2007, passou a atuar em 52 municípios do estado, envolvendo 28.539 crianças e adolescentes acompanhados por 1.004 educadores em torno de 942 Baús. No Território do Sisal, em 2007, o PBL esteve presente em 19 dos seus 20 municípios, envolvendo 13.535 crianças/adolescentes acompanhados por 478 educadores.

Segundo Hitti e Souza (2006, p. 137-139), desde 2004 a equipe de Educação do MOC vem efetuando um diagnóstico do PBL. Essa sistematização identifica quantitativamente alguns indicadores qualitativos do projeto. Dentre as informações são registrados o número de

crianças e educadores que estão lendo, tanto as obras do acervo como outras; o número de contos, poesias, histórias, paródias, músicas, jornais e murais produzidos por crianças e educadores; identifica a participação de familiares que estão tendo acesso aos livros do Baú; identifica-se igualmente se crianças e educadores se apresentam na comunidade, na câmara de vereadores, nos conselhos ou em outros municípios.

Nos trabalhos de campo em Retirolândia, observamos que as atividades socioeducativas do PETI são precárias. Faltam a formação continuada dos professores e uma infraestrutura que viabilize o desenvolvimento das ações educativas, como salas adequadas, luz elétrica, quadras de esporte, salas de informática, dentre outros.

Mesmo com tanto entraves, o PBL se consolidou em muitas comunidades como um sucesso, já que é a única atividade com êxito. Um dos principais momentos do PBL é o chamado evento de devolução, no qual a comunidade se reúne para assistir à apresentação das obras de formas diversas, como dramatizações, danças, paródias, e ouvir as histórias dos livros lidos pelas crianças e adolescentes.

Outro momento de igual relevância é a troca do Baú. Como já afirmamos, ele é itinerante. Depois de explorados todos os livros com as crianças e adolescentes, ou mesmo adultos, o monitor troca de Baú com outro educador do mesmo município. No geral, essa etapa é festejada, caracterizando-se como uma oportunidade para os alunos-leitores exporem as histórias lidas.

Essa prática, na Jornada Ampliada da comunidade de Lagoa Grande, no município de Retirolândia, se consolidou como um motivo de festa e mudou a dinâmica da jornada. Durante uma visita à comunidade, conhecemos alguns membros da União da Juventude Popular (UJP), grupo “nascido” como desdobramento das atividades de troca do Baú e que atua em apresentações musicais e danças.

Um dos idealizadores do grupo foi o próprio monitor que atua na comunidade e que começou a estimular a criatividade de jovens artistas durante a atividade de troca de Baú. Essa prática, que em outras UJAs acontece sem muito envolvimento dos integrantes do Programa, deu dinamicidade à unidade de Lagoa Grande, levando-a a ser conhecida popularmente como sede da “jornada modelo”. Segundo os integrantes da UJP, a mesma garotada que bagunçava; “jogava comida dentro do filtro” e “atirava um ao outro contra as cercas” que separa a UJA das demais propriedades, passou da condição de desacreditada a

referência. O grupo, formado por egressos e atuais beneficiários, hoje se apresenta em diversos eventos dentro e fora do estado.

Além disso, na mesma UJA foi adotado o projeto horta ecológica, com a qual as crianças/adolescentes aprendem a conviver com o semiárido, conhecendo tecnologias alternativas, não poluentes e acessíveis, produzindo coletivamente alimentos orgânicos. Ao visitarmos a UJA de Lagoa Grande, observamos que a horta está desativada por falta de apoio e de recursos, mas o monitor e as crianças continuam cuidando do pomar com árvores frutíferas como (acerolas, pinhas e caju).

Retomando o PBL, ratificamos sua importância ao percebemos como o projeto é enaltecido pelos atuais e ex-beneficiários, o que se confirmou nas entrevistas com os egressos e nos grupos focais, como demonstra a egressa Geovane dos Santos, 17 anos, estudante do Colégio Estadual Olavo Alves Pinto:

> O Baú de Leitura incentiva muito as crianças a ler. Eu, por exemplo, tomei muito gosto pela leitura através do Baú, pois nele vinham incluídos muitos livros interessantes; já cheguei a ler até 30 livros no ano. Mas a criança tem o dever de ir para a escola e para o PETI, porque corre o risco de perder o beneficio. Com o Baú de Leitura, nós aprendemos a fazer peças teatrais e acostumamos com o público, como em meu povoado (Vista Bela), por exemplo: nós formamos um grupo teatral, com pessoas que já saíram do PETI, que já completaram a idade e com pessoas que ainda estão no PETI, pessoas que já são mães, que ainda gostam e vivem o que aprenderam no PETI.

Ou através da garota Suelen Santos Almeida:

> O Baú é muito importante. Ele me ensinou várias coisas e ajuda também. Me ajudou principalmente a aprender a ler, a desenvolver criatividade etc. Às vezes, os professores ensinavam como é bom fazer criatividades na sala de aula e em grupo. A partir disso, eles desenvolvem o Baú de Leitura com a gente. O Baú é a coisa principal do PETI. Ele é feito de sisal, contém folhas de oficio, lápis, classificador e principalmente livros para o aprendizado do aluno. Mas às vezes é ruim, porque que nem todos os alunos sabem ler.

Analisando a resposta de Suelen, observamos um dos entraves do PBL. O fato é que mesmo as atividades do Baú, tão exaltadas, precisam ser mais bem analisadas. O educador só troca o Baú quando todos os livros forem lidos por todas as crianças. Como a maior parte das turmas do PETI é formada por crianças e adolescentes com idades e séries distintas (multisseriadas), alguns alunos sabem ler e outros não, situação que emperra o processo.

Outro grave problema é a atual crise porque o PETI está passando e que afeta a dinâmica do PBL. Como as aulas são suspensas na metade da manhã ou da tarde, os educadores não fazem o trabalho com qualidade. Além disso, como a frequência está muito irregular (uma semana a criança participa das atividades, na outra falta e na seguinte frequenta novamente) a criança fica "atrasada" em relação às demais e os monitores precisam retornar aos livros não lidos para que ela acompanhe.

Mesmo esse projeto, que congrega os resquícios positivos do PETI, está ameaçado devido a instabilidade da situação contratual dos monitores. Na Bahia, a contratação dos monitores, desde o início do Programa, foi confrontada com várias questões legais. Os estados e as prefeituras não podiam fazê-lo, uma vez que os educadores não foram selecionados por concurso público, mas por processo seletivo com prova escrita e entrevista.

Sempre que o impasse da situação trabalhista emergia, uma solução temporária era tomada. Em janeiro de 2009, o contrato termina e o governo do estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SEDES), pretende transferir a responsabilidade da gestão dessa política pública para entidades da sociedade civil. A proposta, firmada no "Edital de Chamamento Público de Entidades – PETI" vigente até o fim de outubro/2008, pretendia selecionar as entidades interessadas em apoiar os municípios na operacionalização de enfrentamento ao trabalho infantil e na execução de ações socioeducativas.

Identificando os egressos

Nesta seção, pretendemos verificar, com base nas respostas dos egressos, se os objetivos do PETI, mencionados anteriormente, foram exitosos. Para tanto, consideramos necessário o conhecimento das principais características dos 99 egressos que responderam o questionário. Dos entrevistados 51,5% pertence ao sexo masculino e 48,5% ao sexo

feminino, proporção semelhante à Pesquisa Criança Cidadã efetuada em 1997. Em relação à idade, 41,1%, se concentra na faixa entre 17 a 19 anos, seguidos da faixa de 22 a 24 anos, com 30,3%, e 20 a 21, com 14,1%.

Entre os egressos entrevistados, podemos afirmar que o objetivo do PETI, de retirar crianças e adolescentes do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante, não se concretizou totalmente. Essa assertiva se baseia nas respostas obtidas, nas quais 25,3% afirmaram trabalhar enquanto estavam no Programa, apesar de saber que era proibido. Porém, mesmo entre alguns egressos que confessaram trabalhar e receber a bolsa, é perceptível a conscientização de que o trabalho infanto-juvenil penoso não deve existir. Adeládio Oliveira Santana Filho, 22 anos, e Rizélia Bispo dos Santos, 24 anos, egressos que mesmo no PETI permaneceram no trabalho, confirmam esses aspectos. Para Adeládio, "o trabalho infantil não deveria acontecer, mas há muitas famílias pobres que precisam e não tem outra opção". Rizélia afirma: "o trabalho infantil é uma crueldade, mas é uma maneira que as crianças procuram para ajudar suas famílias".

É importante mencionar que essa visão não foi unânime, apesar dos diversos momentos de sensibilização e discussão sobre erradicação do trabalho infantil, seja nas jornadas ou nas reuniões com os pais. A cultura do trabalho durante a infância como uma situação "natural" foi identificado entre 16,2% dos egressos, para os quais o trabalho durante a infância não prejudica o desempenho na escola.

A longo prazo, o objetivo também não foi alcançado. É comum encontrarmos crianças e adolescentes trabalhando na feira-livre durante os sábados. Na pesquisa de campo, identificamos que a maioria dessas crianças não trabalha para ajudar no sustento doméstico. Num bate-papo informal, notamos que a maioria delas passa o dia carregando feira nos "carrinhos de mão" e no fim do dia usam o dinheiro recebido para brincar nas casas de jogos eletrônicos ou acessar a internet.

Encontramos casos em que os beneficiários abandonaram o programa e retornaram ao trabalho, como fez o adolescente Robeilton da Silva Oliveira, de 14 anos, morador do povoado de Jitaí, em Retirolândia. O garoto integrava o PETI, mas resolveu deixá-lo em meados de 2008, pois, segundo ele, "trabalhando com o sisal dá pra receber por semana R$ 15,00, R$ 30,00, e pra receber o dinheiro do PETI eu tenho que esperar um mês". A rotina

de Robeilton é trabalhar no sisal pela manhã, ir para escola à tarde e fazer suas atividades escolares à noite.

Em relação ao objetivo de possibilitar o acesso, a permanência e o bom desempenho de crianças e adolescentes na escola, afirmamos que os dois primeiros não foram comprometidos, haja visto que 58,6% concluíram ou estão prestes a concluir o ensino médio, 26,3% estão concluindo o ensino fundamental e 10,1% já concluíram esse último. Porém, em relação ao desempenho, não pareceu que o objetivo foi atingido, se bem que não é um aspecto fácil de ser analisado.

Identificamos que muitos egressos não conseguiam interpretar as questões propostas. Notamos, por exemplo, que no item em que questionávamos a faixa etária e o nível de escolaridade, alguns responderam em duplicidade, e o mesmo se repetia em outras perguntas do questionário. Outros até afirmaram não ter condições de responder e que precisariam da ajuda de terceiros, pois não entendiam o que era solicitado. Registramos que averiguar o desempenho na escola seria mais bem deslindado caso comparássemos os indicadores de aprovação, conservação e desistência na escola regular antes e após o programa. Até iniciamos essa averiguação ao fazermos o levantamento do total de alunos e dos indicadores citados em 1997 e 2007, mas com as dificuldades, como as atas pouco claras e o tempo restrito, optamos por continuá-la em outro momento.

O desempenho desses indivíduos na escola esteve comprometido desde cedo. Ramos e Almeida (1997) já haviam demonstrado essa realidade ao apontar, na Pesquisa Criança Cidadã, que 77,9% das crianças começaram a trabalhar entre os 3 e os 9 anos, conjugando, simultaneamente, trabalho e escola. Ratificamos essa situação ao apontarmos que entre os entrevistados 51,5% começaram a trabalhar antes dos 10 anos de idade.

Durante as duas primeiras fases do PETI, reconhecemos que o programa cumpriu o objetivo de incentivar e fomentar a ampliação de conhecimentos da criança e do adolescente, por meio de atividades culturais, esportivas, artísticas e de lazer no período complementar ao da escola, o que se confirma com as respostas.

Propusemos que os egressos indicassem o motivo que os fazia frequentar a jornada. As respostas confirmaram nossa hipótese de que a Bolsa Criança Cidadã era o principal motivo, mas surgiram outros elementos, como o Baú de Leitura, que atraíam a frequência das crianças e adolescentes. A multiplicidade de atividades do PETI é sintetizada pela

egressa Jaciara de Almeida, 23 anos, para quem o Programa "oferecia tempo para estudar, reforço escolar, lazer, oportunidade de aprender atividades artísticas e ajuda financeira"; ou Renilton Silva, 22 anos, ao afirmar que "o PETI é um programa onde as crianças tinham o lazer para brincar e responder as suas atividades escolares; lá tinha também o Baú de Leitura, onde a gente fazia grandes apresentações muito engraçadas".

Em relação ao apoio e a orientação às famílias por meio da oferta de ações socioeducativas percebemos que houve avanço nos primeiros anos de existência do PETI, porém não se consolidaram. Um dos frutos dessa ação é o engajamento político de alguns egressos, desdobramento das ações socioeducativas ministradas tanto nas jornadas quanto nos encontros com as famílias que participavam das atividades propostas pelo antigo PAF, como os dias de estudo, palestras, visitas e esclarecimentos. Desse modo, 60,6% dos egressos participam atualmente de alguma organização, seja associação, partido político, cooperativa, sindicato, grupo de igreja ou coletivo de jovens.

Em se tratando do objetivo de implantar projetos de geração de renda, identificamos que eles existiram, mas é necessário uma articulação ainda mais forte das diversas instâncias do governo no sentido de facilitar a atuação dos grupos. Durante os trabalhos de campo, mantivemos contato com grupos de mulheres artesãs, costureiras, cozinheiras, com jovens contratados para atuar nos movimentos sociais, mas as iniciativas ainda são limitadas. Outra situação é que não percebemos uma significativa ascensão intergeracional em relação aos egressos e seus pais. A maior parte dos pais trabalha na roça, sobretudo com o sisal.

Ao questionarmos a atual ocupação dos egressos, observamos que 30,4% estão desempregados, 29,3% apenas estudando e 18,2% retornaram ao trabalho na roça com o sisal, (re)vivendo a rotina ao lado dos seus pais. Por outro lado, parte dos egressos não foi encontrada. Como já mencionamos, 81 deles migraram, parte desses ex-beneficiários permaneceu no estado e até mesmo em municípios próximos a Retirolândia. De acordo com os familiares e amigos mais próximos desses egressos, 85,2% migraram para outros locais em busca de oportunidade de trabalho, 8,7% foram morar em assentamentos rurais e sobre os demais não obtivemos informações.

Dentro do próprio estado, a maior concentração dos egressos está em Salvador, posicionado como a primeira opção (35,8%), seguido por Conceição do Coité (9,9%), Nova Palmares (8,7%) e Valente (7,4%). Fora do estado, a maior concentração é encontrada em São Paulo

(12,3%), Goiás (4,9%) e Minas Gerais (4,9%). Esses números evidenciam que um dos objetivos do PETI, promover e implementar programas de geração de renda, não atendeu as expectativas.

Os resultados da nossa pesquisa apontam que o PETI gerou implicações de ordens distintas e seu sucesso só seria plenamente realizável se conectado a outros programas complementares, capazes de propiciar aos egressos empregos e renda às famílias. Entendemos que o Projeto Prosperar e o Programa Agentes de Família se constituíram em tentativas com tais finalidades, entretanto, elas não tiveram o alcance desejado e foram incapazes de superar os impasses e descontinuidades dos programas governamentais como comumente acontecem.

Considerações finais

A situação do trabalho infantil passou a ser uma prática combatida com ênfase nas duas últimas décadas do século XX. O motivo dessa mudança de padrões sociais, instituídos secularmente, foi a criação de mecanismos de coerção estruturados por uma rede em defesa dos direitos do público infanto-juvenil, articulada por organismos internacionais, Estado e sociedade civil.

Pode-se dizer que a rede de proteção à criança pressionou para que as leis fossem cumpridas corretamente, tendo em vista que a primeira legislação que regulava o trabalho infantil foi oficializada durante a Primeira República. Como uma das medidas consoante os "novos" valores sociais, o Governo Federal criou, em 1996, o PETI, que buscava congregar o acesso à educação e a proibição do trabalho infantil – dois grandes referenciais que expressam as concepções de defesa e proteção às crianças e aos adolescentes.

Como foi abordado, o PETI se dividiu em três fases. Cada período trouxe implicações de natureza positiva ao tempo em que evidenciava suas limitações. Desde a segunda fase, os aspectos restritivos se tornaram mais perceptíveis, acentuando-se a partir de 2006 com a integração ao PBF. A defasagem dos recursos se tornou o principal impasse. O descompasso entre o valor recebido por cada criança/adolescente e o preço da alimentação e materiais de consumo ficou tão acentuado que a solução encontrada foi a suspensão das aulas nas jornadas na metade do turno para evitar as despesas com o lanche e o almoço.

O trabalho de campo indica que na primeira fase os resultados do programa foram considerados positivos, não obstante as dificuldades enfrentadas para dirimir os ranços do clientelismo assistencialista – no momento da seleção das famílias, por exemplo, algumas entidades já possuíam listas prontas com os nomes de supostas famílias carentes, conforme salientado. Outro percalço foi o processo de participação social, necessário à gestão dos programas sociais pós-Constituição de 1988, visto com receio pelas lideranças políticas locais temerosas da perda de poder e prestígio. Nas fases subsequentes, essas dificuldades se somaram à defasagem dos recursos.

Ao focarmos nossa atenção nos objetivos do PETI, observamos que cada um deles contou com a criação de um subprograma específico. Trata-se do Programa Complementar MOC/UNICEF, que, centrado na retirada das crianças e adolescentes do trabalho e no ingresso à escola/jornada, criou ações de geração de emprego e renda (Programa Prosperar); atividades socioeducativas para as famílias (Programa Agentes de Família); e o fomento às práticas culturais e artísticas (Projeto Baú de Leitura).

O Programa Prosperar, desde que foi criado, desenvolve propostas de geração de renda às famílias, como subsídios à criação de microempreendimentos, cursos de capacitação e o apoio à comercialização dos produtos entre os agricultores familiares e o grupo gestor – mesmo antes da diminuição dos recursos do PETI, essa transação já vinha decaindo por causa da concorrência com os comerciantes locais.

O PAF desenvolvia ações socioeducativas com as famílias do PETI, como debates e dias de estudo. Essas propostas mudaram aspectos do cotidiano, para além dos beneficiários, ao favorecer a participação social, elevar a autoestima das mulheres e valorizar a "identidade sertaneja". Como consequência, a família se envolvia, participava e opinava nas atividades do PETI. Nos últimos anos, a participação da família não tem se mostrado com muito vigor, pois diante dos impasses manifestados, não há informações de que existam mobilizações no sentido de reverter o quadro que se apresenta para o futuro.

O PBL congrega toda estima e repercussão construtiva por parte da comunidade, dos que estão no PETI e dos egressos. Como as atividades socioeducativas do PETI estão precárias, o PBL se consolidou em muitas comunidades como um sucesso. Contudo, os desdobramentos da crise que afetam o PETI repercutem na dinâmica do Baú. A redução do horário da jornada dificulta a realização da atividade que é organizada semanalmente pelos

educadores com base na leitura e apresentação das obras. A presença de crianças e adolescentes que não sabem ler também emperra o processo, uma vez que a maioria é oriunda de turmas multisseriadas, sendo a aprendizagem diferenciada. Como a maior parte das jornadas também reúne alunos de idade e série distintas, o problema permanece.

O discurso dos grupos envolvidos no PETI é unânime em afirmar que as ações socioeducativas desse programa permitiram o acesso à educação, o bom desempenho na escola e a diminuição da evasão. Ao questionarmos a existência de estudos confirmando esses indicadores, não obtivemos nada de concreto. Os coordenadores de monitores apontam que todos os anos, geralmente no mês de novembro, solicitam aos monitores a previsão de aprovação e conservação (repetência) das crianças e adolescentes na escola regular. Os dados são encaminhados à equipe de educação do MOC e o município não possui arquivo próprio. Solicitamos essas informações à referida entidade e não obtivemos respostas em tempo hábil.

Por outro lado, muitos aspectos ainda não são possíveis de mensurar. A situação de grande parte dos egressos que migraram em busca de trabalho é uma delas. Foram muitas as reclamações da inexistência de atividades profissionalizantes ou semiprofissionalizantes no programa, o que seria a solução para os filhos das famílias menos abastadas.

O funcionamento e a gestão das UJAs também são questões a ser pensadas. Desde o início do programa, a falta de transporte impedia que os coordenadores visitassem as diversas UJAs espalhadas pelo município para fiscalizar e resolver impasses. A escassez de água também foi um problema recorrente, e por diversas vezes era o motivo para a suspensão das aulas. A infraestrutura das jornadas, apesar da construção de cinco UJAs e as adaptações feitas nas demais, também não está em conformidade com as propostas do programa. Nem todos os espaços possuem energia elétrica (o que impede o uso de geladeira para armazenar os alimentos, impossibilitando ainda o uso de som e televisão), os ambientes não são bem iluminados e ventilados, falta área para recreação e estudo.

O planejamento pedagógico adotado atualmente favorece a participação dos monitores ao permitir que opinem na escolha das temáticas abordadas nas aulas. Mas a defasagem dos recursos e a carência de materiais para dinamizar as atividades socioeducativas tornam as aulas muito conteudistas, e cada dia mais semelhantes à escola regular. A falta de conexão entre os professores da rede e os monitores também deve ser revista – o trabalho conjunto

ocorre uma vez no ano durante a "semana pedagógica" municipal. A instabilidade da situação contratual dos educadores contribui para a perda de estímulo. O contrato finaliza no início de 2009 e metade dos educadores de Retirolândia estão com os empregos ameaçados.

Apesar de todos os impasses, apontamos que a criação do PETI é vista como salutar, especialmente para o Território do Sisal. A proposta de educação integral, com acesso à leitura, atividades artísticas e esportivas, alimentação, fardamento, alternativas de geração de renda, a valorização da cultura local, a organização das famílias e dos egressos e o auxílio financeiro foram, para muitos beneficiários, uma novidade e exemplo de cidadania.

Referências

ANTUNIASSI, M. H. R. *Trabalhador infantil e escolarização no meio rural*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

ARAÚJO, T. B. *Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro:* heranças e urgências. Rio de Janeiro: REVAN/FASE, 2000.

ARIÈS, P. *História social da criança e da família*. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1981.

ARRETCHE, M. T. S. *Estado federativo e políticas sociais:* determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: REVAN; São Paulo: FAPESP, 2000.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.) *Avaliação de políticas sociais:* uma questão em debate. 4. ed. São Paulo: Cortez/Institutos de Estudos Especiais, 2006. p. 29-39.

ATLAS Desenvolvimento Humano no Brasil, 2003. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php. Acesso em: 31.01.2008.

BADINTER, E. *Um amor conquistado:* o mito do amor materno. Tradução de Waltensir Dutra. 8. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

BAPTISTA, F. M. C.; ALVES, J. N.; BAPTISTA, N. Q. (Orgs.) *Projeto Baú de Leituras*. Feira de Santana: MOC, 2006.

BRASIL. *Estatuto da criança e do adolescente* (1990). Estatuto da criança e do adolescente/ trabalho de pesquisa e elaboração de índice por Maria Celeste José Ribeiro. 4. rd. Revisada e atualizada. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003.

ENGUITA, M. F. *A face oculta da escola:* educação e trabalho no capitalismo. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.

GERARDI, L. H. O.; SILVA, B.-C. M. N. *Quantificação em geografia*. São Paulo: Difel, 1981.

GOMES, A. A. Apontamentos sobre a pesquisa em educação: usos e possibilidades do grupo focal. *Eccos Revista Cientifica*, v. 7, n. 2. p. 275-290, 2005. Disponível em:

http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/715/71570203.pdf. Acesso em: 05.06.2008.

HITTI, S. M. G.; SOUZA, Z. L. Experiência do MOC (BA) com o Baú de Leitura. In: BAPTISTA, F. M. C.; BAPTISTA, N. Q. (Orgs.) *Baú de leituras:* lendo histórias, construindo cidadania. João Pessoa: PB, 2006. p. 130-144.

JORNAL GIRAMUNDO. Feira de Santana: Movimento de Organização Comunitária, 2003-2007.

LAMÊGO, S. *A implantação da Jornada Ampliada na Região Sisaleira da Bahia:* estratégia de manutenção da criança na escola (registro de experiência). Salvador: MOC, Projeto Axé, 1999.

LEAL, M. G. A. *A arte de ter um ofício:* Liceu de Artes e Ofícios da Bahia (1872-1996). Salvador: Fundação Odebrecht/Liceu de Artes e Ofícios da Bahia, 1996.

LIMA, A. S. *Sertão, sisal, suor:* os prazeres e pesares dos trabalhadores do sisal em Retirolândia-BA. Santo Antonio de Jesus: UNEB, 2006.

LOURENÇO, M. S. Políticas públicas e desenvolvimento. In: SILVA, C. L.; MENEZES, J. T. G. (Orgs.) *Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável:* agentes e interações sobre a ótica multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 41-58.

MINISTÉRIO da Previdência e Assistência Social. *PETI:* manual de orientações. Brasília: MPAS, 2002.

MINISTÉRIO da Previdência e Assistência Social. *PETI:* área de assistência social. Brasília: SAS, [199-]. (Série Programas de Assistência Social)

MINISTÉRIO da Previdência e Assistência Social. Diretrizes e normas para implementação do PETI: versão preliminar. Brasília: MPAS/ SAS, 1997. (Programa Brasil Criança Cidadã)

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Análise situacional do PETI*. Brasília: MDS, 2004a. Disponível em: http://www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-especial/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti/relatoriofin. Acesso em: 14.02.2008.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política nacional de assistência social*. Brasília: MDS/SNAS, 2004b. Disponível em:

www.mds.gov.br/concursos/pss-2008/pnas_final.pdf . Acesso em: 05.11.2008.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Programa de erradicação do trabalho infantil:* cartilha do PETI. Brasília: MDS, 2004c. Disponível em:

www.mds.gov.br/programas/rede-suas/protecao-social-especial/servicose.../rede...peti/...peti.../view. Acesso em: 05.11.2008.

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. *O fim do trabalho infantil:* um objetivo ao nosso alcance. Relatório global no quadro do seguimento da declaração da OIT sobre os princípios e diretrizes fundamentais no trabalho. Brasília, 2006.

ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho. *O trabalho infantil:* pela abolição do trabalho infantil. Brasília: OIT, 1993.

PASSETTI, E. Crianças carentes e políticas públicas. In: DEL PRIORE, M. (Org.) *História das crianças no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002. p. 347-375.

POSTMAN, N. *O desaparecimento da infância*. Tradução de Suzana Menescal de Alencar Carvalho e José Laurentino de Melo. Rio de Janeiro: Graphia, 1999.

RAMOS, A. R. N.; ALMEIDA, F. M. B. G. (Coords.) *Cadastro de famílias a serem beneficiárias do PETI na área rural da Região Sisaleira do estado da Bahia*. Criança Cidadã. Salvador: UFBA/SETRAS/CRH, 1997. (Relatório Final Município de Retirolândia e Santaluz)

RAMOS, A. R.; NASCIMENTO, A. D. *Resgatando a infância:* a trajetória do PETI na Bahia. Salvador: MOC/OIT/Unicef, 2001.

RELATÓRIO Anual de Atividades do MOC. Feira de Santana: Movimento de Organização Comunitária, 1995-2007.

RIZZINI, I. Pequenos trabalhadores do Brasil. In: DEL PRIORE, M. (Org.) *História das crianças no Brasil*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2002. p. 376-406.

SILVEIRA, C.; BOCAYUVA, C.; ZAPATA, T. Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos. In: BAVA, S. C.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Orgs.) *Novos contornos da gestão local:* conceitos em construção. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. p. 245-270.

SINDICATO dos Trabalhadores Rurais de Retirolânida. *Bode escola:* alternativa de geração de renda no sertão. Retirolândia: STR, 2001.

SOUZA, J. F.; SOUZA, A. L. F. *Crianças e adolescentes:* futuro da região sisaleira? (avaliação PETI-BAHIA). Feira de Santana: MOC/UNICEF, 2003.

SOUZA, M. I. S.; SANTOS, M. S. R.; BAPTISTA, N. Q.; PEIXOTO, S. S. F. Processo de formação de educadores-leitores. In: BAPTISTA, F. M. C.; BAPTISTA, N. Q. (Orgs.) *Baú de leituras:* lendo histórias, construindo cidadania. João Pessoa: PB, 2006. p. 65-86.

THOMPSON, E. P. *A formação da classe operaria inglesa II:* a maldição de Adão. Tradução de Renato Busatto Neto e Cláudia Rocha de Almeida. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1987.

Anexo 1 - **Lista de Siglas**

Cad-Único	Cadastro Único para Programas Sociais para o Governo Federal
COMPETI	Comissão Estadual de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil
CRH-UFBA	Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MOC	Movimento de Organização Comunitária
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAF	Programa Agentes de Família
PBL	Projeto Baú de Leitura
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
SAS	Secretaria de Assistência Social

SETRAS	Secretaria do Trabalho e Ação Social
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UJP	União da Juventude Popular
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

Artigo recebido em 11/09/2009. Aprovado em 09/10/2009

The decline of pay inequality in Argentina and Brazil following the crises and retreat from the neo-liberal model

James K. Galbraith,[1] Laura Spagnolo[2] e Sergio Pinto[3]

RESUMO: Este artigo analisa a distribuição de pagamentos na Argentina e no Brasil, o que possibilita uma análise mais profunda da desigualdade econômica nos dois países. A ferramenta usada nesta análise é a estatística T de Theil entre grupos, que pode ser decomposta de diferentes formas, permitindo visualizar, por meio da variação da desigualdade, quem ganhou e quem perdeu, por região e por setor de atividade econômica. Em ambos os países, a desigualdade cresceu durante o período neoliberal, mas declinou após a forte crise da política neoliberal em 1998 no Brasil e em 2001 na Argentina. Economicamente, o período pós-neoliberal é caracterizado, em ambos os países, por uma diminuição do peso do setor financeiro no cálculo da desigualdade de pagamentos e uma recuperação do peso da administração pública. Geograficamente, nos dois países, o crescimento da desigualdade de pagamentos, devido à crise, refletiu em um peso maior nas regiões mais ricas, que retrocedeu levemente no período de recuperação pós-crise.

PALAVRAS-CHAVE: Desigualdade, índice de Theil, análise comparativa, neoliberalismo, Brasil, Argentina.

ABSTRACT: *We analyze the distribution of payment in Argentina and Brazil to develop a new insight into trends of economic inequality in the two countries. The use of the between-groups component of Theil's T statistic, which is decomposable in several different ways, permits us to illuminate the specific winners and losers, by region and by economic activity (sector), as inequality changes. In both countries we find that inequality rose in the neoliberal period, but that it declined following the severe crises of neoliberal policy, in 1998 in Brazil and in late 2001 in Argentina. Economically, this period of post-neoliberalism is characterized in both countries by a decline in the economic weight of the financial sector and a recovery of the position of the civil service. In both countries, the rise in inequality leading to the crisis produced an increase in the relative position of the major metropolitan centers; this positional advantage also declined modestly in the post-crisis recovery period.*

KEYWORDS: *Inequality, Theil index, comparative analysis, neoliberalism, Brazil, Argentine.*

[1] Professor da Lyndon B. Johnson School of Public Affairs of The University of Texas at Austin. Assessor do Governo dos Estados Unidos. Foi Diretor Executivo do Comitê Econômico do Congresso dos Estados Unidos. Graduado em Economia pela Harvard University, com PhD pela Yale University. E-mail: galbraith@mail.utexas.edu.
[2] Doutoranda pela Lyndon B. Johnson School of Public Affairs of The University of Texas at Austin. Mestre em Administração Pública pela Lyndon B. Johnson School of Public Affairs da Texas University. Graduada em Relações Internacionais e Economia Internacional pela Universidad Torcuato Di Tella. E-mail: lauraspagnolo@mail.utexas.edu.
[3] Assistente da Coordenadoria de Modernização e Desburocratização da Prefeitura do Município de São Paulo e professor convidado da FGV. Doutor em Administração Pública pela Fundação Getulio Vargas. Mestre em Administração pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Especializado em Análise Comparativa de Políticas Públicas e Métodos Quantitativos para Avaliação de Políticas Públicas pela The University of Texas at Austin. E-mail: sergiomoraespinto@gmail.com.

Introduction

This paper compares the evolution of pay inequality in Argentina and Brazil from the early 1990s through 2004, covering the period of high neoliberalism in both countries, the respective crises and their aftermath, which involved a retreat from neoliberal globalization. It shows specifically how different economic sectors, and by extension the workers within those sectors, were affected by the structural adjustments that occurred in Argentina and Brazil.

This analysis is accomplished by decomposing Theil's T statistic in several ways. First: we show how the different sectors, and also the different regions within each country, contributed to changes in inequality from year to year. Second: we decompose the change in the Theil statistic into parts attributable to changes in relative incomes, on one hand, and changes in population or employment structures, on the other. These income and population effects show the character of the changing contributions of each sector and region to inequality, by which the "winners" and "losers" can be identified. Behind these outcomes are the policies that favor one sector (and/or region) over another, protecting wage earners in certain sectors (and/or regions), while putting them in jeopardy, in others.

We based the analysis on entirely novel data sets for both countries, permitting us to measure changes in inequality year to year and even month to month and to capture in fine detail the contribution to inequality of the changing position of every major economic sector and every geographic region (provinces and states). This approach permits investigation into the relationship between public policies, the distribution of power and the distribution of income in these countries to proceed with a foundation, in fact not previously available. The data clearly reflects the changing position of the most influential economic sectors, including the state, the banks, financial institutes, the trade unions and the energy producers among the most strategically important.

Thus we showed how increasing inequality in Argentina and specifically the concentration of income in the financial sector in Buenos Aires city preceded the economic crisis of December 2001 and how inequality began to decrease as these factors were reversed post crisis. Brazil, which entered the period with one of the most unequal economies in the world, had already stabilized its distribution of payment with the Plan Real in the first part of the 1990s. This achievement was followed by decreases in pay inequality towards the

end of the decade. A marked feature of this trend was a decline in incomes earned in the financial sector and a gradual increase in the employment and the wages of civilian services. By these measures, inequality in Brazil now appears to have declined to levels not seen since before the deep crisis of the early 1980s.

The most common characteristic, in both countries, is that the financial sector is the biggest contributor to economic inequality; the period leading up to the crisis was characterized by an increase in the weight of this sector, and we observed a corresponding decline in that weight as the crisis passes and a more normal situation returns. What is different is the timing? In Brazil it began to happen in the mid-1990s, while in Argentina it occurred only after the crisis, in December 2001.

The next section briefly discusses the recent historical and economic context of both countries under the period of study. The third section presents the methodology and the fourth the data used. The fifth and sixth sections present an analysis of the evolution of payment inequality by economic sectors and regions using the between-group component of Theil's T in each country. The final section presents some conclusions and some questions for further research.

Historical and economic context

The starting points for the two countries as they entered the period of study were quite different. Brazil historically has had some of the highest levels of inequality in the world. Argentina used to be one of the most egalitarian countries in Latin America, but this status deteriorated significantly over the last decade, in which economic inequality increased at a higher rate in Argentina than in any other country in the region (GASPARINI, 1999, p. 60).

It is interesting to compare the trends of payment inequality in Argentina and Brazil at this time, because both countries were going through the process of implementing structural reforms derived from the Washington Consensus. Specifically, both countries abandoned import substitution and embraced free market principles, including privatization and deregulation. This policy shift resulted in the decline of state intervention and privatization of public utilities, trade and financial deregulation, equal treatment of local and foreign

capital, deregulation of domestic markets, tax reforms, labor reforms and the creation of the Southern Common Market (Mercosur).

In addition to those changes, the new economic strategies included aggressive measures to control inflation, necessary because both Argentina and Brazil had ended the 1980s with an hyperinflation. Under Carlos Menem government, Argentina adopted the "Convertibility Plan", which implied two things; first: the Argentine peso was fixed to the dollar at a rate of one peso per dollar; and second: a new legal framework was created to regulate the process of money creation (DE LA TORRE, YEYATY and SCHMUKLER, 2002). Similarly, Brazil implemented the "Plan Real" starting in 1994, under Itamar Franco government, with Fernando Henrique Cardoso as Finance Minister. The Plan Real pegged the Real to the dollar, but with some room to float: the range was restricted to be from 0.98 to 1.02 Reals to the dollar.

Despite these similarities, the greater rigidity of the argentine Convertibility Plan made Argentina more vulnerable to external shocks. In 1999, Brazil responded flexibly to the reduced availability of foreign capital provoked by the Russian crisis, devalued the Real and has survived the shock. Argentina chose not to devalue its currency, maintaining convertibility in the face of capital flight; this ultimately led the Argentine economy to descend into collapse and bankruptcy.

Method for measuring inequality

Several studies have examined trends in income inequality in Argentina and Brazil. Most rely on data derived from household surveys, with inequality measured using the familiar gini coefficient. Here we present a different measure of inequality; namely, the between-groups component of Theil's T statistic, which is useful to calculating inequality measures when the underlying data are presented in grouped form. In particular, with data that are readily available for both countries, this approach permits us to measure the contribution of each sector and of each geographic region to increases or decreases in overall pay inequality in the economy.[4]

[4] Application of Theil's T to the measuring of economic inequality is explained in Conceição and Galbraith.

Theil's T for the population (T) is made up of two components, a between-groups component (T'_g) and a within-groups component (T^w_g).

Algebraically,

$$T = T'_g + T^w_g \qquad \text{(Equation 1)}$$

Since individual salaries are not recorded, the within-groups component of Theil's T cannot be calculated. The between-groups component therefore represents a lower bound of total payment inequality; however, it has been shown that under general conditions this measure closely tracks the evolution of larger, but unobserved, sum of between-groups and within-groups components.

The between group element of Theil's T can be written as follows,

$$T'_g = \sum_{i=1}^{m} \left\{ \left(\frac{p_i}{P} \right) * \left(\frac{y_i}{\mu} \right) * \ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right) \right\}$$

where i indexes the groups; P_i is the population of group I; P is the total population; Y_i is the average income in group I; and μ is the average income across the entire population.

The use of Theil's T computed from semi-aggregated data provides significant advantages over any other inequality measures in the resolution, breadth and reliability of the data. Other inequality statistics are typically based on the information derived from household surveys. These data presents many problems: including a dearth of rural data; non-response and invalid answers; misreporting; and periodic methodological changes in the surveys' design (GASPARINI, 2004, p. 3-9).[5] The semi-aggregated data on which our calculations are based come from census rather than sample information and they represent the work product of consistent and routine reporting by employers to government agencies. The data might not be flawless, but they are likely to be consistent through time, and therefore changes in the measure of inequality from one period to the next are highly likely to be reflective of bona fide underlying events.

[5] For instance, the 2003 PNAD with 133,255 households and 384,834 individual observations presents 27,579 missing household total income and 1,663 zero-income observations, around 22% of all dwelling observations. It also presents 72,767 missing individual total income and 113,184 zero-incomes, around 48% of the sample.

Theil's T therefore permits us to make low-cost, accurate measures of trends in inequality. But not only that, it is also possible to capture the contribution of each economic sector and region to payment inequality by disaggregating the inequality measure into its constituent elements. The contribution of each element, which might be a sector or a region, to the overall inequality of the economy can be viewed by graphing the individual Theil elements in stacked bar format. This information can be read easily to determine which sectors and regions gained and lost relative position from year to year.

Finally, it is possible to decompose the change of inequality between two time periods into two effects: the income effect, which is due to changes in relative income; and the population effect, which is due to changes in the relative number of people employed. This decomposition allows one to determine whether gains or losses from one year to the next or, within any given sector or region, are due to changes in average salaries or in the number of people employed.

To calculate the population and income effect it is necessary to work with two formulae. The first shows that the differences in inequality from period 1 to period 2 are divisible into an income effect, which is computed by subtracting from the inequality measure for the second year a measure of what inequality would have been that year, had there been no changes in the structure of employment. The remainder of any changes must therefore be due to changes in employment structure. The "fixed-weight Theil" is given by the formula below:

$$T^{f} = \sum_{i=1}^{m} \frac{\overline{P}_1}{P_1} * \frac{\overline{Y}_i^2}{\overline{Y}^2} * \ln\left(\frac{\overline{Y}_i^2}{\overline{Y}^2}\right)$$

The difference between the current value and the fixed Theil measures variation of the wage structure alone, on the assumption that no changes in the population weights has occurred.

Data

The argentine data came from the monthly tax filings of private entities at the Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). In these filings, each employer

declares his employees in order to commit the payment of contributions to social security within the Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). The SIJP processes data on approximately 5 million salaried jobs from the entire country and covers almost every economic sector. These salary and employment data allow to calculate the monthly of Theil's T by twenty-two economic sectors and by twenty three provinces plus the Buenos Aires city.

The data are available since beginning 1994 because that was the year which the reform of the argentine pension system went into effect. Affiliation with the SIJP is mandatory for all workers over age 18 who have the following employment status: a) self-employed; b) employed in the private sector; or c) employed in the public sector, including by the national government or the provinces that participate in the SIJP. Military personnel, security forces, police staff and workers under 18 are excluded from the system (Law 24.241: Creation of the Integrated System of Retirement and Pension Benefits, 1993).

The brazilian data are published by the Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). The data are obtained from the Cadastro Central de Empresas (Central Register of Enterprises) which is based on the economic surveys of IBGE. This database contains information about persons employed and wages earned by economic sectors, disaggregated according to the Brazilian Industry Classification (Classificação Nacional de Atividades Econômicas, or CNAE) by region, state and municipality.

Pay inequality in Argentina 1994-2005

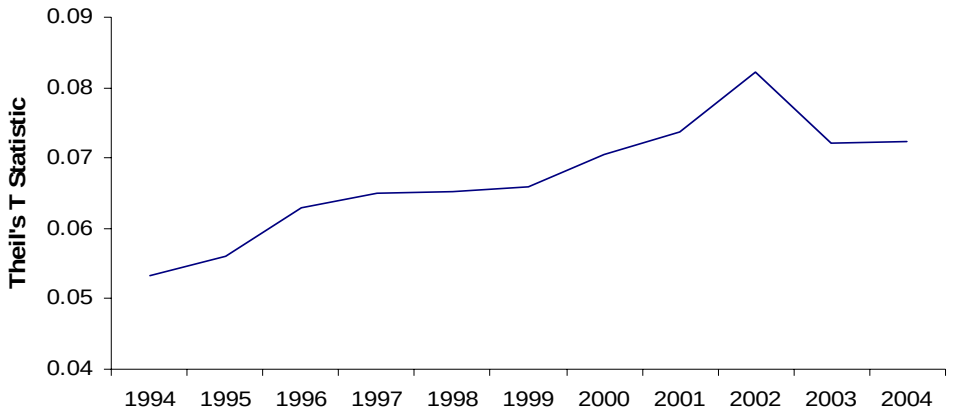
The turn of the millennium found Argentina with a radically transformed social and economic structure that, in contrast to the privileged position it enjoyed until the mid 1970s, became a paradigmatic case of economic failure. Failure was due, largely, to the ineffective, or misguided, implementation of market reforms in the 1990s. In order to analyze the social situation in Argentina between 1994 and 2005 accurately, it is essential to note that inequality problems are not the direct result of economic crisis, but rather intrinsic problems stemming from the economic strategy adopted in Argentina in the early 1990s. They are symptomatic of the causes of crisis rather than of the crisis itself.

The following calculations were made to evaluate the different components of inequality during the period of study: a) the general trend in inequality across sectors and across regions; b) the changing contribution of each economic sector to the overall pay inequality; and c) the changing contribution of each region to overall pay inequality.

In the period of study, the analysis shows that the manufacturing sector decreased its relative position in terms of employment and wages, whereas the opposite trend occurred in the services sector. An analysis by region shows that those provinces with an important share of the manufacturing sector in their economic structures were the most adversely affected, while those provinces with abundant natural resources (petroleum) or with a significant service sector (financial above all) gained in relative terms.

Figure 1 shows the values obtained for inequality by sector and region, using the between-groups component of Theil's T:

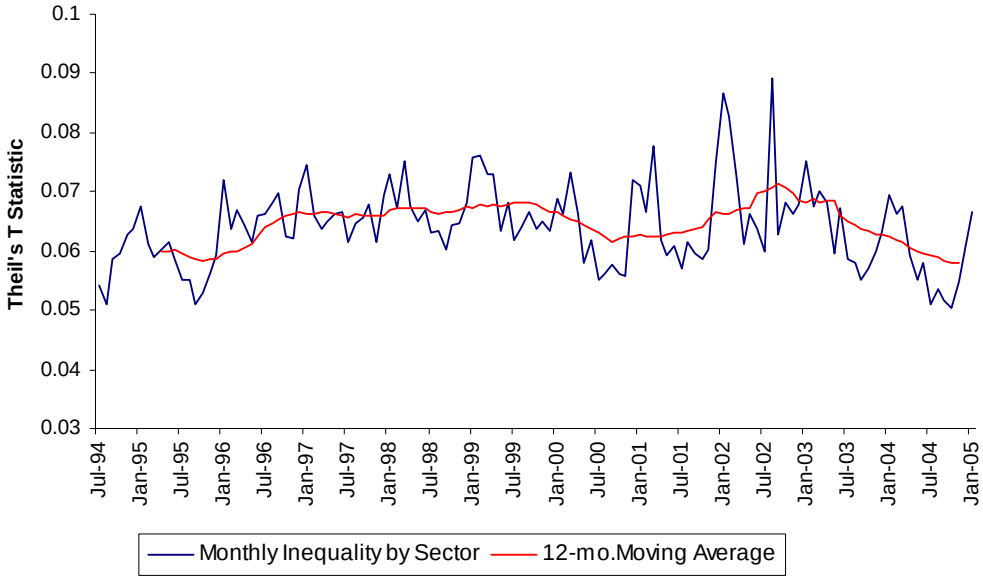
Figure 1 – **Inequality by Sector and Region (1994–2005)**



Source: Authors' calculations based on SIJP data.

This period corresponds to the highest degree of inequality in the country's recorded history. We can divide the reference period into five stages: during the first stage, from 1994 to mid-1997, the inequality indicators increased; in the second stage, from mid-1997 to mid-1998, inequality remained almost stable; the third stage, from mid 1998 to 2002, was dominated by a deep economic crisis and substantial increases in inequality; in the fourth stage, from mid 2002 to mid 2003, inequality indicators decreased; and during the last stage, from mid 2003 until Dec 2004, the inequality trend shows a stable pattern. Although inequality has been decreasing since 2002, pay inequality remains high.

Figure 2 – **Pay Inequality by Economic Sector**



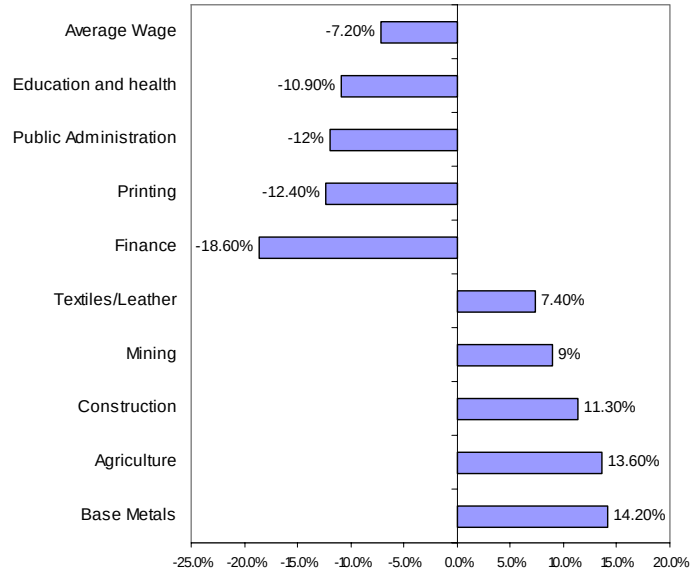
Source: Authors' calculations based on SIJP data.

Figure 2 shows pay inequality by economic sector. The pattern is not as pronounced as when inequality is measured across regions, nevertheless several facts emerge. During the period of the Convertibility Plan (1991-2002), there was little change in salary levels because adjustments in the labor market affected the level of employment rather than salary levels. After the devaluation in 2002, Theil values follow an irregular but declining pattern. This trend is explained by three factors: a) the improvement in the economic activity of the primary sector as a result of the change in relative prices after the devaluation and the increases in the prices of Argentina's main exported commodities; b) the decrease in the activity level of the financial sector after the economic crisis (December 2001); and c) government policies that implemented increases in the salary levels of different sectors. These increases in salaries did not reflect improvement in the real well-being of different sectors due to an inflation rate that was much higher than the salary increases could compensate for; nevertheless they had an effect on relative incomes.

As shown in Figure 3, after the devaluation, the percentage increase in wages of certain sectors – basic metals, agriculture, construction, mining, and textiles/leather – was higher than the inflation rate. In contrast, the percentage increase in wages for the finance,

printing, public administration, health and education sectors were below the inflation rate. Since some sectors with exceptionally low wages, including agriculture, construction, and textiles, gained relatively to the others as well as in real terms, inequality in the overall wage structure declined after the crisis. (*Clarín*, June 19, 2005, p. 14).

Figure 3 – **Real Wage Variation since Devaluation (November 2001/April 2005)**

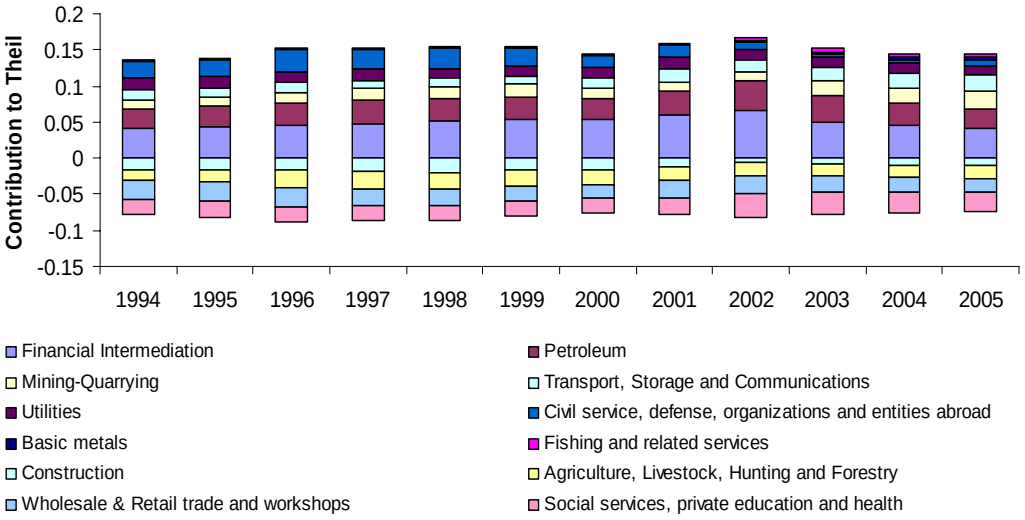


Source: Ministry of Economy published by Clarin, June 19, 2005.

Contribution by Sector

In the case of Argentina, twenty-two economic sectors were considered in the analysis of sectoral contributions to inequality. Of these, those sectors that contributed the most to increasing inequality and those that were the hardest hit are included in the following stack-bar graph:

Figure 4 – **Contribution to Overall Inequality by Economic Sector**



Source: Authors' calculations based on SIJP data.

As shown in Figure 4, during the period under study (1994-2005), six economic sectors with incomes above the average have made the largest contributions to pay inequality in Argentina: finance; petroleum; utilities; mining; civil service; and basic metals. Of these, the financial and petroleum sectors contributed the most to the increase in inequality during these years. By another side, the sectors with income below the average (and a position in the diagram below the zero line) with the largest weight were agriculture, livestock, hunting and forestry; wholesale and retail trade; social services, private education and health; and construction.

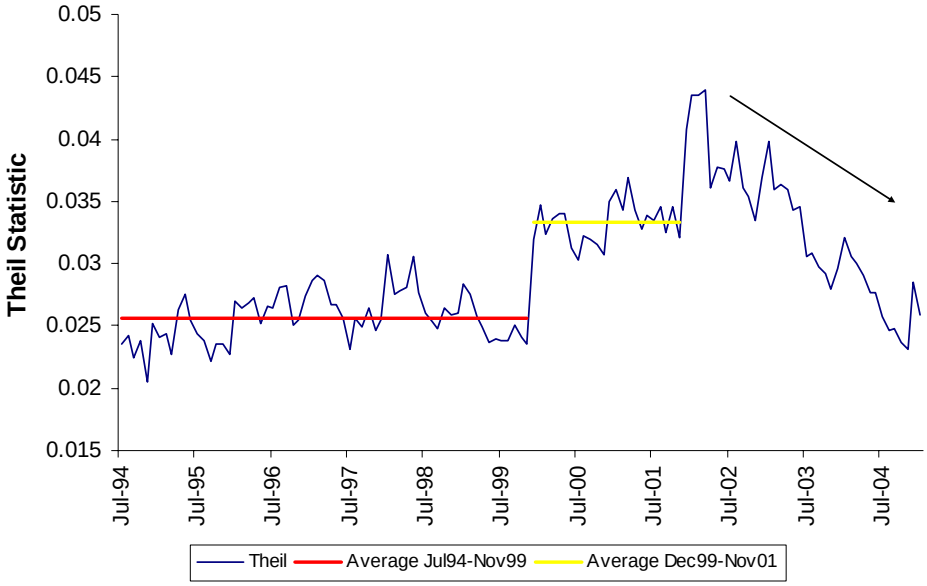
The December 2001 financial crisis and the January 2002 devaluation brought about changes in the relative position of some sectors. Two sectors with above average incomes – finance and the civil service – lost relative position. Four sectors with above average incomes improved their relative position, either by increasing their relative income position or by recovery of employment. These are mining; food, beverage and tobacco; fishing; and basic metals.

Increasing Inequality among Regions

Figure 5 shows the movement of pay inequality by province between 1994 and 2005. Three different trends in pay inequality emerge. The first trend occurred between July 1994 and

November 1999, and was characterized by relatively constant Theil levels. However, this pattern changed from November 1999 through November 2002. The second trend is explained by the increase in the contribution to pay inequality by Buenos Aires city. During this period, Argentina's economy was already in recession, and the relatively stronger performance of the services sector, particularly finance, in relation to the goods-producing sector explains why incomes in Buenos Aires city held up better than those in other Argentine provinces (GDP Report from Buenos Aires city, 2003). The third trend, beginning in the middle of 2002, has a downward trajectory.

Figure 5 – **Inequality by Region**



Source: Authors' calculations based on SIJP data.

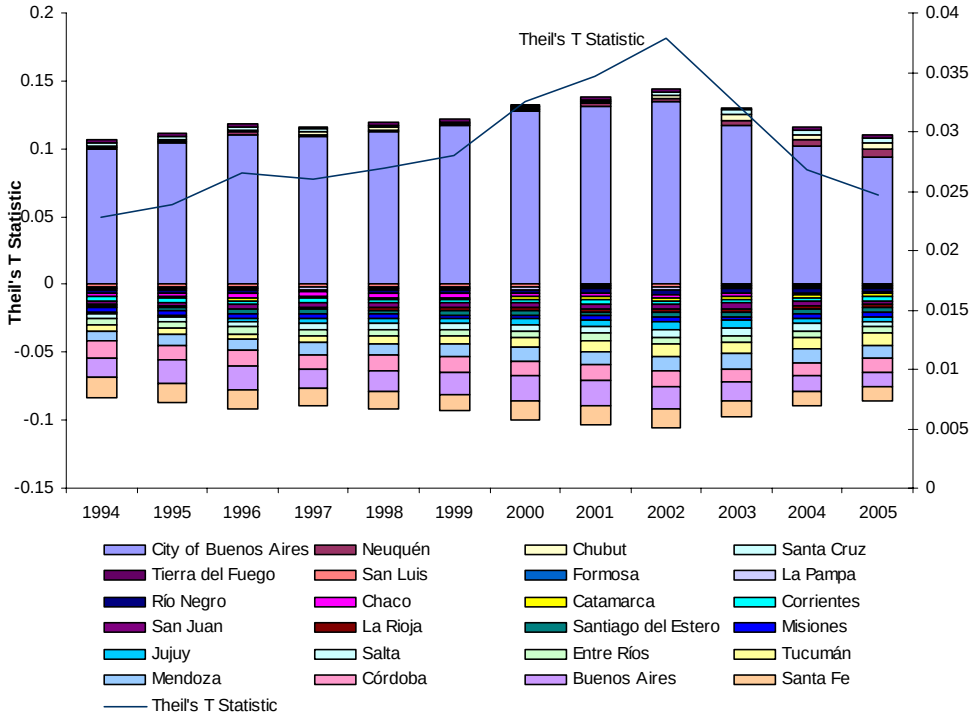
This trend has two primary explanations. On the one hand, since 2002, the contribution of Buenos Aires city to overall inequality decreased – because the total income in the city decreased. Specifically, the fact that the economic structure of Buenos Aires City includes a large component of services, especially in the finance sector, explains why, after the financial collapse in December 2001, the reduction in Buenos Aires' GDP was bigger than the one experienced in other provinces. Approximately 78% of the aggregate value of the finance sector, the sector most affected by the economic crisis in Dec. 2001, is generated in Buenos Aires city. During 2002, the activity level in the finance sector decreased by 18.2% in Buenos Aires city (GDP Report from Buenos Aires city, 2003). The other explaining

factor, for the decrease in inequality by region after November 2002, is that during this time the relative position of some provinces began to increase. The economic situation of the provinces of Chubut, Tierra del Fuego, Santa Cruz and Neuquen improved. The economies of these provinces rely primarily on the export of petroleum. After the devaluation, the value of their production increased in peso terms, due mainly to the rise in domestic prices for petroleum.

Contribution by Region

Twenty-four regions (twenty-three provinces plus the city of Buenos Aires) were considered in the analysis. Those provinces that contributed the most to inequality and those that were the hardest hit are included in Figure 6.

Figure 6 – **Contribution to Inequality by Region**



Source: Authors' calculations based on SIJP data.

During the period of study (1994-2005), the following provinces have enjoyed average incomes above the national average: Buenos Aires city (BAC), Neuquen, Chubut, Santa Cruz and Tierra del Fuego. With the exception of BAC, these provinces are in the south of

Argentina and part of the Patagonian region. The five provinces mentioned, Buenos Aires city contributed the most to the increase in inequality during these years. The provinces most negatively affected by falling relative income shares have been Mendoza, Cordoba, Buenos Aires province and Santa Fe.

Pay Inequality by Region: What Explains These Trends?

Buenos Aires city, the region that contributed mostly to inequality from 1994 to 2005, has the highest GDP per capita among Argentine provinces. It enjoys relatively low levels of poverty and unemployment. In addition, Buenos Aires city is the main urban area in the country and it is unique in terms of the share of the service sector in its GDP. By the year 2001, the service sector accounted for 74 percent of its total GDP, within which the share of the financial sector was 48%. The Patagonian provinces, in the south of Argentina (Neuquen, Chubut, Santa Cruz and Tierra del Fuego), also enjoyed above-average incomes during this period; their high GDP per capita are related in part to significant petroleum sectors and to a high participation of their exports in the GDP. Furthermore, salaries in this region are as much as 30% higher because it is considered an "Unfavorable Zone" and thus firms have to provide employees additional incentives to relocate to these regions.

Paradoxically, though reflecting the same trend observed in the analysis of inequality by economic sector, the provinces that lost most in relative terms in the time of rising inequality (Buenos Aires, Santa Fe, Cordoba and Mendoza) can be distinguished by the size and diversity of their economies. These provinces are the main exporting provinces in the country and their economic structures are characterized by important manufacturing sectors.

The January 2002 devaluation also accounts for a number of changes regarding the relative position of some provinces. On one hand, Buenos Aires city has lost its relative position. The other provinces with above average incomes (Neuquen, Chubut, Santa Cruz and Tierra del Fuego) have improved their relative position since the devaluation because their economic expansion translated into increases in salaries. Changes in relative prices allowed these provinces to increase their exports and spurred increased activity in the tourism sector. Specifically, these petroleum-producing provinces are in good economic conditions due to the rise in the price of petroleum in the international market in the last years.

For example, in 2003 the province of Chubut generated $472 million in petroleum sales comparing with $368 million in revenue from sales of petroleum in the previous year. Income from petroleum-related activities represented approximately 44% of the province's GDP. Similar to Chubut, Santa Cruz received $507 million in 2003 versus $299 million in 2002. This income represented 40% of Santa Cruz's GDP. Finally, the province of Neuquen generated the greatest amount of revenues from its petroleum exports. In 2003, it generated $1.7 billion, representing 58% of its GDP. (*La Nacion*, Provincias Petroleras ya dieron aumentos salariales, August 16, 2004).

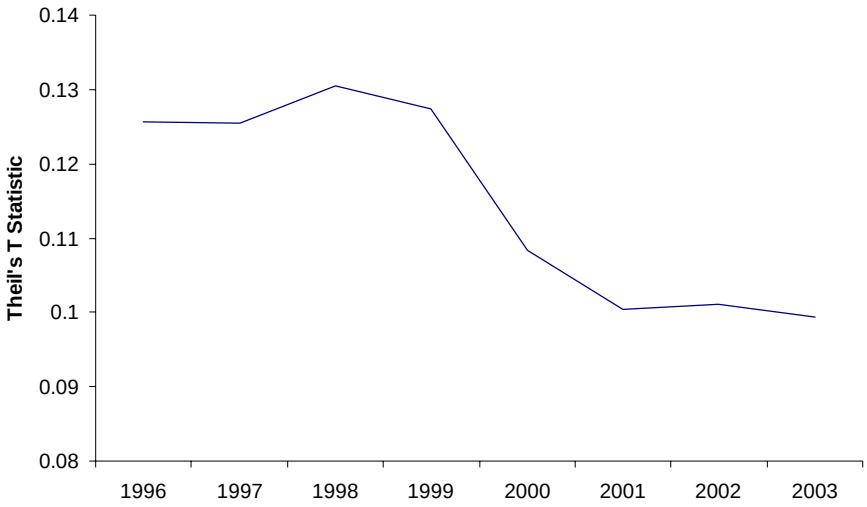
In conclusion, Figure 6 shows how the provinces of low-to-average income (Buenos Aires province, Cordoba, Santa Fe, Mendoza) are those with diverse economies of which the manufacturing sectors plays a key role. Conversely, those provinces that were most favorably situated are those in which the extractives industries are the principal economic activity (Neuquen, Chubut, Santa Cruz and Tierra del Fuego) or where economic activity is based mainly in the service sector (within which the finance sector factors significantly), as in the case of Buenos Aires city. Our method thus illustrates how the neoliberal transition has favored specialized extractive industries and the banks, at the expense of labor-based production

Pay inequality in Brazil: 1996-2003

The following section examines the main trends in inequality in Brazil from 1996 to 2003. The following calculations were made: a) the general trend in inequality considering sectoral and regional components; b) the contribution of each economic sector to overall pay inequality; and c) the contribution of each region to overall pay inequality.

Two main conclusions can be drawn from the sectoral analysis. The financial sector and the civil service sector are the biggest contributors to inequality in Brazil during the period of study. Conversely, the wholesale and retail sector is the hardest hit. At the regional level, we observe that Sao Paulo state and to a lesser extent Brazilia (federal district) were the biggest contributors to overall inequality in Brazil during this period.

Figure 7 – **Inequality by Sector and Region (1996–2003)**



Source: Authors' calculations based on IBGE data

The calculations made to measure the general trend in pay inequality considering both the sectoral and regional components shows four clearly differentiated stages. During the first stage (1996–97), pay inequality was stable in Brazil. Pay inequality increased in the second stage, which lasted just one year from 1997 to 1998. In the third stage, occurring from 1998 to 2001, a downward trajectory is observed. Finally, from 2001 to 2003 a stable trend can be observed. The economic program underlying the general decrease in inequality in Brazil across this time period is the Plan Real. The plan was successful at reducing inflation, which created stability, which in turn created a basis for economic growth.

What it is most remarkable in Figure 7 is the downward trend in inequality following the devaluation of the Brazilian currency, which occurred in January 1999. After the devaluation, Theil values follow a downward sloping pattern, as was also the case in Argentina. This downward trend is explained by three primary factors:

a) improvement in the economic activity of the primary sector as a result of changes in relative prices after the devaluation and increases in the prices for some Brazilian export commodities;

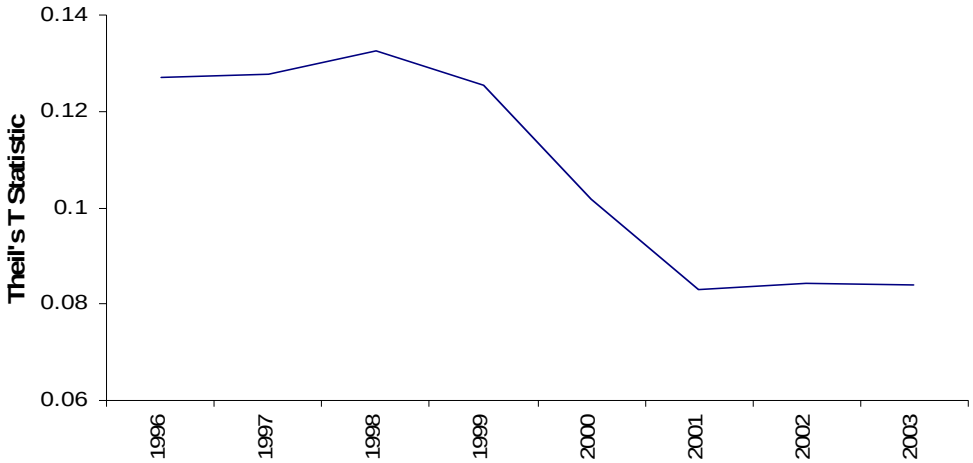
b) reduction in the participation of the financial sector, by far the biggest contributor to inequality until 1999;

c) improvement in the participation of the civil sector, which had already contributed positively to increase inequality, improved its relative position to the extent that it became the largest contributor, surpassing the financial sector.

Contributions to inequality by sector

The trend in pay inequality by sector, as shown in Figure 8, closely follows the trend in overall inequality in Brazil displayed in Figure 7.

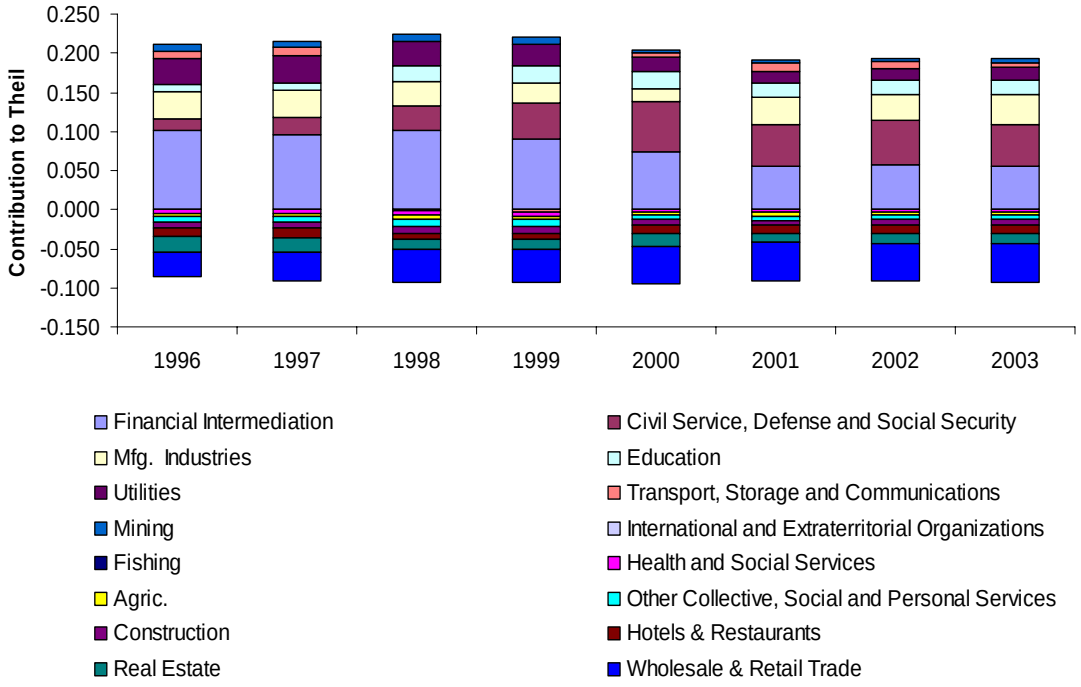
Figure 8 – **Pay Inequality by Economic Sector**



Source: Authors' calculations based on IBGE data.

As described above, the primary contributions to changes in the calculated Theil values are associated with changes in the relative positions of various sectors in the Brazilian economy. The contributions of each sector to the annual Theil values are displayed in Figure 9.

Figure 9 – **Contribution to Overall Inequality by Economic Sector**



Source: Authors' calculations based on IBGE data.

As can be observed in Figure 9, the following sectors made positive contributions to inequality (e.g., enjoyed above-average incomes) during the period of study: finance; civil service; manufacturing; education; supply of electricity; gas and water (utilities); transport, storage and communication; and mining. Although seven sectors have been included, the financial and the civil sector made the largest positive contributions. Conversely, the sectors most below average in incomes inequality have been wholesale and retail trade; real estate, hotel and restaurants; construction; other collective, social and personal services; and agriculture.

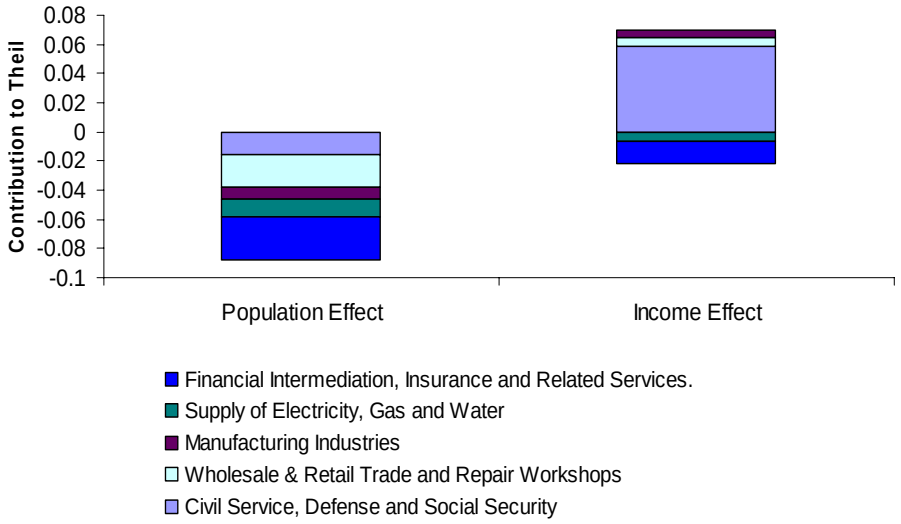
Changes in the relative position of some sectors signal important structural changes in the Brazilian economy during the period of study. For example, among those sectors which were already contributing positively to inequality, the relative positions of two sectors – the finance and civil sectors – moved in different directions. While the relative position of the civil sector improved during all the period, that of the financial sector worsened, especially

after the devaluation in January, 1999. The shrinking of the financial sector explains the downward pattern of pay inequality after 1999.

The relative position of some of the poorest sectors also changed. For example, the negative contribution of the wholesale and retail trade sector increases (becomes more negative) between 1996 and 2003. In the case of real estate, the size of its negative contribution to inequality decreases with time.

Decomposing changes in inequality into the effects of changes in relative incomes and the effects of changes in the relative size (employment) of certain sectors allows for deeper understanding of the causes of the changes in the relative positions of the most important sectors. Figure 10 shows the contributions to the population and income effects of selected sectors.

Figure 10 – **Population and Income Effect, 1996–2003**



Source: Authors' calculations based on IBGE data.

The decrease in the contribution of the financial sector is seen in the population and in the income effects; in both cases, its effect is negative. The sector's large negative population outweighs the income effect and can be explained in large part by automation of many banks. During this period the workforce decreased from 638,652 (3.35% of the total workforce) to 601,614 employees (2.11%). The financial sector's mean wage dropped in

relation to the country's average wage. In 1996, the financial sector's mean wage is 2.87 times higher than the country's average wage; in 2003, it is just 2.65 times higher.

The reduction of the financial sector's contribution to inequality is accompanied by an increase in the contribution of the civil service sector. Figure 10 shows that the civil service sector's negative population effect is outweighed by its large positive income effect. As such, the sector's positive contributions to changes in inequality over the time period are related to a relative boost in sector salaries. While the absolute number of jobs in the civil service sector increases from 5.3 million to 6.7 million, between 1996 and 2003, employment in the sector decreases from 28% of the workforce to below 24%. In 1996, the sector's mean wage was exactly the same as the country's average wage. However, by 2003 the mean wage was 15.5% higher than the country's average wage. Gains in relative wages in the civil service sector were in part due to the strength of its labor union.

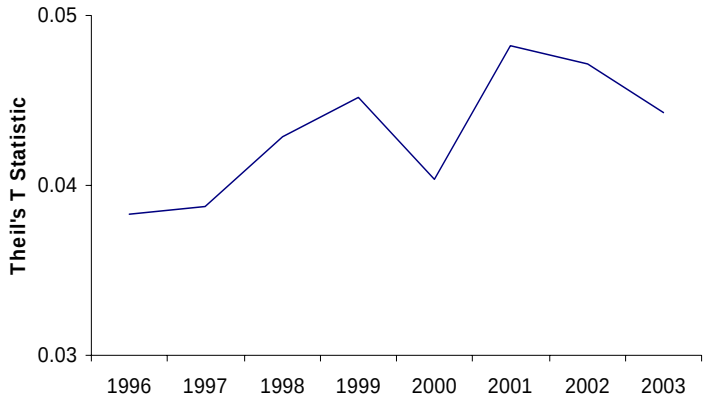
The wholesale and retail trade sector makes the largest negative contribution to inequality in Brazil because it employs a large percentage of the population and pays poorly. An increasingly larger percentage of the workforce is employed in this sector (from 9.2% in 1996 to 17.4% in 2003). The average job in this sector paid 44% of the country's average wage in 1996 and 61% in 2003. While relative incomes grew, they remain well below average.

Reduction of both total employment and salaries earned in the utilities sector demonstrates the impact of the privatization of this sector that accompanied implementation of the Washington Consensus. The total number of jobs in this sector dropped by 20% and wages earned also dropped, by more than 9%.

Finally, wage and job participation were stable in the manufacturing sector during this period. The sector employed just fewer than 20% of the Brazilian workforce and paid 1.1 times the country's average wage in both 1996 and 2003.

Inequality among Regions

Figure 11 – Inequality by Region



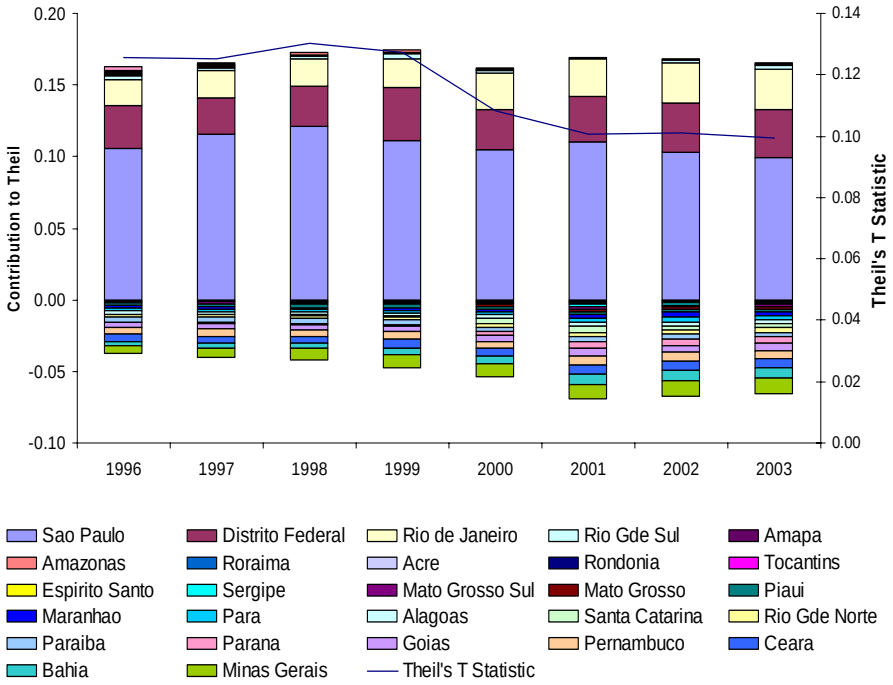
Source: Authors' calculations based on IBGE data.

Inequality by region was generally increasing from 1996 until 2001, after which regional inequality returned to 1999 levels, as shown in Figure 11. Changes in regional inequality in Brazil are closely tied to changes in the relative position of Sao Paulo; when its relative contribution increases, overall inequality increases, and vice versa.

During the period under study (1996-2003) the following states enjoyed above-average incomes and made large positive contributions to increasing inequality: Sao Paulo, Brazilia (federal district) and Rio de Janeiro. Of these three the largest contributor was Sao Paulo, the richest and most populous state in Brazil. In 2003, about 30% of workers employed in Brazil held jobs in São Paulo. Sao Paulo accounts for 40% of the jobs in the financial sector, 37% of jobs in the real estate sector, 36% of manufacturing jobs, and 33% of jobs in health and social services. Brazilia makes a large positive contribution to regional inequality because it is the country's political center, and as such employs a large percentage of the civil service. Finally, Rio de Janeiro also contributes positively due to its oil production and civil service. A vast majority of states contribute negatively to regional inequality in Brazil. Because their shares of both populations employed and of salaries earned were relatively small, no state stands out as a significant negative contributor.

Contribution by Region

Figure 12 – **Contribution to Inequality by Region**



Source: Authors' calculations based on IBGE data.

Conclusions and future research questions

Argentina and Brazil made similar transitions, under similar conditions, from import substitution economic models to open market economies in the last 10 years. However, the two countries experienced these changes differently. In Argentina, inequality rose sharply with the failure of the Alfonsin efforts at stabilization in the 1980s, and again as the neoliberal model took hold in the late 1990s, improving especially the relative position of the banks and of Buenos Aires city compared to the rest of the country. In Brazil, large increases in inequality had already occurred, beginning in 1982 with the debt crisis; there had been a long experience of efforts to stabilize the economy by heterodox means, each of which worked for only a short time. However, after 1993 Brazil was able substantially to stabilize its macroeconomic environment, with the result that inequality fell in the following years. Much of the decline, as we have seen, was due to a fall in the size of the financial sector.

Through future research, we can perhaps learn the extent to which government policies in Brazil allowed for a smooth transition while creating conditions for improvement in the distribution of income in that country. We can also learn the extent to which the policies and political decisions in Argentina that worsened that country's inequality contributed to the eventual collapse of its economy. Understanding the ways in which the two countries implemented economic reforms and the consequences of these strategies might provide insights into the effectiveness of given policies that can be used to illuminate future policy objectives and their implementation.

Our principal point however, is a simple and definitive one. By disaggregating changes in inequality into regional and sectoral effects, one can gain deep and reliable insight into changing patterns of economic activity and these can be of great value in forging hypotheses about the underlying mechanisms of economic change.

References

ARGENTINE Congress. Creation of the Integrated System of Retirement and Pension Benefits, 1993. Act: 24.241. *Boletin Oficial*, n. 27.745, 1993. Available at: http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=639. Acessed: August 20, 2005.

ARGENTINE Congress. Convertibility Law, 1991. Act: 23.928. *Boletin Oficial*, n. 27.104, 1991. Available at:

http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/328/norma.htm. Acessed: August 20, 2005.

BERMUDEZ, I. Desde la devaluación, los sueldos pierden 7,2 % frente a la inflación. *Clarín*, Buenos Aires, p. 14, June 19, 2005.

BUENOS Aires City Website. Producto Bruto Geográfico de la Ciudad de Buenos Aires, Informe 101. *Dirección General de Estadísticas y Censos*, Buenos Aires, December 30, 2003.

CASTRO, M. G. Provincias Petroleras ya dieron aumentos salariales. *La Nación*, Buenos Aires, p. 1, August 16, 2004.

DE LA TORRE, A.; YEYATI, L. E.; SCHMUKLER, S. *Argentina's Financial Crisis: Floating Money, Sinking Banking, World Bank 2002*. Available at:

http://www.nber.org/~confer/2002/argentina02/schmukler.pdf. Accessed: August 20, 2005.

GALBRAITH, J. K.; BERNER, M. (Eds.) *Inequality and industrial change:* a global view. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GALBRAITH, J. K.; CONCEIÇÃO, P. Constructing long and dense time series of inequality using the theil statistic. Working Paper, n. 1. University of Texas Inequality Project. Available at: http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip_01.pdf. Acessed: August 20, 2005.

GASPARINI, L. Un análisis de la distribución del ingreso en la Argentina sobre la base de descomposiciones. In: FUNDACIÓN de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. *La Distribución del Ingreso en la Argentina*. Buenos Aires, 1999. Available at: http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/ladistribucion.pdf. Acessed: August 20, 2005.

GASPARINI, L. *Poverty and inequality in Argentina: methodological issues and a literature review*. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales-World Bank, 2004. Available at:
http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/monitoreo/pdfs/review_argentina.pdf.

Accessed: August 15, 2005.

Artigo recebido em 30/10/2009. Aprovado em 17/11/2009.

Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação

Roberto Rocha Coelho Pires[1]

RESUMO: Sob que condições é possível conciliar o aumento do controle sobre a atuação do Estado e a expansão da capacidade de ação de suas burocracias? A partir de uma retrospectiva histórica das abordagens sobre esse tema, o presente estudo se dedica a avaliar os efeitos de diferentes modelos de gestão (abordagens gerencialista e experimentalista) e suas respectivas estratégias para o gerenciamento da discricionariedade burocrática sobre o desempenho de burocracias na implementação de políticas públicas. Lançando mão de um desenho de pesquisa "quase experimental", que possibilita uma série de comparações controladas entre tais modelos de gestão, o presente estudo indica que os instrumentos e estruturas de controle interno sugeridos por cada abordagem possuem impactos importantes e diferenciados nos níveis de motivação, criatividade na solução de problemas locais e responsividade de burocratas.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia, discricionariedade, accountability, implementação de políticas públicas, aprendizado organizacional.

ABSTRACT: *Under what conditions can we reconcile heightened accountability with increased state capacity? The study draws from a brief historical retrospective of the dilemma control-capacity and of responses to the problem of discretion in public administration. It then focuses on the effects of different public sector management models (i.e. new public management vs. experimentalist governance approaches, and their respective strategies for managing bureaucratic discretion) on the performance of bureaucracies in the implementation of public policies. The study deploys a quasi-experimental research design, which allows for a series of controlled comparisons between management models. The findings indicate that the different accountability tools and structures offered by each model exhibit different and important impacts on the levels of staff motivation, creativity in the solution of local problems, and bureaucratic responsiveness.*

KEYWORDS: *Bureaucracy, discretion, accountability, policy implementation, organizational learning.*

[1] Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Técnico de Pesquisa e Planejamento no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. E-mail: roberto.pires@ipea.gov.br

"Managing discretion is at the heart of the problem of street-level bureaucracy"

(Lipsky, 1980, p. 196)

"If you ride a horse, sit close and tight. If you ride a man, sit easy and light"

(Poor Richard's Almanack, 1734)

Introdução

Um dos desafios centrais para as democracias contemporâneas é equacionar o dilema entre o controle da atuação do Estado e a expansão da capacidade de ação e resolução de problemas por parte de suas burocracias. Se, por um lado, a imposição de controles sobre o poder administrativo de agentes burocráticos, encarregados de implementar políticas públicas e decisões políticas, favorece o exercício de mandatos representativos e a integridade do sistema de *checks and balances*, por outro, o excesso de controles limita a criatividade e a capacidade de ação desses agentes na consecução de objetivos importantes para o bem-estar da sociedade. Este estudo parte do reconhecimento de que o poder discricionário de burocratas nas linhas de frente do serviço público está no centro do dilema entre controle e expansão da capacidade de ação do Estado. Isto é, a discricionariedade é foco das investidas de controle assim como fonte de flexibilidade e criatividade para ação burocrática. Portanto, uma análise cuidadosa das alternativas existentes para o gerenciamento da discricionariedade burocrática é passo fundamental na compreensão das condições e estruturas que possibilitem a reconciliação entre controle e capacidade na burocracia.

Nas próximas páginas, primeiramente traça-se uma breve revisão do tratamento dado à questão da discricionariedade burocrática nos debates da sociologia do direito e da ciência política desde meados do século XX. Na sequência, abordam-se dois modelos contemporâneos de administração pública – as abordagens gerencialista (New Public Management) e experimentalista (Experimentalist Governance) – com a descrição de suas principais diferenças em relação às respostas tradicionais envolvendo direito administrativo

e controles internos e externos ao problema da discricionariedade burocrática. Por meio da comparação entre esses dois modelos, é possível identificar variações importantes em termos de estratégias para compatibilização da ampliação do desempenho organizacional com mecanismos de controle sobre o mau uso da discricionariedade. Após a descrição dos modelos, desenvolve-se um quase experimento[2] que permite a comparação empírica desses dois modelos sob o mesmo ambiente organizacional. Com base em dados coletados por meio de pesquisa de campo – conduzida entre dezembro/2006 e agosto/2008 na Secretaria de Inspeção do Trabalho, no Ministério do Trabalho e Emprego, assim como em suas Superintendências Regionais – o estudo demonstra como cada modelo conforma diferentemente rotinas de trabalho de inspeção, consequentemente influenciando os resultados da política de inspeção do trabalho no Brasil. Finalmente, apontam-se os aspectos mais salientes dessa comparação e propõem-se de forma conclusiva hipóteses mais gerais sobre a relação entre formas de *accountability* e motivação de funcionários, e entre formas colaborativas de trabalho, capacidade para solução de problemas e responsividade burocrática.

O Temor da discricionariedade e respostas contemporâneas na administração pública

O tema da discricionariedade de agentes burocráticos nas linhas de frente do serviço público foi tradicionalmente tratado como uma categoria residual por estudiosos da administração do Estado (DAVIS, 1969; HAWKINS, 1992).[3] Isso se deve, em parte, à ampla aceitação de interpretações relativamente superficiais dos escritos de Max Weber sobre burocracia. Para Weber, burocracia representava a forma organizacional de um

[2] Um quase experimento envolve a ocorrência natural ou espontânea de fenômenos observáveis, aproximando-se e partilhando propriedades importantes de um experimento científico controlado, com a única exceção da seleção aleatória de grupos/amostras (assunto a ser discutido em maior detalhe na seção sobre desenho e estratégias metodológicas). Um desenho de pesquisa quase experimental permite a comparação de diferentes grupos (ex.: modelos de gestão diferentes) e de seus potenciais efeitos sobre os resultados (ex.: o desempenho de burocratas), minimizando problemas de validade externa. Uma vez que quase experimentos são experimentos que ocorrem naturalmente – isto é, não intencionalmente provocados pelo pesquisador – as conclusões resultantes de uma análise podem ser aplicadas a outros objetos e situações semelhantes, permitindo algumas generalizações sobre as características e comportamento da população. Quase experimentos constituem tentativas de exploração de relações causais (baseadas nas diferenças e semelhanças entre grupos examinados), mesmo que o pesquisador não tenha controle sobre todos os fatores que afetam os resultados observados (MCDERMOTT, 2002; GIBSON *et al*, 2002; GRIBBONS e HERMAN, 1997).

[3] De acordo com Davis (1969), antes dos anos 1970, havia numerosos estudos que abordavam ainda que de forma tangente o tema da discricionariedade. Porém poucos focaram o tema como objeto central de análise. Tal como afirma o autor, tradicionalmente, estudos de jurisprudência focavam muito mais a legislação; estudos na administração pública negavam o componente humano-individual e orientado por valores na gestão de organizações; e estudos na área de direito administrativo acabavam restringindo-se ao pequeno percentual de ações que envolviam procedimentos formais e recurso judicial.

sistema sociopolítico (sistema de dominação) que se diferenciava de outros tipos-ideias de organização, como as formas de dominação carismática e patriárquica. Nas últimas duas formas de dominação, o exercício do poder legitima-se, respectivamente, pelas características extraordinárias do líder ou pela tradição. Em oposição a essas formas de dominação historicamente mais preponderantes, Weber descreveu burocracias e a forma racional-legal de dominação como o poder baseado nas regras, nas quais procedimentos formais: estabelecem uma linha de comando clara por meio de estruturas hierárquicas; prescrevem os pré-requisitos, deveres e competências atribuídos a cada cargo nessas estruturas; promovem a divisão do trabalho (especialização); definem os procedimentos e escopo dos processos de tomada de decisão em todos os níveis da organização (incluindo as decisões sobre mudança nas regras); e especificam os processos para sucessão no poder. Essas características da organização racional-legal cumulativamente levam ao controle de inclinações pessoais e desejos e opiniões individuais, minimizando a influências destes no funcionamento da organização (WEBER, 1968).

É importante reconhecer que Weber não partiu do princípio de que regras são mecanismos de controle originalmente perfeitos que podem prever e organizar toda e qualquer situação e comportamento individual. Para Weber, a forma de dominação burocrática não envolve apenas a formalização e predefinição das formas permitidas de relação social, mas fundamentalmente um processo gradual e incessante de racionalização da administração (meios e fins) e do direito. Portanto, lacunas nos procedimentos formais – isto é, situações e comportamentos não previamente descritos ou ditados por regras formais – gradual e inevitavelmente acabariam por serem submetidas a regras organizacionais como o resultado de uma tendência inexorável em direção à burocratização e à racionalização formal de todas as esferas da vida social (MOMMSEN, 1989).

A conceitualização (tipo-ideal) de burocracia desenvolvida por Weber vislumbrava um arcabouço institucional abrangente, transformando agentes burocráticos em engrenagens impessoais numa máquina organizacional pré-programada. Essa forma de descrever a burocracia proveu o arcabouço teórico-conceitual que se tornou hegemônico[4] e levou a

[4] É importante notar que uma série de estudos na sociologia das organizações, como, por exemplo, Gouldner (1954) e Crozier (1964), já contestaram e sugeriram revisões na concepção weberiana de burocracia.

interpretação de burocracias reais (e não só como tipos-ideiais) como possuidora do "domínio das regras formais ao invés da discricionariedade pessoal no seu cerne" (LANGE e RUESCHMEYER, 2005, p. 241). Com base nessa interpretação, muitos estudiosos das implicações teóricas e empíricas da expansão de burocracias enfatizaram a impessoalidade, o comportamento ditado por regras, a previsibilidade e coerência corporativa como as características essenciais do Estado moderno, as quais transformariam este em catalisador do desenvolvimento socioeconômico (JOHNSON, 1982; AMSDEN, 1992; EVANS, 1989; 1995; WADE, 1990; EVANS e RAUCH, 1999; LANGE e RUESCHEMEYER, 2005; DONER, RITCHIE e SLATER, 2005).

No entanto, há décadas, estudos empíricos na sociologia do direito e na implementação de políticas públicas concluíram sobre a inevitabilidade e o caráter indispensável da discricionariedade para o funcionamento de sistemas legais e administrativos. De um lado, as investigações de Wilson (1968), Bittner (1967; 1990), Brown (1981), Van Maanen (1973; 1978) e Silbey (1980-81), entre outros, sobre o trabalho de organizações policiais e outros agentes da lei concluíram que: a) frequentemente, as atividades corriqueiras desses burocratas divergiam substancialmente dos conjuntos de condutas prescritos pela lei e por estatutos e normas organizacionais; e b) o comportamento dessas burocracias variava significativamente entre si, assim como variava o comportamento de agentes e unidades no interior das mesmas organizações.[5] Essas conclusões frustraram as expectativas de que mandatos legais traduzir-se-iam automaticamente em ações burocráticas e levaram estudiosos do tema a reconhecer a abrangência e inevitabilidade da discricionariedade em burocracias (DAVIS, 1969; SILBEY e BITTNER, 1982; HAWKINS, 1992).

Paralelamente, achados semelhantes emergiram no campo de estudos sobre políticas públicas à medida que pesquisadores tentavam explicar a dissonância entre os objetivos almejados por políticas públicas e os objetivos efetivamente alcançados. Algumas das primeiras tentativas enfatizaram a complexa rede de obstáculos e dificuldades na

[5] Um exemplo clássico dos estudos pioneiros a documentar variações no estilo de implementação por parte de agentes da lei, Wilson (1968) observou o comportamento de policiais durante seu trabalho corriqueiro em oito comunidades distintas nos Estados Unidos e descobriu uma variação substantiva na forma como tais policiais faziam seu trabalho. Em alguns departamentos de polícia, os policiais eram mais tolerantes com violações menores da lei e enfatizavam a orientação e a manutenção da ordem; em outros departamentos, os policiais exerciam seu poder de coerção para toda e qualquer violação da lei.

implementação de políticas públicas (PRESSMAN e WILDAVSKY, 1973; BARDACH, 1977). Porém, alguns anos depois, pesquisas sobre os funcionários nas linhas de frente da implementação de políticas, os chamados *street-level bureaucrats* (LIPSKY, 1980),[6] demonstraram como as decisões individuais tomadas por esses funcionários no ato da implementação, em respostas a incertezas e pressões vividas por eles, se tornam efetivamente a política pública que eles executam em nome de sua organização (LEONARD, 1977; LIPSKY, 1980; WILSON, 1989; MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003).

Apesar de as conclusões desses estudos apontarem para uma suposta inevitabilidade da discricionariedade, os debates na ciência política e administração pública se caracterizaram mais pelo medo da tirania e abuso do poder por parte de burocracias e pelos riscos associados com a tomada de decisões não supervisionadas (*unchecked*), do que pelos potenciais benefícios do exercício responsável da discricionariedade. Na tradição liberal-legalista, a discricionariedade foi repetidamente interpretada como uma ameaça ao estado de direito ou uma fissura no contrato social, criando espaço para inconsistência administrativa, arbitrariedade e, consequentemente, injustiça. Essa tradição de pensamento político prega que a discricionariedade burocrática deve ser confinada, estruturada e limitada pelo direito administrativo – os procedimentos e regras que ditam a conduta e práticas de agentes administrativos (DAVIS, 1969; HANDLER, 1986; BRYNER, 1987; HAWKINS, 1992).

Por sua vez, para os cientistas políticos mais atentos à estrutura institucional da democracia do que ao processo legal, a discricionariedade também sugere ameaças à noção de responsabilização política (ou *accountability* entre burocratas, representantes eleitos e cidadãos), além de por em questão o equilíbrio da estrutura constitucional de separação de poderes e os mecanismos de *checks and balances*. Na tradição da democracia constitucional, muita atenção tem sido devotada à limitação da discricionariedade

[6] Para Lipsky (1980), *street-level bureaucracies* são organizações do serviço público que empregam um número significativo de funcionários que interagem diretamente com cidadãos no desempenho de suas funções – tais como professores, enfermeiros, policiais, assistentes sociais e outros agentes da lei. Esses funcionários têm ampla discricionariedade devido às ambiguidades nos objetivos de suas organizações, ao fato de trabalharem em situações complicadas que não podem ser reduzidas a formatos programáticos e ao fato de que desempenham suas tarefas longe da supervisão de seus superiores. Por todas essas razões, Lipsky afirma que "as decisões tomadas por *street-level bureaucrats*, as rotinas estabelecidas por eles e os recursos por eles desenvolvidos para lidar com as incertezas e pressões do trabalho efetivamente se tornam a política pública que eles deveriam implementar em nome de sua organização" (1980).

burocrática por meio da instituição de mecanismos de supervisão e controle do desempenho de burocracias por parte do Legislativo (controle externo, como o Tribunal de Contas da União), do Gabinete do Presidente (controle interno, como a Controladoria Geral da União) e da sociedade civil (instituições participativas como conselhos, audiências públicas etc.) (CALVERT *et al*, 1989; MCCUBBINS *et al*, 1987; MCCUBBINS e SCHWARTZ, 1984).

Avaliações retrospectivas demonstraram que procedimentos legais e o controle e supervisão de burocracias de fato reduzem os níveis de discricionariedade. Porém, também indicaram que o remédio pode ter sido tão ruim, senão pior, do que a própria doença. Por exemplo, Bryner (1987) e Handler (1986) documentaram como ações excessivas no sentido da redução da discricionariedade comprometeram a capacidade de organizações do setor público de desempenhar tarefas a ela delegadas, uma vez que processos administrativos se tornam mais complexos e lentos, impossibilitando que organizações funcionem efetivamente. Consequentemente, uma ênfase excessiva nos procedimentos burocráticos de controle minou esforços paralelos no sentido de ajudar organizações burocráticas a tomarem decisões complexas necessárias à implementação de políticas públicas.

Nas últimas décadas, à medida que os esforços para limitar a discricionariedade burocrática a custa de capacidade organizacional provaram ser pouco eficazes, duas outras abordagens na literatura sobre administração pública proveram modelos que pretendem equilibrar o controle das decisões discricionárias de burocratas com a busca pela ampliação de capacidade e competências em burocracias. Contrariamente aos esforços anteriores, esses novos modelos de administração pública enfatizam estruturas organizacionais e práticas gerenciais, ao invés de regras e procedimentos (i.e. direito administrativo e supervisão externa), como meios mais pragmáticos e efetivos para o gerenciamento da discricionariedade.[7]

Primeiramente, o paradigma do New Public Management (NPM) tornou-se um dos mantras da reforma do setor público por todo o mundo nos anos 1980 e 1990. No contexto da falência do Estado, da precária atuação de burocracias nas décadas anteriores e do

[7] Outra corrente da literatura sobre controles da discricionariedade burocrática, caracterizada por uma perspectiva sociológica, enfatiza ainda formas para o gerenciamento da discricionariedade alternativas a regras e estruturas organizacionais, chamando atenção para elementos como: cultura organizacional, contexto, normas sociais, grupos etc. (HAWKINS, 1992; BAUMGARTNER, 1992).

descontentamento generalizado com o desempenho de governos, a abordagem gerencialista trouxe consigo novas esperanças. Com seu foco em resultados e na otimização do orçamento público, essa abordagem promete a melhoria na eficiência e responsividade de burocracias aos seus *principals* políticos e cidadãos. A vasta literatura sobre o assunto identifica três características principais das reformas do setor público orientadas pelos princípios gerencialistas: a) descentralização, com a desagregação do Estado em atores subnacionais, cisão de grandes estruturas hierárquicas, e separação de funções de governo essenciais (*core*) daquelas consideradas auxiliares ou complementares; b) privatização e competição, com a desregulamentação de mercados, criação de quase mercados para grande parte dos serviços públicos e parcerias público-privado (PPPs); e c) gestão do desempenho, com a instituição de metas e indicadores de resultados para a mensuração do desempenho de organizações e seus burocratas, além de uma forte ênfase em incentivos específicos com base pecuniária, tais como sistemas de gratificação por desempenho (OSBORNE e GAEBLER, 1992; DUNLEAVY e HOOD, 1994; POLLIT, 1995; BRESSER-PEREIRA e SPINK, 1999; BARZELAY 2001).

A solução gerencialista ao problema da discricionariedade pretendeu evitar os erros do passado ao enfatizar a mensuração dos resultados ao invés do controle de processos, tal como feito por procedimentos legais e administrativos. Sob esse modelo, organizações do setor público devem definir uma lista de metas de desempenho que possam ser definidas de forma específica, quantificável e mensurável. Cada burocrata na organização deve cumprir uma parte do objetivo geral. Supervisores monitoram constantemente o desempenho de seus burocratas em termos da consecução dessas metas, tendo como referências indicadores quantitativos de resultados. De forma a prover os incentivos corretos, gestores administram a distribuição de gratificações nos salários apenas dos funcionários que satisfizerem periodicamente as metas. Assim, a solução gerencialista restringe a discricionariedade burocrática ao fornecer fortes incentivos (aumentos significativos sobre salários) somente para aquelas ações e objetivos desejados por gestores sem reduzir dramaticamente a capacidade de burocratas de implementar políticas públicas – isto é, à medida que propõe também a simplificação e otimização de processos administrativos e não predetermina procedimentos e instrumentos para ação.

Em segundo lugar, a abordagem experimentalista ou Experimentalist Governance (EG) emergiu como uma crítica por parte de seus proponentes (Sabel, Zeitlin, Dorf, Simon, entre outros) à insustentabilidade empírica do arcabouço econômico-racional que está no cerne da proposta gerencialista, mais precisamente os pressupostos sobre as relações *agent-principal*. Com inspiração no institucionalismo econômico, a abordagem gerencialista em geral separa os momentos de concepção/decisão das ações associados com sua execução, pressupondo a existência de *principals* (sejam eles atores da sociedade civil, partidos políticos, ou representantes eleitos) que saibam tudo o que precisa ser feito para a solução de problemas coletivos. Supostamente, esses *principals* estão aptos a traduzir objetivos coletivos em metas de desempenho detalhadas – por exemplo, um aumento de 50% na formalização do trabalho, uma redução de 20% na evasão escolar etc. Em contraposição, os proponentes da abordagem experimentalista defendem que *principals* com tal conhecimento robusto e panorâmico não existem nas comunidades políticas reais, muito menos um consenso inquestionável sobre quem deveria desempenhar tal papel diretivo. Portanto, segundo esses autores, o problema da reforma do setor público não se resume apenas à definição de metas de desempenho e do respectivo sistema de incentivos, mas sim envolve a construção de processos por meio dos quais os atores envolvidos interajam, descubram e aprendam conjuntamente aquilo que precisa ser feito e a melhor forma possível de executá-lo (SABEL, 2004; 2005).

Assim, de acordo com esse modelo de gestão, a solução requer instituições experimentalistas "that assume the provisionality of their goals and institutionalize social learning by routinely questioning the suitability of their current ends and means, and by periodically revising their structures in light of the answers" (SABEL, 2004, p. 4). Instituições experimentalistas demonstram a atitude de constante detecção e correção de erros nos níveis operacionais da organização, ajustando, na sequência, as estruturas superiores para a generalização de sucessos e aprimoramento do sistema de aprendizado a partir de erros. Por meio de ajustes reflexivos constantes, os proponentes da abordagem experimentalista argumentam que burocracias públicas podem simultaneamente: a) expandir suas capacidades para solução de problemas complexos por meio da adaptação rápida às condições externas em constante mudança e da possibilidade de customização de suas ações a diversas clientelas; e b) incrementar a prestação de contas por parte de

burocratas de linha de frente aos seus supervisores e ao público em geral em relação a sua conduta. Tal como exemplificado pela reforma de serviços de assistência à criança e ao adolescente nos Estados Unidos:

> "The reforms do not achieve accountability by constraining frontline decisions through rules. Rather, frontline discretion is increased, but joined to the requirement that, in the course of establishing and adjusting plans for children, frontline workers and the professionals and stakeholders with whom they collaborate explain the choices they make in terms of the governing values of the program. Review of these explanations in turn allows administrative superiors and outside oversight bodies to detect and begin considering how to correct misjudgments by individual case workers, systemic flaws in operating routines at the local office or program level, and even ambiguity or mistake in the agency's own conception of its key commitments and plans for achieving them. Thus, the agency learns to improve while monitoring what it does, and the same process that makes customization of services effective makes it accountable as well. We call such learning-by-monitoring institutions 'experimentalist'" (NOONAM, SABEL e SIMON, 2007, p. 3).

Recentes avanços por parte de instituições experimentalistas vêm sendo registrados em diferentes países, assim como em diferentes áreas do serviço público. Em todos esses casos,[8] analistas atribuíram os resultados exitosos à maior autonomia gozada por burocratas de linha de frente na adaptação dos objetivos de políticas e projetos durante sua implementação em cada situação específica, além do estabelecimento de mecanismos para constante detecção e correção de erros baseados em relatórios e justificativas por parte de burocratas (comissões de avaliação interna, revisão por pares etc.), os quais culminam na revisão periódica de procedimentos e objetivos organizacionais mais amplos.

[8] Essas experiências incluem: a reforma de escolas públicas e esquemas de metarregulação na área de vigilância sanitária nos Estados Unidos (SABEL, 2004), a reforma da assistência à criança e ao adolescente nos estados de Alabama e Utah (NOONAM, SABEL e SIMON, 2007), provisão de assistência e benefícios sociais na Holanda, Dinamarca e Irlanda (SABEL, 2005), sistemas de proteção social, saúde e segurança ocupacional, vigilância sanitária, telecomunicações, eletricidade, segurança marítima e serviços financeiros na União Européia (SABEL e ZEITLIN, 2008).

Esses dois modelos de gestão pública expõem soluções bem diferentes para o problema da discricionariedade burocrática. A solução gerencialista enfatiza o desenvolvimento de projetos cada vez mais focados nos quais burocratas podem ser cobrados pela consecução de metas específicas e quantificáveis. Já a solução experimentalista sugere um processo pelo qual burocratas são constantemente demandados a explicar e justificar suas ações discricionárias na solução de problemas por meio de processos de avaliação pública por seus superiores ou pares.

O debate sobre a eficácia desses dois modelos encontra-se em andamento e o volume de pesquisa acadêmica sobre eles está em crescimento. Entretanto, esforços para comparar esses dois modelos lado a lado, e suas implicações para a governança e gestão de burocracias, permanecem escassos. Este estudo pretende preencher essa lacuna e ampliar nossa compreensão sobre o tema, comparando como esses dois modelos: a) organizam o trabalho e as práticas de burocratas; b) influenciam os resultados da implementação de políticas públicas; e c) assim como suas vantagens e desvantagens como soluções alternativas para o gerenciamento da discricionariedade.

Uma organização e dois modelos de gestão: desenho de pesquisa e métodos

O presente estudo emprega um desenho de pesquisa quase experimental[9] ao observar a operação de ambos os modelos – gerencialista e experimentalista – no âmbito da mesma agência governamental, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A missão da organização é verificar e impor o cumprimento das leis e normas trabalhistas nacionais, o que inclui desde regras sobre contratos e jornadas de trabalho às normas de saúde e segurança ocupacionais. A competência para tal

[9] O presente estudo envolve a observação sistemática de fenômenos distintos (modelos de gestão) que ocorrem sob condições aproximadamente estáveis e controladas (ambiente organizacional). Entretanto, mesmo que muitas variáveis relevantes sejam mantidas constantes (como será descrito adiante no corpo texto), o presente desenho de pesquisa não controla a seleção e designação dos indivíduos que participam de cada grupo (atuando sob diferentes modelos de gestão). Diferentemente de um experimento no qual grupos ou casos são designados aleatoriamente por pesquisadores, em um quase experimento os grupos a serem comparados são preexistentes ou ocorrem naturalmente, isto é, sem a intervenção do pesquisador. Diferentemente de um experimento científico clássico, portanto, os grupos de um quase-experimento não são probabilisticamente equivalentes. Ao contrário, supõe-se desde o início que tais grupos serão diferentes entre si em alguma qualidade essencial, como, por exemplo, rotinas de trabalho, procedimentos e estruturas de gestão (GIBSON *et al*, 2002). Portanto, ao invés de enfatizar as características de indivíduos envolvidos no experimento, o estudo examina em que medida diferentes modelos de gestão têm maior ou menor propensão de influenciar o comportamento de burocratas na execução de suas tarefas organizacionais.

concentra-se no Governo Federal, mas a implementação de tal missão ocorre por meio de um sistema desconcentrado que envolve a distribuição de aproximadamente 3.000 Auditores-Fiscais do Trabalho em 27 Superintendências Regionais de Trabalho em Emprego. Os Auditores-Fiscais do Trabalho (AFTs) têm a responsabilidade de oferecer cobertura a mais de 78 milhões de trabalhadores empregados nos setores formal e informal, em 2,7 milhões de empresas formais e em um sem número de empresas informais, em todos os 5.564 municípios brasileiros. Mesmo não possuindo os recursos humanos e materiais para dar conta de uma tarefa de tal magnitude, a organização e a carreira de fiscal do trabalho têm sido aprimoradas de forma significativa desde a redemocratização do país em 1985. Desde então, a SIT ampliou sua capacidade de atuação e se profissionalizou com o recrutamento de seu quadro por meio de concurso público altamente competitivo e da estruturação da carreira de Auditor-Fiscal do Trabalho como uma das mais bem remuneradas do serviço público federal.

Meu contato com a organização iniciou-se durante projeto de pesquisa anterior, no qual tentei entender e explicar a variação nas formas de comportamento e atuação por parte dos fiscais do trabalho (PIRES, 2008). Ao longo de tal pesquisa,[10] foi possível perceber a existência de dois sistemas diferentes que operavam simultaneamente pelos quais gestores no nível central supervisionavam o trabalho e desempenho dos Auditores-Fiscais do Trabalho no campo. O primeiro sistema de monitoramento segue os ditames da abordagem gerencialista e baseia-se em inspeções individuais e territorialmente circunscritas, as quais são avaliadas por meio de metas de desempenho individual (por exemplo, número de trabalhadores formalmente registrados por mês). Esse sistema envolve gratificação por desempenho, a qual pode alcançar até 45% sobre o salário de auditor-fsical, sendo um terço resultante de desempenho individual e dois terços resultantes do desempenho coletivo do corpo de fiscais. Além deste, existia outro sistema, o qual se assemelha com a abordagem experimentalista, pois se baseia em grupos e equipes de fiscais que desenvolvem projetos

[10] A pesquisa de campo teve duração de aproximadamente 10 meses e foi realizada em três estados brasileiros (Minas Gerais, Bahia e Pernambuco) e envolveu coleta de dados, observação sistemática da atuação dos fiscais do trabalho e entrevistas. As entrevistas somaram um total de 115 com média de duas horas de duração. Quarenta e nove dessas entrevistas foram conduzidas com fiscais do trabalho nos três estados e na administração central em Brasília. Essas entrevistas e as estórias contadas pelos fiscais foram complementadas e confrontadas (trianguladas) com outras 65 entrevistas com atores envolvidos em cada caso específico, incluindo empresários, gerentes, trabalhadores, representantes de sindicatos de trabalhadores e patronais e membros de órgãos governamentais (por exemplo, Fundacentro, Ministério Público do Trabalho, agências de desenvolvimento etc.).

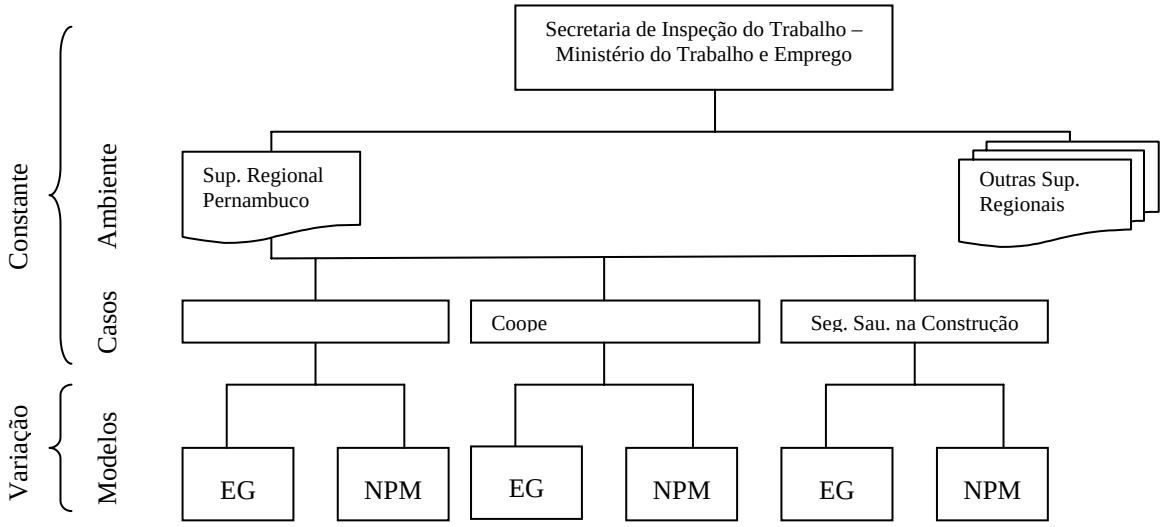
organizados em torno de setores e atividades econômicas ou problemas específicos, como, por exemplo, trabalho infantil, terceirização ilícita, ou silicose no setor de mineração. Nesses casos, o trabalho dos grupos de fiscais é avaliado com base em relatórios parciais e finais nos quais são apresentados a dinâmica de trabalho dos grupos, os resultados obtidos e o desempenho deles em abordar ou solucionar problemas ligados ao cumprimento da legislação em setores e atividades econômicas como um todo.

A coexistência desses dois modelos de gestão na mesma organização criou uma oportunidade única para realização de pesquisa de campo e comparação entre essas duas formas de organização do trabalho de inspeção e gerenciamento da discricionariedade.[11] Tal como ilustrado na Figura 1, por um lado, muitas variáveis importantes são mantidas constantes: a mesma organização e grupo de profissionais (isto é, mesma carreira, *status*, prerrogativas legais, salários etc.), fiscalizando as mesmas leis e normas no mesmo país e no mesmo Estado (Pernambuco), intervindo nos mesmos problemas (ex.: FGTS).[12] Por outro lado, sob esse ambiente organizacional relativamente constante, existem dois métodos distintos para organização e supervisão do trabalho desempenhado pelos auditores-fiscais em campo (formas de gerenciamento da discricionariedade – NPM e EG). Portanto, as comparações sob esse quase experimento permitem "isolarmos" os efeitos da variável independente, isto é, modelos de gestão, sobre a rotina de trabalho dos fiscais e sobre os resultados de suas ações.

[11] Não se insere no escopo deste estudo nem constitui o objetivo desta análise explicar como esses dois diferentes modos de gestão da inspeção do trabalho emergiram no interior da mesma organização. Isto é objeto de outro artigo, no qual exploro como clivagens internas históricas entre facções de inspetores com diferentes interpretações do papel da inspeção do trabalho (ex.: arrecadação fiscal x desenvolvimento social) constituíram gradualmente modelos de inspeção alternativos, com suas respectivas estruturas organizacionais (práticas de inspeção, sistemas de avaliação de desempenho etc.). Como resultado desses conflitos internos, estimulados ou moderados pela administração central e atores externos (como OIT, Ministério do Planejamento, sindicatos, etc.), é possível observar um equilíbrio constantemente renegociado entre forças de fragmentação (coexistência de dois modelos de gestão) ou convergência (a supremacia de um modelo sobre o outro) nos últimos 15 anos.

[12] A seleção de casos para comparação é resultado de uma técnica para a construção da melhor amostra possível quando se trabalha com pequenas amostras em estudos qualitativos: amostragem estratificada e estatisticamente não representativa (TROST, 1986; MILES e HUBERMAN, 1994). O objetivo dessa estratégia de amostragem não é construir uma amostra representativa no sentido estatístico, mas maximizar a variação nas variáveis independentes. Diferentemente de amostras de estudos quantitativos que tendem a ser aleatórias (e gerar pouca variação interna quando a amostra é pequena), a amostra para a presente análise é intencional e estratificada; isto é, ela delimita subgrupos e facilita comparações entre casos com o intuito de explorar potenciais associações entre variáveis dependentes e independentes.

Figura 1 – **Desenho de Pesquisa e Seleção de Casos**



Nova gestão pública *x* governança experimentalista: discricionariedade, rotinas de trabalho e resultados

Nesta seção, desenvolve-se a comparação do trabalho desenvolvido pelos auditores-fiscais do trabalho divididos em dois grupos – um gerenciado pelo modelo gerencialista e outro pelo modelo experimentalista. Por meio da observação e análise detalhada da atuação desses fiscais na mesma superintendência regional (Pernambuco), foi possível observar as semelhanças e diferenças na forma como esses dois grupos tratam um conjunto comum de problemas: a evasão ou sonegação do pagamento de FGTS, disseminação de cooperativas fraudulentas e acidentes ocupacionais na construção civil. Apesar do foco em Pernambuco, com o intuito de controlar diferenças relevantes em termos de ambiente político-econômico entre estados no Brasil, os problemas elencados e a coexistência dos dois modelos de gestão são igualmente presentes na atuação ordinária de fiscais do trabalho em outros estados. Para cada um dos três problemas, traçam-se comparações entre: a) a forma de organização do trabalho de inspeção de acordo com os dois modelos de gestão (por exemplo, procedimentos formais de inspeção, rotinas, e estratégias de fiscalização); e b) os impactos desses modelos nos resultados da inspeção do trabalho em Pernambuco.

Arrecadação de FGTS

No Brasil, a legislação trabalhista estabelece o direito de trabalhadores formais ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) nas situações de demissão e aposentadoria. Todo mês, empregadores contribuem com 8% do salário do trabalhador para esse fundo, o qual acumula enquanto o trabalhador estiver empregado na mesma empresa. Sendo uma fonte importante de receita para o Governo Federal, o FGTS teve papel importante no ajuste fiscal dos anos 1990. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pressionou e forneceu os devidos incentivos para que fiscais do trabalho focassem mais na sonegação e evasão de contribuições ao FGTS com o objetivo de incrementar a receita do Governo Federal. Assim, desde meados de 1990, a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) têm definido ano a ano a arrecadação de FGTS como uma das prioridades da inspeção do trabalho no país. Ainda assim, os esforços de arrecadação do FGTS por parte dos Auditores-Fiscais do Trabalho têm se organizado em duas formas distintas e coexistentes na Superintendência Regional do Trabalho em Emprego de Pernambuco (SRTE-PE).

A primeira estratégia tomou forma assim que o FGTS passou a ser considerado uma prioridade nacional para a fiscalização do trabalho e, seguindo os princípios da reforma gerencialista, a SIT determinou que cada fiscal em qualquer ponto do país teria que se submeter às metas de desempenho na arrecadação de tal receita governamental. A SIT instruiu os fiscais a verificarem o cumprimento da legislação relativa ao FGTS em toda e qualquer inspeção realizada por eles, mesmo quando motivadas por outros tipos de violação da legislação trabalhista. Os impactos da definição da arrecadação do FGTS como prioridade e da definição de metas de desempenho foram consideráveis: a arrecadação de tal receita pelos fiscais em todo país aumentou em quatro vezes no período de 1996 a 2005 (Tabela 1).

Tabela 1 – **Arrecadação total de FGTS pela fiscalização do trabalho no Brasil, 1996-2005**

Ano	Montante (em US$)
1996	114.202.231,20
1997	225.119.264,87
1998	275.295.590,83
1999	307.418.537,60
2000	411.332.339,08
2001	368.500.063,09
2002	480.284.704,85
2003	398.969.690,00
2004	414.483.525,00
2005	411.443.815,00

Fonte: MTE/SIT.

Ao longo desse período, os fiscais do trabalho em Pernambuco (da mesma forma que em outros estados brasileiros) têm organizado seu trabalho por meio de um sistema de zoneamento. Os gestores estaduais do serviço designam pares de fiscais do trabalho a uma área geográfica no estado. Esses pares de fiscais têm a responsabilidade de cobrir sua área por meio de inspeções nas empresas localizadas nessas regiões na busca por violações da legislação trabalhista. As fiscalizações conduzidas sob esse regime tendem a focar empresas e problemas individuais e não seguem nenhum tipo de estratégia mais compreensiva de planejamento, variando inclusive entre os diversos pares de fiscais. Nesses casos, as fiscalizações são motivadas principalmente em resposta a denúncias e reclamações recebidas de trabalhadores individuais e também de sindicatos (SILBEY, 1980; 1981). Além de terem que cumprir com metas de arrecadação de FGTS, cada auditor-fiscal também tem que fiscalizar um número mínimo de estabelecimentos por mês. Essas metas de desempenho (arrecadação e número de estabelecimentos) conjuntamente criam incentivos para que fiscais alcancem suas metas de desempenho concentrando suas fiscalizações em empresas relativamente pequenas e com pequenos débitos de FGTS, pois as fiscalizações nessas empresas tendem as ser mais fáceis do ponto de vista técnico e também mais célere, deixando de lado firmas de maior porte com débitos potencialmente mais complicados. Como resultado, um grande número de auditores-fiscais, se não a totalidade destes, tem investido grande parte do seu tempo em apenas um problema concernente à fiscalização do trabalho: a arrecadação de FGTS. O resultado final peca na

eficiência da arrecadação de FGTS por fiscalização (em US$) quando comparado aos resultados de uma estratégia adotada por um pequeno grupo de fiscais trabalhando sob um sistema de gestão de desempenho alternativo (Tabela 2).

Em 2006, a SIT autorizou a criação de um projeto piloto na Superintendência Regional do Trabalho e Emprego de Pernambuco (SRTE-PE): o grupo operacional do FGTS ou o GO-FGTS.[13] Quatro, do total de 145 auditores-fiscais da SRTE-PE, foram designados a formar o GO-FGTS. Ao formarem o grupo, tais ficais foram simultaneamente desobrigados a cumprir as metas de desempenho imposta aos demais fiscais. A SIT classificou os quatro fiscais como desempenhando "atividade especial" e, assim, provendo-os imunidade com relação às medidas de desempenho típicas do modelo gerencialista. Além de liberá-los de metas de desempenho necessariamente quantitativas e predefinidas e de procedimentos de inspeção padronizados, o grupo de fiscais também não precisa obedecer às restrições em termos de área geográfica para sua atuação. Em suma, a esse grupo de fiscais foi concedido maior espaço organizacional para desenvolver táticas de inspeção com um foco estratégico nas atividades econômicas e empresas com débitos de FGTS potencialmente maiores.

A primeira medida adotada pelo GO-FGTS foi estreitar relações com a CEF (Caixa Econômica Federal), instituição responsável pela administração dos depósitos ao FGTS. O grupo de auditores-fiscais requisitou acesso aos dados com os quais poderiam desenvolver um sistema informatizado capaz de identificar as empresas no Estado de Pernambuco com maiores débitos e prever os setores com maior propensão à evasão e sonegação de FGTS. Uma vez desenvolvida tal base de dados, o GO-FGTS produziu uma lista dos 1.000 estabelecimentos em Pernambuco com o maior potencial para arrecadação de FGTS a partir do universo de 62.000 empresas formalmente registradas no Estado. Essas 1.000 empresas empregam sozinhas aproximadamente 40% de toda a força de trabalho formal do Estado; cada uma delas individualmente possui contingentes de trabalhadores relativamente grandes e operam em setores que tradicionalmente violaram as normas relativas ao fundo de garantia (exemplos incluem os setores de bebidas, hotéis, beneficiamento de cana-de-açúcar e derivados, entre outros). O foco nessa amostra de firmas tornou a tarefa de

[13] Em 2007, o projeto é ampliando e a SIT torna compulsória a criação de grupos operacionais como este em todas as 27 Superintendências Regionais.

fiscalização manejável e, de acordo com um dos membros do grupo operacional, "(...) podemos não apenas fiscalizar, mas também monitorar o cumprimento da legislação em 1.000 empresas". Além do monitoramento, o foco nesse grupo de empresas permitiu ao GO-FGTS a customização de estratégias de fiscalização para cada atividade ou setor da economia, por meio da adaptação de procedimentos e aproveitamento de oportunidades oferecidas pela estrutura e dinâmica de cada setor, com o objetivo de produzir maiores impactos em termos do cumprimento da lei e da arrecadação de receitas para o Estado.

Anteriormente ao desenvolvimento da base de dados do GO-FGTS, uma fiscalização de FGTS realizada por pares de fiscais em uma empresa de grande porte (com aproximadamente 3.000 funcionários) levaria cerca de oito meses apenas para conclusão da auditoria e levantamento de irregularidades e débitos. Consequentemente, grandes empresas com débitos complexos eram frequentemente ignoradas ou fiscalizadas de forma apenas superficial. Com a nova base de dados e ferramentas de análise desenvolvidas pelo GO-FGTS, o mesmo processo de identificação de irregularidades em firmas do mesmo porte leva apenas diversas horas para ser concluído. Com a obtenção mais célere de tais informações, os auditores-fiscais já realizam as fiscalizações *in loco* com números e evidências documentais de irregularidade que indicam o montante e as potenciais causas do débito. Assim, durante as fiscalizações, as empresas podem optar por sanar o débito imediatamente, negociar um cronograma de pagamentos, ou recusar o pagamento e receber as respectivas penalidades (multas administrativas). Com o objetivo de incrementar ainda mais o poder de sanção em suas operações, o grupo de fiscais estabeleceu parceria com os procuradores do tesouro nacional, os quais têm a prerrogativa de abrir processos legais que frequentemente resultam em multas e penalidades ainda mais severas.

Finalmente, em contraposição à abordagem responsiva a partir da qual os pares de fiscais atuando em seu distrito geográfico lidam com empresas individualmente e isoladamente (uma de cada vez), o GO-FGTS realiza reuniões periódicas para discutir os resultados de suas ações e rever as práticas empregadas em busca do aprimoramento constante de suas ações. Por meio de trocas de experiência e interações praticamente contínuas entre os membros do grupo e parceiros externos sobre as vantagens e desvantagens de diferentes estratégias de fiscalização, o GO-FGTS construiu um repertório de táticas que têm provado serem eficazes e eficientes. Além disso, por meio dessas conversas, os membros

desenvolvem procedimentos padronizados para cada setor ou atividade econômica, evitando inconsistências derivadas das inspeções realizadas por diferentes fiscais. Essa padronização por setor apresenta impactos positivos também para as empresas: cria previsibilidade da ação fiscal e a sensação de justiça quando empresários descobrem que seus concorrentes imediatos foram fiscalizados com base nos mesmos procedimentos e orientações. A ação fiscal mais coerente e uniforme, em comparação com a atuação isolada dos pares de fiscais trabalhando sob o regime de metas de desempenho em distritos geográficos, também contribui para aumentar a legitimidade e o número de decisões favoráveis do judiciário quando este aprecia recursos interpostos por empresas insatisfeitas com a fiscalização sofrida.

É importante notar que os avanços alcançados pelo GO-FGTS vão muito além da focalização estratégica de um grupo de empresas maiores. Parte importante da experiência do grupo operacional são as interações contínuas com parceiros estratégicos, tais como a CEF e os procuradores do tesouro nacional. Tais interações resultaram na construção de ferramentas de diagnóstico mais precisas e na customização de táticas de fiscalização para cada atividade econômica, as quais cumulativamente vêm produzindo fiscalizações com maiores impactos. Quando comparado aos resultados do sistema de pares de fiscais por zoneamento geográfico (Tabela 2), o GO-FGTS, que emprega apenas 3% (4) dos fiscais na SRTE-PE, arrecadou 65% de todo o FGTS arrecadado por todos os fiscais no Estado. Após a criação do grupo operacional, a arrecadação de FGTS via fiscalização em Pernambuco dobrou de 2005 a 2006. Em 2007, o GO-FGTS de Pernambuco arrecadou o maior volume de FGTS em termos absolutos (maior até do que o volume arrecadado em estados mais industrializados) e beneficiou o maior número de trabalhadores dentre todas as Superintendências Regionais. À medida que os membros do grupo foram liberados do regime de metas de desempenho predefinidas e passaram a gozar de maior autonomia no desenvolvimento de ações mais complexas, tais como as que envolveram colaborações com outras organizações governamentais, eles se tornaram mais produtivos e passaram a utilizar cada vez menos recursos internos.

Tabela 2 – **Comparação entre os resultados da arrecadação de FGTS pelos fiscais do trabalho em Pernambuco, 2007**

	N.º de fiscais	Empresas fiscalizadas	Arrecadação total de FGTS via fiscalização (US$)	% do total de empresas fiscaliz.	% do total de FGTS arrecad.	FGTS arrecadado p/ empresa média (US$)	FGTS arrecadado p/ fiscal. - média (US$)
Zoneamento (performanc e individual)	141	12,959	12,583,883.16	98.57%	34.81%	971.05	89,247.40
GO-FGTS	4	188	23,568,255.16	1.43%	65.19%	125,363.05	5,892,063.79
Total Pernambuco	145	13,147	36,152,137.96	100%	100%	2,749.84	249,325.09
Total Brasil	3,174	285,462	566,486,244.08	-	-	1,984.45	178,477.08

Fonte: MTE/SIT e SRTE-PE.

Cooperativas Fraudulentas e Terceirização Ilegal

Cooperativas de produtores e trabalhadores já existem no Brasil desde 1891, mas receberam reconhecimento legal apenas nos anos 1970, sendo que a Constituição de 1988 consolidou e estimulou tal estrutura de trabalho e produção. Entretanto, em 1994, mudanças aparentemente pequenas introduzidas em um parágrafo da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) criaram ambiguidades e incertezas. Desde então, cooperativas têm sido largamente empregadas como um método de baixo custo para empresas terceirizarem suas atividades intensivas em trabalho (por exemplo, serviços de limpeza e conservação, serviços administrativos, ou até mesmo médicos e enfermeiros em hospitais). No contexto de reestruturação global da produção, as empresas vêm sistematicamente terminando contratos de trabalho com seus funcionários e recontratando os mesmos por meio da celebração de contratos de serviço com cooperativas de trabalho. Para as empresas, tal terceirização representa uma forma de evitar a legislação e os encargos trabalhistas; para os trabalhadores, representa perda dos benefícios e direitos trabalhistas, uma vez que se tornam membros, e não empregados, de uma cooperativa prestadora de serviços.

Interpretações e decisões recentes do Tribunal Superior do Trabalho (TST), vide súmula 311, desautorizam a utilização de cooperativas, assim como de empresas, para a

terceirização de atividades-fim (por exemplo, o projetista de *software* em empresas de informática) e para a mera intermediação de trabalho, como no caso de cooperativas que não produzem nada além da força de trabalho de seus membros. Como resultado da percepção de que muitas empresas têm recorrido a cooperativas como uma forma de reduzir custos, a fiscalização do trabalho tem devotado recursos e ações no sentido de combater a precarização do trabalho que frequentemente ocorre nesses arranjos. Tal como no exemplo anterior da arrecadação do FGTS, os Auditores-Fiscais do Trabalho na SRTE-PE têm lidado com o problema das cooperativas fraudulentas a partir de duas abordagens bem distintas.

A primeira delas também é baseada na organização do trabalho de inspeção a partir de pares de fiscais que atuam no sistema de zoneamento geográfico. Da mesma forma que na arrecadação de FGTS, fiscais têm que alcançar metas de desempenho pré-estabelecidas em termos da formalização de vínculos empregatícios. À medida que empresas têm recorrido crescentemente à terceirização do trabalho para cooperativas, os fiscais da SRTE-PE vêm percebendo reduções expressivas na formalização do trabalho – isto é, trabalhadores formais têm sido demitidos e transformados em membros de cooperativas prestadoras de serviço – prejudicando os fiscais da SRTE-PE no desempenho de sua meta de formalização de empregos.

Entretanto, não é fácil lidar com tais cooperativas fraudulentas sob as fiscalizações rápidas e mecanizadas propagada pelo sistema de monitoramento no desempenho de metas quantificadas e predefinidas. Assim, uma vez que os fiscais sob o regime de pares em zoneamento identificam tais fraudes na relação trabalhista, eles tendem a lidar com o problema de forma não uniforme – por exemplo, com a coleta de registros de contabilidade *in loco* ou por meio de solicitação formal para apresentação de documentos, ou a entrevista de trabalhadores durante a jornada de trabalho ou fora do local de trabalho, ou ainda com a investigação dos registros das cooperativas subcontratadas ou apenas das empresas contratantes. A inconsistência na atuação dos fiscais em face de tal problema complexo leva a autuações e notificações que são facilmente contestadas e derrubadas via recurso por parte de empresas. Às dificuldades em lidar com o problema somam-se o crescente número de denúncias e reclamações por parte de trabalhadores e sindicatos em relação à disseminação de cooperativas fraudulentas e as demandas sobre os fiscais vindas do

Ministério Público do Trabalho por uma maior efetividade no combate a fraude nas relações do trabalho.

Em resposta a essas demandas externas e também à pressão interna de um grupo informal de fiscais que já vinha enfrentando a questão das cooperativas fraudulentas em Pernambuco desde 2000, a SIT e a SRTE-PE autorizaram a criação de um grupo de sete fiscais: a Equipe de Combate a Fraude nas Relações de Emprego (ECOFREM). Reconhecendo a complexidade do problema e a necessidade de desenvolvimento de estratégias especiais, a SIT concedeu aos membros da equipe *status* de "atividade especial", isentando-os do sistema geral de mensuração de desempenho. Para ser efetivo, o trabalho da equipe demandava um processo mais aberto e investigações detalhadas para a produção de provas documentais que caracterizem a fraude, não podendo assim ser executado tendo por orientação metas e procedimentos de investigação predefinidos. Com o objetivo de desenvolver casos sólidos contra empresas e suas cooperativas fraudulentas, o grupo de fiscais precisava utilizar táticas diversificadas como a coleta de testemunho e procurações de trabalhadores, negociações com empresários, parcerias com sindicatos, associações profissionais e juízes e procuradores federais. Para supervisionar a autonomia concedida aos membros do ECOFREM, gestores da SRTE-PE avaliam periodicamente o desempenho da equipe por meio de relatórios escritos que detalham a atuação do grupo e seus resultados, além de incluir justificativas para sua continuidade.

Desde a sua criação, a ECOFREM tem mantido intensos diálogos com os procuradores do Ministério Público do Trabalho (MPT), que contribuem para a caracterização legal das fraudes, e com sindicatos de trabalhadores, que fornecem informações importantes sobre práticas de contratação em setores específicos, com o intuito de desenvolver estratégias e procedimentos compartilhados para intervenção e monitoramento. A aplicação de tais procedimentos acordados entre os parceiros contribuiu para um tratamento mais uniforme de empresas no mesmo setor e para fortalecer a consistência legal das intervenções. Desde a criação da ECOFREM, nenhuma autuação expedida pelos fiscais do trabalho foi derrubada nos tribunais do trabalho em Pernambuco. Além disso, as estratégias e práticas de investigação são periodicamente reavaliadas pelo grupo de fiscais e procuradores do MPT – estes últimos também contribuem para ampliação do poder de sanção por meio de Termos de Ajuste de Conduta (TAC) e suas respectivas penalidades. Como resultado das

interações e trocas entre esses agentes, a ECOFREM começou a implementar operações voltadas para cobrir todo um setor de atividade econômica (e não empresas isoladas). O principal objetivo dessas operações é promover mudança nas práticas de contratação e gestão de pessoal em setores como um todo, setor por setor, em especial aqueles com um número grande de empresas tradicionalmente envolvidas em formas ilícitas de terceirização.

De 2001 a 2002, a ECOFREM desenvolveu uma operação na indústria do *software* em Recife, uma vez quer perceberam que 32% de todas as denúncias recebidas sobre cooperativas vinham desse setor. De acordo com a coordenadora da equipe:

> "O sindicato [SINDPD] veio até nós e ao MPT trazendo os resultados de uma análise que identificava que o setor estava crescendo, mas que o emprego formal e a massa salarial estavam diminuindo. Tinha alguma coisa acontecendo ali. Eles já tinham ouvido falar de alguns trabalhadores sobre o crescimento das cooperativas no setor. A gente sabia também por experiência própria que nos últimos anos os trabalhadores do setor eram em sua maioria formais."

Grande parte das empresas do setor vinha recorrendo às cooperativas como uma estratégia de corte de custos de produção, uma vez que enfrentavam intensa competição com as empresas de tecnologia de informação da Índia. À medida que as investigações evoluíram, o grupo de fiscais percebeu que quase a totalidade das empresas do setor tinha algum tipo de esquema envolvendo a terceirização de projetistas de *softwares*, engenheiros de sistemas e outros profissionais sob a forma de cooperativas. Esses funcionários trabalham todos os dias no mesmo escritório, subordinando-se ao mesmo chefe, elementos que constituem uma relação de emprego, segundo a interpretação de juízes do trabalho.

Os auditores-fiscais e seus parceiros tinham consciência de que o custo de formalização de todos esses trabalhadores (retroativamente) era por demais elevado para as empresas de pequeno e médio porte que enfrentavam competição internacional, podendo inclusive excluí-las desse mercado. No entanto, eles também não poderiam ignorar tal situação. Em busca da conciliação dos diversos interesses das firmas, dos trabalhadores e do Estado, o

grupo de fiscais coordenou uma série de encontros com 35 empresas. Em um período de oito meses e depois de mais de 50 reuniões, eles negociaram com as empresas um cronograma para ajustamento por meio do qual empresas iriam gradualmente recontratar seus funcionários diretamente à medida que as demandas por produção aumentassem no curto prazo. Entre 2001 e 2003, a operação no setor levou a recontratação de 2.215 trabalhadores anteriormente envolvidos em cooperativas fraudulentas.

Entre 2002 e 2006, a ECOFREM desenvolveu uma operação no setor de saúde. Além de receber um número significativo de denúncias por parte de trabalhadores, o grupo de fiscais já havia diagnosticado um problema delicado no setor por meio da análise de estatísticas oficiais sobre o encerramento de contratos de trabalho formais em hospitais e clínicas, especialmente para médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde. Em Recife, hospitais, clínicas de fisioterapia e laboratórios há muito vêm terceirizando seus funcionários de ponta para cooperativas de provisão de serviço. Como resultado dessa "cultura de contratação" no setor, profissionais de saúde vêm perdendo proteção legal contra abusos de horas extras e direitos de descanso e férias periódicas. Esses profissionais frequentemente sofrem de privação de sono devido a plantões duplos, dependência química de estimulantes e problemas mentais, os quais cumulativamente prejudicam a qualidade do tratamento de pacientes. Em um esforço de mudar práticas de contratação e gestão de pessoal já corriqueiras nesse setor, a ECOFREM ministrou uma série de *workshops*, frequentados por mais de 195 profissionais, para explicar a legislação e o que gerentes de instituições de saúde poderiam fazer para cumpri-la. Além disso, os membros da ECOFREM fiscalizaram 64 estabelecimentos. Em parceira com o Ministério Público do Trabalho, a equipe de fiscais promoveu 177 Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), envolvendo empresas, associações profissionais e sindicatos. Em um período de quatro anos, eles formalizaram 2.067 trabalhadores, incluindo médicos, enfermeiros e assistentes.

Além dos resultados imediatos da recontratação de milhares de trabalhadores, essas operações que abrangem setores específicos como um todo produzem efeitos-demonstração. Por exemplo, seguindo o sucesso das ações da ECOFREM nos setores de informática e saúde, a SIT criou uma operação nacional em 2006 para investigar fraudes semelhantes em instituições financeiras em sete estados diferentes, inspirando-se e buscando apoio técnico na experiência pernambucana. Além disso, os fiscais perceberam,

com base em informações providas por trabalhadores e por base de dados oficiais (por exemplo, o CAGED), que muitas outras empresas passaram a cumprir a lei após ouvirem dizer que uma série de empresas vinha sendo fiscalizada e punida por irregularidades. Por exemplo, um grupo de hospitais em Recife que ainda não havia sido fiscalizado registrou mais de 300 médicos nos meses imediatamente seguintes à operação da ECOFREM. Além de criar um procedimento efetivo para lidar com a complexa questão da disseminação de cooperativas fraudulentas como artifício para evitar a legislação trabalhista, os membros da ECOFREM ainda assim apresentam desempenho superior aos seus pares que atuam sob o sistema do zoneamento com metas de desempenho individuais. Enquanto cada um desses fiscais formaliza em média 15 postos de trabalho por mês, cada membro da ECOFREM formaliza em média 25 postos de trabalho por mês (dados para 2007).

Segurança na construção: a Comissão Tripartite de Pernambuco

Tradicionalmente, a construção civil é ao mesmo tempo uma das maiores fontes de emprego e acidentes ocupacionais, devido aos riscos inerentes à atividade, assim como às condições de segurança e saúde precárias. No Brasil, aproximadamente 5,4 milhões de trabalhadores encontram-se oficialmente empregados no setor, respondendo por 13% de todos os acidentes ocupacionais fatais no país em 2004, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho. De meados ao final dos anos 1990, Pernambuco observou uma expansão rápida de sua indústria de construção, que em 2000 passou a empregar aproximadamente 48.500 trabalhadores, não acompanhada pelas melhorias necessárias no que diz respeito às condições de segurança. Consequentemente, o Estado liderou o *ranking* de número de acidentes na construção civil no Brasil (26 mortes em 1996 e 15 em 2000). Quedas e choques elétricos eram as principais causas dessas mortes. Tal como nos dois casos já discutidos anteriormente, duas estratégias diferentes para a fiscalização de condições de saúde e segurança na construção civil evoluíram lado a lado na SRTE-PE.

Em Pernambuco, tal como em outros estados, os auditores-fiscais especializados em saúde e segurança do trabalho já vêm organizando seu trabalho de fiscalização com foco em setores econômicos desde o início dos anos 1990, antes mesmo os fiscais especializados na legislação trabalhista começarem a trabalhar dessa forma. Em reconhecimento aos riscos

naturalmente associados com o trabalho na construção, os fiscais de saúde e segurança de Pernambuco vêm dedicando, em média, 30% de suas fiscalizações ao setor construção. Mesmo que esses fiscais já se organizassem com um foco estratégico em setores de maior risco, suas fiscalizações, no entanto, eram conduzidas por pares de fiscais orientados por metas quantitativas, como um número *x* de inspeções, resultando em um número *y* de autuações e cobrindo um número *z* de trabalhadores por mês ou ano.

Sob esse modelo e em resposta ao alto número de acidentes na construção, os fiscais de Pernambuco se tornaram uns dos mais severos na aplicação de sanções – tais como embargo e interdição, além de multas e notificações – dentre seus pares no Brasil. Entretanto, como um auditor-fiscal da área narrou "(...) nós viemos a acreditar ao longo do tempo que a utilização de sanções apenas não ataca as raízes do problema e não diminui os riscos aos quais os trabalhadores ficam expostos". Os fiscais perceberam que, em muitos casos, empresas do setor preferiam recorrer ou pagar as multas sem alterar em nada as condições de trabalho nos seus canteiros de obra. Em outras palavras, as inspeções periódicas e as multas passaram a ser tratadas por empresários do setor como custos normais do processo produtivo.

Entretanto, uma forma alternativa de organização do trabalho de inspeção na construção civil emergiu em Pernambuco. Em 1998, A Comissão Tripartite Nacional, que elabora e revê as normas de saúde e segurança no país, fez alterações na norma da construção civil e permitiu, ainda que não tornando compulsória, a criação de comissões tripartites locais (CTLs) nas Superintendências Regionais. A SRTE-PE saiu na frente com a criação de sua CTL em 1999. A comissão tripartite local em Pernambuco reúne os auditores-fiscais, os sindicatos de trabalhadores, o sindicato patronal e outros órgãos governamentais (como a Fundacentro – o instituto nacional de pesquisa em saúde e segurança ocupacional – e o Ministério Público do Trabalho). Duas vezes por mês, desde 1999, os representantes desses grupos discutem ao redor da mesma mesa matérias relativas à saúde e segurança ocupacional na construção civil.[14] Desde a sua criação, a CTL se tornou o principal canal de interação entre fiscais, sindicalistas e construtores.

[14] Todos os meses, eles se reúnem primeiramente para uma reunião fechada e posteriormente para uma reunião aberta ao público, em estilo de seminário.

Em minhas entrevistas com representantes dos trabalhadores e das empresas construtoras, praticamente todos se referiram à CTL como um local para troca de informações sobre saúde e segurança no setor. Tal como pude observar em algumas das reuniões dessa comissão, as discussões são geralmente acaloradas e com frequência deflagram conflitos. Porém, na maioria das vezes, os fiscais conseguem mediar o debate de forma a levar à celebração de acordos entre as partes. O fato de essas reuniões regulares terminarem frequentemente com acordos bem-sucedidos em quase a totalidade dos últimos dez anos é ainda mais impressionante se levarmos em consideração que, antes da criação da CTL, a relação entre os sindicatos patronal e de trabalhadores era tensa e até mesmo violenta, envolvendo constantes greves, acusações públicas e ações na justiça. Antes da CTL, sindicato e empresas limitavam seus encontros à negociação anual de salários e outras negociações *ad hoc* para solucionar greves e urgências. Atualmente, esses atores sentam na mesma mesa e negociam os detalhes da implementação das normas de saúde e segurança ocupacional nos canteiros de obras. Finalmente, os membros da comissão acordaram que todas as questões decididas pela CTL automaticamente se tornam itens do acordo coletivo anual do setor.

Para além de uma nova dinâmica de interação entre as partes envolvidas, um caso ilustra bem as consequências positivas da organização do trabalho de inspeção a partir da CTL (em comparação com estratégias ordinárias de fiscalização). Dado o elevado número de acidentes fatais por eletrocussão nos canteiros de obra, a CTL já vinha promovendo uma discussão interna e trabalhando na identificação de potenciais medidas para mitigação do problema. Porém, os fiscais envolvidos, assim como os trabalhadores e empresas, não sabiam exatamente que medidas tomarem para reduzir os acidentes para além da notificação e autuação dos infratores. Avanços significativos somente passaram a ocorrer quando o representante da Fundacentro – quem havia recentemente tomado conhecimento da experiência japonesa na redução de tais acidentes via periódicos especializados – convidou um representante da Siemens no Brasil para fazer uma apresentação sobre seus dispositivos de segurança para circuitos elétricos. O convidado apresentou uma versão do dispositivo diferencial residual (DR) que sua empresa iria lançar no mercado não só com características mais apropriadas aos canteiros de obras, mas também com preços reduzidos (variando de US$ 20 a US$ 100, cada) em relação às linhas industriais do mesmo produto.

Uma vez instalado no circuito elétrico de um canteiro de obras, o DR corta o fluxo de energia toda vez que detecta fuga ou curto-circuito, precisamente o que ocorre na ocasião de choques elétricos. Ao cortar a força, o DR evita a eletrocussão de trabalhadores e outros potenciais acidentes envolvendo energia elétrica.

Após a descoberta do dispositivo tecnológico, o próximo desafio foi o de aprimorar as condições dos circuitos elétricos nos canteiros, pois o DR falha (causando cortes de energia constantes) se instalado em circuitos de baixa qualidade. Assim, os fiscais convenceram um empresário a ser o pioneiro na adaptação dos circuitos para o DR, uma vez que os empresários do setor não sabiam como fazer o dispositivo funcionar adequadamente. Em conjunto, os fiscais e o empresário conseguiram, com o apoio da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE), um curso de capacitação para eletricistas e, assim, fizeram os ajustes necessários na infraestrutura e rotinas de operação de um canteiro de obras, tornando a implantação do DR viável para todas as empresas do setor.

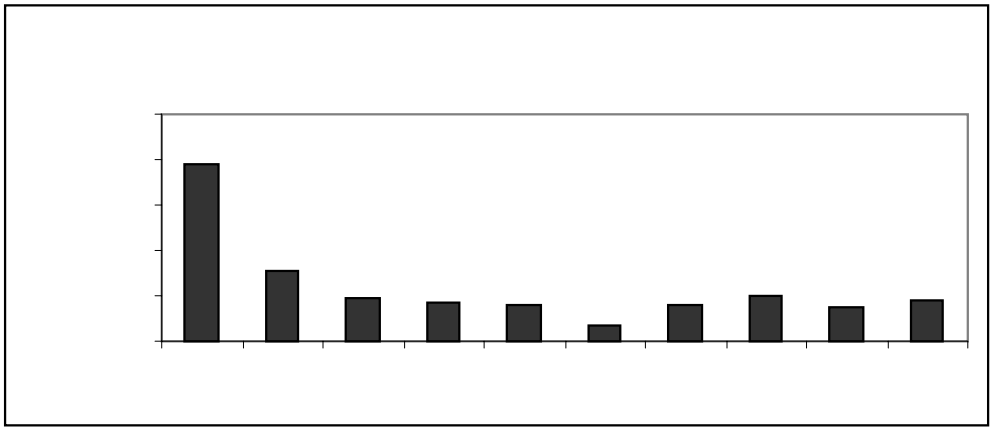
Como consequência desse processo exploratório (*open-ended*), o qual durou aproximadamente três anos, envolvendo discussões, testes e adaptação, e formação de consenso entre os membros da CTL sobre a implantação do DR, os auditores-fiscais obtiveram evidências e apoio suficiente para disseminar a implantação do dispositivo na construção civil em Pernambuco.[15] Em fevereiro de 2004, a CTL deliberou que todos os novos projetos de construção deveriam prever a instalação do DR. Um *survey* conduzido em 2006 pelo sindicato patronal (Sinduscon-PE, 2007) revelou que apenas 0,71% dos novos projetos (em uma amostra de 700 projetos e canteiros de obra) não previam ou não possuíam DR instalado. Em decorrência disso, em 2006, 2007 e 2008, a média de acidentes fatais caiu para dois por ano, com ocorrências registradas apenas em empresas que não cumpriram com a resolução da CTL.

Além de reduzir significativamente o risco de acidentes por choque elétrico, a implantação da solução desenvolvida no âmbito da comissão tripartite também apresentou efeitos positivos em termos da melhoria de qualidade dos circuitos elétricos nos canteiros de obra, um pré-requisito para a instalação do DR. O cumprimento das normas e legislação

[15] Um caso semelhante gestado no âmbito da CTL diz respeito às adaptações técnicas em elevadores de passageiros e cargas nos canteiros de obra de forma a minimizar quedas e outros acidentes envolvendo o equipamento.

pertinente aumentou substancialmente entre 1997 e 2006 e, em decorrência da forma como tal resultado foi obtido, canteiros de obras se tornaram também mais eficientes no uso de energia elétrica, evitando desperdício devido a más instalações e reduzindo o gasto das empresas com energia.

Figura 2 – **Canteiros de obras com instalações elétricas inadequadas**



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados da Sinduscon (2007).

Discussão: modelos de gestão, comportamento burocrático e resultados

O Quadro 1 sintetiza as principais conclusões das comparações entre os três pares de casos descritos na seção anterior e no interior delas. Com base nas evidências empíricas apresentadas (semelhanças entre os diferentes casos nas linhas e diferenças entre modelos de gestão nas colunas), torna-se claro que os dois métodos para organização do trabalho de inspeção (gerencialista *x* experimentalista) envolvem ferramentas significativamente diferentes por meio das quais supervisores monitoram o desempenho de seus subordinados, assim como práticas, rotinas e estratégias de fiscalização bastante diversas. A análise comparativa também sugere uma associação causal plausível entre formas de gerenciamento da discricionariedade e resultados da inspeção do trabalho no Brasil.

Quadro 1 - **Comparações entre casos**

Elementos de comparação	*Modelos de gestão da fiscalização*	*Casos ou objetos de inspeção*		
		Arrecadação de FGTS	**Cooperativas Fraudulentas**	**Segurança e Saúde na Construção Civil**
***Account-ability* / controle e supervisão**	Gerencialista	Mensuração de resultados predefinidos – "FGTS/fiscal"; "número de estabelecimentos fiscalizados"; "número de contratos formalizados/fiscal"; "número de autuações/mês" etc.		
	Experimentalista	Avaliação de relatórios parciais da operação, justificando sua continuidade ou a revisão de metas e procedimentos de inspeção (baseados em dados quantitativos e qualitativos).		
Práticas, rotinas e estratégias de inspeção	Gerencialista	Sistema de zoneamento: Fiscalização responsiva e aleatória de estabelecimentos em áreas geográficas. Procedimentos não uniformes (inconsistentes) para empresas do mesmo setor. Investigações pouco detalhadas e sem produção de evidência legal.		
	Experimentalista	Interações contínuas entre fiscais e parceiros relevantes (co-produção e revisão de estratégias e planos de inspeção etc.). Uso de ferramentas de diagnóstico (ex.: bases de dados, parceiros externos etc.). Operações cobrindo todo um setor específico (foco estratégico em setores de risco). Procedimentos e táticas de inspeção customizadas por setor (com padronização de condutas em cada setor).		
Resultados	Gerencialista	Aumento na arrecadação de FGTS, demandando porém envolvimento de quase todos fiscais.	Impactos negligenciáveis na mudança de práticas de contratação. Dificuldades na investigação.	Alto número de autuações com pequena redução do risco vivenciado por trabalhadores.
	Experimentalista	Arrecadação eficiente de FGTS, mobilizando recursos mínimos (otimização).	Mudanças nas práticas de contratação em setores. Investigações detalhadas / evidências legais sólidas. Efeitos demonstração.	Desenvolvimento de soluções gerenciais e tecnológicas, ligando segurança do trabalho com qualidade/custo de produção.

A partir do Quadro 1, é possível tirarmos três conclusões. Primeiro, cada modelo de gestão oferece sua própria estratégia por meio da qual supervisores controlam o trabalho de seus funcionários na linha de frente. Como indicado na descrição dos casos, as diferentes formas pelas quais superiores monitoram o desempenho de seus subordinados afetam a motivação e o desempenho dos últimos na realização de seus trabalhos. Após mais de duas décadas, até mesmo os analistas simpatizantes já reconheceram que reformas inspiradas na abordagem gerencialista falham em realizar a expectativa de uma administração pública mais eficiente e eficaz. Talvez, como afirmam alguns críticos, tais reformas tenham "expirado sua validade" à medida que não têm mais sido capazes de sustentar a energia que

moveu seus primeiros passos (HOOD e PETERS, 2004; DUNLEAVY *et al*, 2006). Um volume considerável de críticas ao modelo já chamou atenção para os efeitos paradóxicos e disfuncionais de medidas de desempenho quantitativas e predefinidas (BOUCKAERT e BALK, 1991).[16] Minhas entrevistas e observações confirmaram essas conclusões da literatura, uma vez que diversos auditores-fiscais reclamaram da introdução de indicadores quantitativos de desempenho por superiores, alegando a interferência dessas medidas na sua autonomia profissional, prejudicando tanto o seu comprometimento quanto o seu desempenho. A predefinição de metas específicas por gestores distantes da realidade da fiscalização do trabalho em campo favorece a prescrição de inspeções mecanizadas e burocráticas (seguindo um *check list*), pois os indicadores oficiais, de fato, determinam *a priori* o que os fiscais deveriam considerar relevante ou o que deveriam ignorar, deixando de lado outros cursos de ação potencialmente mais efetivos na solução de um problema. Alguns fiscais repetidamente declararam sua frustração em não poder desenvolver alguns casos em maior complexidade (em períodos de tempo maiores e em parceria com outros agentes interessados no problema), tendo que seguir adiante para o próximo caso mesmo não alcançando mudanças significativas na atuação de empresas e nas condições de trabalho.

Em contraposição, os auditores-fiscais trabalhando sob o regime de equipes ou grupos especiais enfatizaram sua habilidade de desenvolver uma compreensão mais contextualizada e sensível a características setoriais importantes das violações, dos problemas no cumprimento da lei por parte das empresas e das próprias normas e legislação pertinentes. Tal como afirmou um auditor-fiscal do trabalho, "as atividades de inspeção se tornam menos focadas em como impor a lei e mais focadas em como estimular empregadores e trabalhadores a melhorar continuamente seus ambientes de trabalho". Além disso, os casos estudados indicaram que equipes e grupos especiais estabelecem relacionamentos diferentes com os centros administrativos. Ao invés de meramente relatar resultados positivos ou insucesso na consecução das metas numéricas predeterminadas, a

[16] Pesquisas sobre médicos na Inglaterra e Estados Unidos revelaram que esses profissionais se sentem mais pressionados e menos motivados quando monitorados em termos de indicadores quantitativos de desempenho, além de desenvolverem práticas de "maquiagem" de números quando no preenchimento de relatórios (comunicação oral de E. McDonald e L. Miller, com o título "Tensions between Managerialism and Autonomy" no encontro anual da SASE – Society for the Advancement of Socio-Economics – em San Jose, Costa Rica, 23 julho 23 de 2008).

esses grupos era concedida a liberdade para discutir a redefinição de metas, assim como de procedimentos e estratégias de fiscalização, à medida que desenvolvem suas operações. Além de submeterem-se a supervisão de gestores do nível central e estadual, o trabalho desenvolvido pelos grupos especiais também é submetido a outros mecanismos de controle: a pressão interna por parte da corporação e externa por parte dos parceiros que, uma vez engajados em ações conjuntas, constroem expectativas positivas a respeito do desempenho dos fiscais em cada operação. Esses elementos já foram também identificados em outros estudos como fontes importantes de motivação e desempenho de funcionários do serviço público, ainda que operando sob as condições mais adversas (TENDLER, 1997; JUSTICE 1986).

Segundo, as estratégias, rotinas e procedimentos adotados pelos fiscais sob cada um dos modelos influenciam de forma importante o padrão de intervenção e os resultados obtidos em cada caso. Como indicado pelos casos descritos na seção anterior, fiscalizações não planejadas, motivadas por denúncias e organizadas pelo sistema de zoneamento geográfico empregavam procedimentos de investigação não uniformes para empresas do mesmo setor e frequentemente falhavam na produção das evidências documentais necessárias para comprovar violações de direitos trabalhistas (tal como no caso das cooperativas fraudulentas). Mesmo que o sistema de gratificação por desempenho tenha levado a melhora nos resultados em um dos casos (arrecadação de FGTS), de forma geral, o processo de definição de metas quantificáveis, das medidas para atestar sua consecução e das recompensas para aqueles que as alcancem falha na redução da informalidade, das cooperativas fraudulentas e dos acidentes ocupacionais. Críticos da abordagem gerencialista sugerem que a definição de metas de desempenho específico e quantificáveis, em um contexto em que a implementação de políticas públicas é necessariamente fragmentada em diversos órgãos, reduz o escopo de ação e desincentiva burocracias a abordar problemas complexos e multidimensionais.[17]

[17] Essas reações críticas à abordagem gerencialista vêm não apenas de acadêmicos, mas também dos próprios funcionários e profissionais do serviço público. Em parte, essa crítica diz respeito à tendência observada em reformas gerencialistas de desagregar funções centrais (*core*) de outras funções consideradas auxiliares ou complementares, e especificar objetivos programáticos e tarefas organizacionais ao ponto de poder escrevê-las em um contrato. Tal como afirmam os críticos, essa tendência gera dificuldades para burocracias quando o problema é complexo, inter-relacionado, ou multifacetado, tais como saúde preventiva, reformas escolares, serviços de assistência à criança e ao adolescente, entre outros. Todos esses problemas ou objetos de políticas públicas requerem a coordenação de conhecimentos locais com uma gama de serviços produzidos por diferentes órgãos governamentais.

Em oposição, a organização do trabalho de inspeção por meio de equipes e grupos especiais elimina alguns dos obstáculos para o desenvolvimento de operações que abordem setores como um todo e favorece interações contínuas entre os fiscais e diversos parceiros relevantes. Operações em nível de setor ou atividade econômica demandam diagnósticos sobre as causas do não cumprimento da lei, isto é, uma compreensão contextualizada das violações que permita a customização das ações de fiscalização para cada situação. Tal como articulado por diversos auditores-fiscais, eles deixam de pensar em como pegar mais e mais infratores, à medida que ganham maior autonomia para pensar por que empresas violam a lei.

Além disso, equipes de fiscalização que se orientam para setores (e não empresas individuais) incentivam fiscais a abordar problemas mais complexos e a praticar interdependência relacional em processos exploratórios juntamente com parceiros. Tal como demonstrado pelos casos apresentados anteriormente, grupo e equipes são mais propensos a buscar colaborações dentro e fora de sua organização, pois reconhecem que isoladamente suas ações não são suficientes para lidar efetivamente com problemas complexos. Além disso, as evidências apresentadas também sugerem que tais colaborações frequentemente levam a alguma combinação de soluções legais, gerenciais e tecnológicas para obstáculos ao cumprimento da lei (tais como a adaptação do DR aos canteiros de obras para mitigar acidentes fatais envolvendo choque elétrico).

Essas “conversas exploratórias” (PIORE, 2009; LESTER e PIORE, 2006) entre fiscais e outros atores governamentais e não governamentais são a fonte das inovações que permitem mudanças de práticas e o cumprimento da lei em setores tão diversos como os de saúde, tecnologia de informação e construção civil. Portanto, em contraposição à especificação “técnica” de metas e resultados e à imitação de incentivos para o desempenho utilizados em instituições de mercado, a abordagem experimentalista enfatiza a “administração deliberativa”. Isto é, a valorização de elementos como diálogo, negociação, acordos sequenciais e colaborações entre diferentes unidades da administração estatal e parceiros externos como elementos-chave da promoção de soluções criativas para problemas complexos (FISCHER e FORESTER, 1993; EVANS, 2005; BRUGUÉ, 2004; BACCARO e PAPADAKIS, 2009). Finalmente, as comparações entre os casos sugerem que a indução de melhor desempenho pode estar mais associada à valorização da

autonomia de burocratas para inovar e aprender a partir da reflexão sobre suas próprias práticas (justificação) do que à criação de incentivos formais e pressões por maior produtividade em um conjunto restrito de resultados desejados.[18]

A terceira e última conclusão que podemos tirar do Quadro 1 sugere cautela em relação aos benefícios do modelo experimentalista na solução de problemas complexos. Sendo que o planejamento e execução de operações focadas em setores e as respectivas interações com parceiros estratégicos leva tempo até produzir resultados concretos, o trabalho de equipes e grupos especiais tende a se tornar menos responsivo às demandas imediatas de trabalhadores, assim como de representantes políticos e formuladores de políticas públicas. Mesmo que no médio a longo prazo as operações de grupos especiais sejam mais propensas a solucionar problemas relevantes e complexos, no curto prazo, situações perigosas ou ilegais vivenciadas por trabalhadores podem permanecer despercebidas e desatendidas (SILBEY, 1980; 1981). Em contraposição, sob o sistema de zoneamento, os fiscais têm maior liberdade de responder de imediato às denúncias de trabalhadores, mesmo que tais intervenções não venham a promover mudanças de longo prazo na atuação de empresas ou a afetar as causas do não cumprimento da lei. Para burocracias do setor público, tal como a fiscalização do trabalho, a responsividade é um atributo importante para a construção de uma boa reputação e imagem pública, assim como para a aglutinação de apoio político. Portanto, a possibilidade de combinação de ambos os métodos de gerenciamento da discricionariedade burocrática sob a mesma organização parece ser alternativa promissora no sentido de articular capacidade de resolução de problemas com responsividade, promovendo um equilíbrio desejado entre aquilo que March (1991) descreveu como as

[18] Inúmeros casos já demonstraram que a gestão do desempenho por meio da definição de metas específicas e da mensuração de sua consecução frequentemente leva burocratas a "maquiar" aquilo que eles podem ou sabem fazer de forma que pareça com aquilo que gestores especificaram como o resultado desejado. Um exemplo recente no *New York Times* apontou como um programa da autoridade imigratória norte-americana especificamente projetado para focar apenas em imigrantes com ordem de deportação já expedidas ou suspeitos de crime e terrorismo terminou por prender uma vasta maioria de imigrantes ilegais sem antecedentes criminais ou sem ordens de deportação. Em busca de "bater" cotas de detenção e demonstrar desempenho aos supervisores do programa, os funcionários da imigração começaram a "atirar" nos alvos mais fáceis (BERNSTEIN, 2009).

funções organizacionais de exploração de novas possibilidades (*exploration*) e exploração de antigas certezas (*exploitation*).[19]

Considerações finais

Este estudo buscou examinar burocracias e seus modelos de gestão como um conjunto de instituições que prescrevem estruturas organizacionais, rotinas de operação e formas de interação entre atores, tais como burocratas, gestores e cidadãos. Com o intuito de explorar alternativas para o dilema entre controle da atuação burocrática e ampliação de sua capacidade de ação, a análise comparativa aqui desenvolvida indicou variações importantes nas estratégias adotadas por gestores para controlar a discricionariedade e o desempenho de funcionários de linha de frente. Tais variações indicam que análises aprofundadas de modelos de gestão, e como suas respectivas estruturas e procedimentos afetam o trabalho rotineiro de burocratas, podem de fato contribuir para uma nova compreensão a respeito do problema da discricionariedade em burocracias. Como vimos anteriormente, as variações entre modelos de gestão têm implicações importantes para a explicação de por que burocratas se comportam em algumas situações de forma mais conducentes ao aprendizado e à inovação. Os casos analisados indicam que certas características de modelos de gestão e as formas pelas quais estes organizam o trabalho na linha de frente – tais como a predefinição de metas de desempenho *versus* processos exploratórios (*open-ended*) com revisão constante dos objetivos, medidas de desempenho e procedimentos de fiscalização; trabalho individual *versus* em equipe etc. – afetam o grau no qual fiscais atribuem relevância e buscam oportunidades de trabalhar em parceria dentro e fora da organização no desenvolvimento de soluções efetivas para os obstáculos ao cumprimento da lei.

O material empírico apresentado também oferece suporte ao argumento de que a indução de melhora no desempenho de burocratas não envolve somente a definição de um sistema de incentivos (pecuniários) correto, mas, sobretudo, deve enfatizar: a) a construção de processos e dinâmicas para a revisão constante de objetivos organizacionais e das formas

[19] Obviamente, a questão passa a ser quanto espaço ou recursos alocar para cada modelo no âmbito de uma mesma organização. No caso da inspeção do trabalho no Brasil, atualmente é possível observar um deslocamento gradual para uma maior ênfase na organização da inspeção por meio de equipes e projetos especiais, deixando para trás a predominância do sistema de gratificação por desempenho. Fiscalizações responsivas e geograficamente circunscritas deverão permanecer, porém apenas como uma categoria residual, suficientemente para cobrir denúncias emergenciais feitas por trabalhadores em situações de grave vulnerabilidade (por exemplo, atraso ou não-pagamento de salários, risco eminente de morte ou acidente etc.).

para sua mensuração; e b) a redefinição de mecanismos e procedimentos para a reformulação de rotinas de trabalho toda vez em que estas se tornarem hostis à consecução dos objetivos desejados. Portanto, uma compreensão mais profunda de como modelos de gestão evoluem em burocracias e como funcionários incorporam tais práticas nas suas rotinas de trabalho deveria ser aspecto indispensável da busca pela explicação do comportamento burocrático e seus impactos.

Referências

AMSDEN, A. A theory of government intervention in late industrialization. In: PUTTERMAN, L.; RUESCHEMEYER, D. (Orgs.) *State and market in development:* synergy and rivalry. Boulder: Lynne Riemer, 1992. p. 53-84.

BACCARO, L.; PAPADAKIS, K. The downside of deliberative public administration. *Socio-Economic Review*, v. 7, n. 2, p. 245-276, 2009.

BARDACH, E. *The implementation game*. Cambridge: MIT Press, 1977.

BARZELAY, M. *The new public management:* improving research and policy dialogue. California: University of California Press, 2001.

BAUMGARTNER, M. F. The myth of discretion. In: HAWKINS, K. (Org.) *The uses of discretion*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BERNSTEIN, N. Target of immigrant raids shifted. *The New York Times*, New York, US Section, 03.02.2009.

BITTNER, E. The police on skid row: a study of peace keeping. *American Sociological Review*, v. 32, n. 5, p. 699-715, 1967.

BITTNER, E. *Aspects of police work.* Boston: Northeastern University Press, 1990.

BOUCKAET, G.; BALK, W. Public productivity measurement: diseases and cures. *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. *Reforming the state:* managerial public administration in Latin America. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

BROWN, M. *Working the streets:* police discretion and the dilemas of reform. New York: Sage, 1981.

BRUGUÉ, Q. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia,* v. 29, jun. 2004.

BRYNER, G. *Bureaucratic discretion:* law and policy in federal regulatory agencies. New York: Pergamon Press, 1987.

CALVERT, R.; MCCUBBINS, M.; WEINGAST, B. A theory of political control and agency discretion. *American Journal of Political Science*, v. 33, n. 3, p. 588-611, 1989.

CROZIER, M. *The bureaucratic phenomenon.* Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

DAVIS, K. C. *Discretionary justice*. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

DONER, R.; RITCHIE, B.; SLATER, D. Systemic vulnerability and the origins of developmental states: northeast and southeast Asia in comparative perspective. *International Organization*, v. 59, n. 2, p. 327-361, 2005.

DORF, M.; SABEL, C. A constitution of democratic experimentalism. *Columbia Law Review*, v. 98, n. 2, p. 267-473, 1998.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. From old public administration to new public management. *Public Money and Management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. New public management is dead: long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

EVANS, P. *Embedded autonomy:* states & industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Orgs.) *States and development:* historical antecedents of stagnation and advance. London: Palgrave, 2005. p. 26-47

EVANS, P. Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. *Sociological Forum*, v. 4, n. 4, p. 561-587, 1989.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth. *American Sociological Review*, v. 64, n. 5, p. 748-765, 1999.

FISCHER, F.; FORESTER, J. (Orgs.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, NC: Duke University Press, 1993.

GIBSON, J.; CALDEIRA, G.; SPENCE, L. The role of theory in experimental design: experiments without randomization. *Political Analysis*, v. 10, n. 4, p. 362-375, 2002.

GOULDNER, A. *Patterns of industrial bureaucracy:* a case study of modern factory administration. The Free Press, 1954.

GRIBBONS, B.; HERMAN, J. True and quasi-experimental designs: practical assessment. *Research & Evaluation*, v. 5, n. 14, 1997. Disponível em:

http://PAREonline.net/getvn.asp?v=5&n=14. Acesso em: 16.03.2009

HANDLER, J. *Conditions of discretion:* autonomy, community, and bureaucracy. New York: Sage, 1986.

HAWKINS, K. (Org.) *The uses of discretion*. Oxford: Oxford University Press, 1992.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

JOHNSON, C. *MITI and the Japanese miracle:* the growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford: Stanford University Press, 1982.

JUSTICE, J. *Policies, plans & people:* culture and health development in Nepal. Berkeley: University of California Press, 1986. p. 101-106,

LANGE, M.; REUSCHEMEYER, D. (Orgs.) *States and development:* historical antecedents of stagnation and advance. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

LEONARD, D. K. *Reaching the peasant farmer:* organization theory and practice in Kenya. Chicago: University of Chicago Press, 1977.

LESTER, R.; PIORE, M. *Innovation:* the missing dimension. Cambridge: MIT Press, 2006.

LIPSKY, M. *Street level bureaucracy:* dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MAYNARD-MOODY, S.; MUSHENO, M. *Cops, teachers, counselors:* stories from the front lines of public service. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2003.

MARCH, J. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science*, v. 2, n. 1, p. 71-87, 1991.

MCCUBBINS, M.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrol versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 1, p. 165-179, 1984.

MCCUBBINS, M.; NOLL, R.; WEINGAST, B. Administrative procedures as instruments of political control. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 3, n. 2, p. 243-277, 1987.

MCDERMOTT, R. Experimental methodology in political science. *Political Analysis*, v. 10, n. 4, p. 325-342, 2002.

MILES, M.; HUBERMAN, M. *Qualitative data analysis*. London: Sage Publications, 1994.

MOMMSEN, W. J. *The political and social theory of Max Weber:* collected essays. Chicago, The University of Chicago Press. 1989.

NOONAN, K.; SABEL, C.; SIMON, W. The rule of law in the experimentalist welfare state: lessons from child welfare reform. Mimeo: Columbia Law School, 2007.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government:* how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.

PIORE, M. Encontro anual da SASE (Society for the Advancement of Socio-Economics) 2008. San José, Costa Rica: Second thoughts: on economics, sociology, neoliberalism, Polanyi's double movement and intellectual vacuums. *Socio-Economic Review*, v. 7, n. 1, p. 161-175, 2009.

PIRES, R. Promoting sustainable compliance: styles of labour inspection and compliance outcomes in Brazil. *International Labour Review*, v. 147, n. 2-3, p. 199-229, 2008.

POLLITT, C. Justification by works or by faith? Evaluating the new public management. *Evaluation*, v. 1, n. 2, p. 133-154, 1995.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. In: ENGELEN, E.; DHIAN HO, M. (Orgs.) *De staat van de democratie.* Democratie voorbij de staat. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195.

SABEL, C. Globalisation, new public services, local democracy: what's the connection? In: *Local Governance and the Drivers of Growth*. Paris: OECD, 2005.

SABEL, C.; ZEITLIN, J. Learning from difference: the new architecture of experimentalist governance in the EU. *European Law Journal*, v. 14, n. 3, p. 271-327, 2008.

SILBEY, S. S. Case processing in an attorney general's office. *Law & Society Review*, v. 15, n. 3-4, p. 849-881, 1981.

SILBEY, S. S.; BITTNER, E. The availability of law. *Law and Policy Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 399-434, 1982.

SINDUSCON. Campanha de Prevenção de Acidentes do Trabalho na Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco – *Relatório 2005/2006*. Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Pernambuco. Recife, 133, 2007.

TENDLER, J. *Good government in the tropics*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1997.

TROST, J. Statistically non-representative stratified sampling: a sampling technique for qualitative studies. *Qualitative Sociology*, v. 9, n. 1, p. 54-57, 1986.

VAN MAANEN, J. Observations on the making of policemen. *Human Organization*, v. 32, n. 4, p. 407-418, 1973.

VAN MAANEN, J. The asshole. In: MANNING, P.; VAN MAANEN, J. (Eds.) *Policing a view from the street.* 1978. p. 221-238.

WADE, R. *Governing the market:* economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, M. *Essays in sociology*. Tradução de H. H. Gerth e C. Wright Mills. Oxford: Oxford University Press, 1946.

WEBER, M. *Economy and society*. New York: Bedminster Press, 1968.

WILSON, J. Q. *Bureaucracy:* what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 1989.

WILSON, J. Q. *Varieties of police behavior:* the management of law and order in eight communities. Cambridge: Harvard University Press, 1968.

Artigo recebido em 16/11/2009. Aprovado em 18/11/2009

Interesses e recursos na rede de poder láctea: uma abordagem estrutural[1]

Jeovan de Carvalho Figueiredo[2]

RESUMO: As redes de recursos de poder são uma abrangente caracterização das relações entre os interesses público e privado, que dão conta das relações de troca entre o governo e a sociedade civil. Os diferentes arranjos estruturais das redes geram diferentes resultados, no que tange às possibilidades do processo político e da interação estratégica. O presente estudo tem como objetivo investigar como a estrutura da rede influencia os resultados obtidos pelos atores nela inseridos. As características estruturais da rede analisada mostram um arranjo organizacional próximo à noção de rede difusa, ou seja, mais instável, aberta e pouco institucionalizada. Como consequência, a relação de poder entre os atores é desigual, dado que os participantes têm recursos limitados e acesso restrito à formulação e implementação de políticas. Duas constatações derivam da estrutura observada na rede láctea sul-mato-grossense: os resultados políticos somente foram obtidos por não ameaçarem os interesses dos grupos econômicos que detêm recursos diferenciados, traduzidos em maior poder de barganha; e a implementação da política ocorreu descolada de sua formulação, sendo que a ação estratégica dos atores interessados não foi suficiente para garantir o alcance das metas inicialmente estabelecidas.

PALAVRAS-CHAVE: Recursos organizacionais, redes, institucionalismo, leite, Mato Grosso do Sul.

ABSTRACT: *The policy network framework suggests a characterization of the relations between public and private interests, that permit understand the exchanges between the government and the civil society. The different structural arrangements of the policy networks generate different results, with different possibilities of political processes and strategic interactions. The present study explores how structure can define results aimed at network members. The structural characteristics of the analyzed network demonstrate a organizational arrangement similar to the diffuse network, understood as an unstable, opened and less institutionalized one. As consequence, the relation between the actors is defined by limited resources and restricted access to the formularization and implementation of politics. Two results derive from the structure observed in the dairy policy network analyzed: a) the political results only emerged by not threatening the interests of the economic groups that hold different kinds of resources, what means greater bargaining power; and b) the implementation of the politics occurred uncoupled of its original plan, since the strategic action of the interested actors was not enough to guarantee the objectives defined during the process.*

KEYWORDS: *Organizational resources, network, institutionalism, milk, Mato Grosso do Sul.*

[1] O autor agradece aos pareceristas dos *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania* as críticas e as sugestões feitas à versão original do texto, bem como as contribuições anteriormente recebidas de discussões com Luiz Fernando Paulillo, Hildo Meirelles, Mauro Rocha Côrtes e João Mario Csillag. Eventuais omissões e falhas permanecem sob a responsabilidade do autor.

[2] Professor da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. Doutor em Administração de Empresas pela FGV-EAESP. E-mail: jeovan.figueiredo@fgv.br

Introdução

Na maior parte das democracias liberais contemporâneas, é possível caracterizar a sociedade como altamente complexa e fragmentada. Decorre disto a existência de um grande número de grupos de interesse em interação com o governo. Nesse cenário, como indicam Rhodes e Marsh (1992), a elaboração de políticas toma lugar em uma variedade de redes caracterizadas pelas relações estreitas entre os interesses particulares e as diferentes esferas governamentais.

Nos últimos anos, a literatura sobre organizações em rede tem sido bastante profícua. Autores vinculados a Economia, Administração, Sociologia e Ciência Política têm produzido interessantes trabalhos sobre essa questão. Obviamente, as abordagens diferem no modo como o problema é tratado, enfatizando, assim, variáveis e perspectivas que podem, a partir do referencial teórico adotado, explicar melhor o fenômeno que se deseja tratar.

A contribuição do neoinstitucionalismo histórico para a análise de políticas públicas é a atribuição de importância ao processo histórico e, ainda, a proposição da existência de dependência entre setores e subsetores econômicos e políticos. Esses elementos estão presentes na discussão de aspectos como a dominação e a preservação do poder, a representação de interesses públicos e privados e a exclusão de interesses que afetam alguns atores na realização de políticas públicas (HALL e TAYLOR, 1996).

O presente estudo tem como objetivo investigar como a estrutura da rede influencia os resultados obtidos pelos atores nela inseridos. O resultado da interação é a inclusão do leite pasteurizado tipo C nas aquisições do Governo Estadual de Mato Grosso do Sul, destinadas a um programa social específico, o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. Apesar de esse resultado ser tratado na análise, a ênfase recai no processo de interação, pois este pode ser mais central que seus resultados (MARCH e OLSEN, 1993).

Neste trabalho, buscou-se ainda determinar os interesses e as expectativas dos atores envolvidos na rede e compreender o uso de recursos diferenciados na interação estratégica. A variável explicativa deste estudo é definida pelos recursos de poder dos atores, dado que a interdependência de recursos é o mais importante fator distintivo das redes inter-organizacionais (PAULILLO, 2000) e sua análise permite avançar no conhecimento sobre as interações dos atores públicos e privados.

Mas um foco voltado somente para a interdependência de recursos é insuficiente para explicar o fenômeno estudado. A análise deve, também, abranger a forma como as redes tornam-se institucionalizadas. A premissa adotada é que as ações dos membros da rede, no decorrer do tempo, tornam-se mais ou menos influenciadas pela ideologia, regras, rotinas, princípios e normas (DAUGBJERB, 1997). Desse modo, o caráter estrutural da rede assume importância significativa, por englobar a análise da interdependência de recursos e o processo de institucionalização da rede.

O presente artigo encontra-se dividido em cinco partes. Após esta breve introdução, foi revisitada na segunda parte a literatura de *policy networks*,[3] cujas proposições permitem lidar com as interações entre o interesse público e privado. Esta seção apresenta e discute as contribuições institucionais para o estudo das redes, com maior ênfase nos aspectos relacionados à sua estrutura, e os limites decorrentes nas interações estabelecidas entre os atores inseridos na rede. Foi resgatada, na terceira parte, a discussão sobre o mercado político e a posição privilegiada das empresas em sociedades de iniciativa privada orientadas para o mercado. Na quarta parte, algumas evidências empíricas foram apresentadas e, à guisa de conclusão, na quinta são apresentadas as considerações finais.

Atores, recursos e políticas públicas

A abordagem institucional, originalmente desenvolvida nos trabalhos de Veblen (1975), Commons (1934) e, posteriormente, Ayres (1962), tratava as instituições[4] como variáveis explicativas dadas. Para compreender os fenômenos sociais, políticos e econômicos atuais, o pensamento da "escola antiga" foi alterado em suas proposições teóricas a respeito da natureza das instituições, tomando-as agora como variáveis que se originam e são alteradas por meio da ação humana. Os novos institucionalistas consideram, portanto, que instituições importam e, além de serem construídas socialmente, podem também ser modificadas pelos atores.

[3] A abordagem de *policy network* tem sido tratada nos desenvolvimentos teóricos e empíricos de pesquisadores nacionais como *rede política* ou *rede de poder* (PAULILLO, 2000; 2002), e ainda como *rede de política pública* ou *rede de ação pública* (ROMANO, 1999). Apesar da variedade de expressões cunhadas no idioma nacional, todas pretendem referir-se ao conceito teórico consubstanciado principalmente na literatura da Ciência Política, que será retomado na próxima seção deste trabalho. Neste estudo, será adotado o termo *rede de poder* para identificar a noção de *policy network*.

[4] As instituições são definidas como "(...) regras formais e informais, rotinas, normas e convenções cristalizadas na estrutura da comunidade política e da economia política" (HALL e TAYLOR, 1996, p. 938).

Três grandes correntes consolidam o pensamento institucional contemporâneo: o histórico, o da escolha racional e o sociológico. Ao examinar essas correntes, como o fazem Hall e Taylor (1996), verifica-se que o compromisso de pesquisa vinculado ao neo-institucionalismo histórico recai em determinar o modo pelo qual as instituições distribuem poder de modo desigual entre os grupos sociais. É assumido, portanto, um mundo no qual instituições dão a alguns grupos ou interesses acesso descomedido ao processo de tomada de decisão, e a ênfase recai, assim, no modo como os resultados do processo favorecem alguns grupos em relação a outros.

Conhecendo o modo pelo qual instituições distribuem poder desigualmente entre grupos sociais, pode-se prever como será a alocação de benefícios entre grupos demandantes. O resultado será caracterizado pela notória prevalência dos interesses daqueles atores que dispõem de recursos de poder capazes de aumentar a dependência dos outros atores. Isto se dá porque o pressuposto básico das relações em rede é que um grupo é dependente dos recursos controlados por outro grupo, o que faz com que os lucros sejam provenientes da combinação conjunta de recursos (POWELL, 1990).

De fato, atores políticos criam uma rede de poder quando permutam recursos regularmente. Qualquer organização que é inserida nesse processo de trocas torna-se dependente dos recursos de outras organizações (DAUGBJERG, 1999). As redes emergem de considerações estratégicas de atores públicos e privados, já que cada um deles irá dispor de seus recursos – sejam eles legais-constitucionais, financeiros, políticos, ou informacionais – para maximizar sua influência sobre os resultados, enquanto procuram tornarse menos dependentes dos outros atores (RHODES e MARSH, 1990).

Nesse contexto, as análises de redes de poder enfatizam o caráter relacional do poder, entendido a partir da visão de poder como "(...) recurso ou capacidade distribuído de forma diferenciada, e que se for empregado com o devido grau de habilidade estratégica e tática, produz e reproduz relações hierarquicamente estruturadas de autonomia e dependência" (REED, 1998, p. 75).

O poder não é, portanto, uma coisa ou a sua posse, e sim uma relação entre pessoas. A implicação disto resulta, ainda, no caráter potencial do poder, uma vez que atores mais poderosos (o que implica a posse de recursos de poder diferenciados) podem ou não exercê-lo, bastando apenas para isto o cálculo estratégico empregado na consecução de seus

objetivos. Dowding (1995) ainda argumenta que o poder de um ator depende do poder dos outros atores, e que o tipo de relação entre eles é definido pelos seus recursos.

Os recursos que os atores podem dispor em suas relações de poder indicam a sua capacidade de interferência nas decisões de outros atores em determinado contexto ou entorno. Assim, a estratégia dos atores em uma rede de poder será pautada na exploração dos recursos e capacidades diante de uma situação relacional específica. Esses recursos podem ser classificados, como indica o Quadro 1, em constitucionais, políticos, financeiros, tecnológicos, organizacionais e jurídicos.

Quadro 1 – **Classificação e exemplos de recursos em redes de poder**

Grupo de recursos	**Exemplos**
Constitucionais	Regras e normas legitimadas.
Políticos	*Status* público atribuído pelo Estado, poder de representação de um ator coletivo, poder de aglutinação de um ator coletivo.
Financeiros	Financiamento adequado, incentivo fiscal modificado ou concedido, subsídio modificado ou concedido, comissões sobre escala de produção, cotas promocionais.
Tecnológicos	Conhecimento adquirido, tecnologias gerenciais e da informação transferidas, processos e matérias-primas específicas.
Organizacionais	Infraestrutura institucional (institutos de pesquisas, centros de treinamento, agências de marketing etc.), informações compartilhadas e propagadas, parcerias, consórcios, informações ocultadas, proximidade de fornecedores, terceirização, subcontratação, utilização da marca.
Jurídicos	Direitos de propriedade intelectual, recursos sobre *anti-dumping*, ajuizamento de ações.

Fonte: Adaptado de Paulillo (2002, p. 43).

A definição de rede de poder é construída por Rhodes (1986) com um enfoque estrutural. Assim, as características estruturais das redes vão definir um conjunto de redes que pode ser distribuído em um *continuum* entre dois pólos, definidos pelas comunidades políticas e pelas redes difusas, como indica o Quadro 2. Essas características estruturais são definidas pela forma como os atores públicos e privados (coletivos e individuais) interagem e, ainda, pela distribuição de recursos entre os membros e as relações hierárquicas de autonomia e dependência.

Quadro 2 – **O *continuum* entre a comunidade política e a rede difusa**

	Comunidade Política	Rede Difusa
Número de membros	Limitado	Grande número de membros
Valores dos atores	Compartilhados	Distintos
Objetivos da integração	Barganha e negociação	Consulta
Interação	Frequente	Instável
Grau de Interdependência	Amplo	Limitado
Recursos dos atores	Equivalentes	Desiguais
Definição dos limites da rede	Reconhecimento mútuo	Livre entrada e saída
Institucionalização	Consenso na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos	Conflito na política, nos princípios e procedimentos para tratar dos problemas políticos

Fonte: Adaptado de Rhodes e Marsh (1990), Blom-Hansen (1997) e Dowding (2001).

A noção de comunidade política, de acordo com Rhodes e Marsh (1990), está voltada para as relações pessoais entre os maiores atores políticos e administrativos, que em alguns momentos estão em conflito, frequentemente estão em acordo, mas estão sempre em contato e operam como uma rede participativa. A premissa subjacente é que os atores nessa rede compartilham premissas comuns, o que torna mais propício o acordo e o consenso, dado que apenas algumas opções estão disponíveis. Por outro lado, a rede difusa é caracterizada por um grande número de participantes, um grau muito limitado de interdependência e, consequentemente, muitas opções de políticas são inseridas na agenda.

Os dois principais méritos da análise de redes de poder, segundo Daugbjerg (1997), são: a) a ênfase na interdependência de recursos, como força crucial por trás do processo político; e b) a ênfase na variação das relações entre governo e grupos de interesse, indicada no *continuum* entre comunidade política e rede difusa.

Waarden (1992) afirma que as principais variáveis envolvidas na análise de redes de poder são o número e o tipo de atores sociais envolvidos, a função principal da rede e o equilíbrio de poder. O número de participantes determina o tamanho da rede. Por sua vez, a natureza da rede será definida pelo tipo de atores envolvidos no processo político. Organizações privadas e órgãos governamentais normalmente são membros da rede. Assim, a configuração é definida pela participação de associações de interesses, partidos políticos, organizações científicas, específicas a um setor ou mesmo trans-setoriais.

As estruturas em redes não possuem objetivos próprios. Os atores sim, e dependendo desses objetivos, as redes assumem várias funções, tais como a consulta (ou troca de informações),

a negociação (ou troca de recursos), a coordenação e mesmo a cooperação na formação, implementação e legitimação da política pública. Dessa forma, o conceito de função estabelece a ponte entre a perspectiva do "ator" e da "estrutura" na análise de redes. Nessa perspectiva, é possível caracterizar a distribuição de poder entre os agentes, que é dada como uma função da distribuição de recursos e necessidades entre os atores.

Alguns autores, como Marsh e Smith (2000, p. 6), defendem que os resultados políticos não podem ser explicados unicamente pela estrutura da rede. Eles são resultado das ações de sujeitos que calculam estrategicamente. Para defender esse ponto de vista, os autores recorrem a três argumentos: a) os interesses ou preferências dos membros de uma rede não podem se definidos meramente nos termos em que ocorre a associação na rede; b) os constrangimentos (ou oportunidades) para uma ação dos agentes que irá derivar-se da estrutura da rede não acontece automaticamente, uma vez que ela depende da construção discursiva desses constrangimentos ou oportunidades pelos atores; e c) os membros da rede têm habilidades que afetam suas capacidades de usufruir as oportunidades ou negociar constrangimentos.

Entretanto, se o foco da análise for o comportamento individual, então, necessariamente, o conceito geral de rede se torna menos útil. O resultado disto é que a teoria terá menos (ou nenhuma) chance de ser rigorosa, dado o grau de detalhamento necessário para generalizar os resultados para as redes de poder (RHODES e MARSH, 1990). Assim, é assumida a premissa de Dowding (2001), que pressupõe serem as características estruturais das redes causadoras de certos tipos de resultados políticos, e que o detalhamento desses resultados é o que permite o mapeamento de estruturas de poder.

Tendo a literatura de redes de poder um caráter interdisciplinar, há uma amplitude de terminologias, definições mutuamente exclusivas e, especialmente, diversos níveis de análise. A reserva de Rhodes e Marsh (1990), derivada dessa consideração, faz saber que quando a unidade e o nível de análise variam daqueles já amplamente definidos na literatura, é necessário adotar um uso cauteloso do conceito. Assim, mesmo focalizando um macro-objeto como a reforma da política agrícola da Comunidade Européia, Daugbjerg (1997) enfatiza a pertinência da análise de redes de poder para compreender o poder estrutural (SMITH, 1990) e a vantagem de alguns interesses sobre outros, dado que o nível macro é definido como o contexto institucional no qual as redes estão cristalizadas.

A pertinência da análise realizada neste estudo provém da adequação do objeto em pauta às variáveis tratadas em nível meso. Como mostra o Quadro 3, diversos autores têm reforçado a distinção entre os níveis analíticos, colocando ênfase nas questões que emergem em cada nível, enquanto compromisso de pesquisa, e reafirmando as possibilidades de análise de redes em um nível intermediário entre o micro e o macro. Entretanto, como em todo esforço de classificação, há uma área cinzenta na delimitação entre os níveis, e os casos em que as distinções são claras refletem a particularidade, e não a generalidade.

O conceito de redes em nível meso é definido por Rhodes e Marsh (1990) em dois sentidos: o primeiro enfatiza as relações estruturais entre organizações políticas como o elemento crucial em redes, mais do que as relações interpessoais entre indivíduos e organizações. O segundo ressalta a existência de redes em níveis subsetoriais. De fato, Rhodes (1986) já havia preconizado a necessidade de focar a análise na variedade de articulações possíveis entre as diferentes posições estruturais assumidas por organizações políticas e governamentais. As relações entre essas organizações políticas – ou grupos de interesse – e as agências governamentais podem ser compreendidas por meio da análise de redes, formadas enquanto arranjos organizacionais que facilitam essa intermediação (DAUGBJERG, 1997).

Quadro 3 – **Questões e diferentes níveis de análise**

Proponentes	Nível Macro	Nível Meso	Nível Micro
Rhodes (1986)	Mudanças nas características do governo nacional	Redes de poder	Comportamento de atores particulares (indivíduos ou organizações)
Rhodes e Marsh (1990)	Discussão sobre a distribuição de poder nas sociedades contemporâneas	Redes de poder	Papel dos interesses privados e do governo em relação a decisões políticas específicas
Evans (2001)	Características do sistema internacional e do sistema político	Redes de poder	Atitudes e comportamentos individuais

Evans (2001) afirma que conceitos de nível meso, como a análise de redes pressupõe, são úteis para delinear os caminhos pelos quais subsistemas políticos são desenvolvidos. Trata-se, sobretudo, de um reconhecimento de que a elaboração de muitas políticas recentes é

realizada por meio de redes com múltiplas camadas e com singular capacidade de auto-organização.

A premissa adotada neste estudo é que o Estado é um ator relevante na arena onde se dá o processo de interação de atores políticos e econômicos. Os embates ocorrerão motivados pelos interesses e valores conflitantes de organizações governamentais e grupos de interesses privados. As redes, nesse contexto, tornam-se uma abrangente caracterização das relações entre o interesse público e o privado, e dão conta das relações de troca entre o governo e as organizações da sociedade civil, já que suas proposições conceituais são adequadas para a análise da formulação e implementação de políticas públicas.

O político como empresário e o empresário como funcionário público

A democracia, como forma de regime político de governo, é um conjunto de regras implícitas e explícitas que regem as relações entre os atores sociais em um contexto histórico dado. Sendo a democracia um produto da aliança de poder que se forma na sociedade em determinado momento histórico, e sendo o poder a capacidade de alguns de impor sua vontade sobre os outros, pressupõe-se a existência de uma relação de poder baseada na legitimidade.

Quando o poder é percebido como legítimo pelos indivíduos de uma comunidade, ele dá forma a algum tipo de autoridade. Assim, haverá uma estrutura de governo, onde autoridades e grupos subordinados estabelecerão uma relação de dependência. A dimensão política resultante implica a formação de coalizões e grupos de interesse, que produzirão processos de elaboração de políticas, onde as regras e normas dependerão do livre jogo de forças no mercado político.

O pioneiro na construção dessa perspectiva de oferta e demanda para compreender a política foi Weber (1992). Segundo ele, o líder político deverá dar conta dos interesses que conformaram a aliança de poder no momento em que for levar adiante políticas públicas. Tal argumento é válido em um cenário de dominação racional-legal, onde o governante sustenta seu poder por meio da legitimidade. Ora, a legitimidade do governante é uma função do êxito de suas principais políticas. Desse modo, quanto maior o sucesso de suas políticas, maior é sua legitimidade.

Retomada por Schumpeter (1984), a analogia entre mercado e democracia avançou para uma concepção econômica da democracia. Se Weber propusera uma metáfora na qual supostamente em todas as economias – com exceção das mais primitivas – a oferta dos bens públicos, e os meios para organizá-la, poderiam ser considerados como um monopólio natural, Schumpeter propôs uma analogia em que na democracia, tal qual no mercado, haveria uma competição de "empresários políticos" pela preferência dos eleitores (consumidores de bens públicos). A livre competição pelo voto livre é, portanto, uma das mais originais contribuições da concepção schumpeteriana de democracia.

O êxito das políticas governamentais é fundamental para esses empresários políticos. Sendo a função primária do voto de um eleitor, em um regime democrático, a "produção" de um governo, os partidos políticos procuram conquistar a confiança dos eleitores, de modo que prevaleçam sobre os outros partidos e cheguem ao poder. Sendo essa confiança obtida a partir dos resultados e, portanto, da competência dos governantes, não haverá um monopólio no regime democrático. Essa assertiva somente se mantém sob a alegação de Schumpeter de que a democracia é um método político, um tipo de arranjo institucional para sejam alcançadas decisões políticas e, portanto, não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas (SCHUMPETER, 1984, p. 304). Desse modo, pressupõe-se a existência de consenso em relação aos meios pelos quais os eleitores produzirão governos.

A noção de mercado político está ainda fortemente ligada ao trabalho de North (1990). Sua caracterização de organizações deixa claro que "[elas] não só investem diretamente na aquisição de habilidades e conhecimentos como também canalizam indiretamente (através do processo político) os investimentos públicos para as áreas de especialização que, em sua visão, aumentariam suas perspectivas de sobrevivência" (NORTH, 1990, p. 14). Essa canalização de investimentos públicos corresponde ao que Lindblom (1979, p. 18) chamou de "posição privilegiada da empresa". Segundo ele, as empresas são mais importantes e mais ricas que os indivíduos na sociedade e têm direitos que são negados a esses indivíduos. Além disso, o impacto político das empresas difere e torna menor o do cidadão comum.

O papel político do empresário é substancial, dado que em grande parte das democracias liberais, os executivos respondem por questões que não fazem parte da esfera de

competência do governo. Essas questões referem-se a aspectos da produção e distribuição de bens e riquezas. Portanto, em algum grau, os homens de negócios tomam decisões de política pública. São tomadores de decisão sujeitos a um importante controle pelos consumidores, que interferem em questões como o que será produzido e em qual quantidade.

Por sua vez, as empresas também exercem controle sobre o governo. Mas esse grau de controle empresarial não encontra equivalente em qualquer outro grupo de cidadãos. Isto se dá porque os preços, os empregos, a produção, o crescimento econômico e a segurança econômica da sociedade dependem, sobremaneira, da atividade empresarial. Assim, "(...) os empresários em geral, e os executivos em particular, assumem um papel privilegiado no Governo que, parece razoável dizer, não é igualado por qualquer outro grupo de liderança que não os próprios funcionários do Governo" (LINDBLOM, 1979, p. 196). É percebida, portanto, a dependência do governo do bom desempenho da economia, traduzido em privilégios às empresas, dado que são elas quem realizam os negócios. Isto é reforçado por Rhodes e Marsh (1992), que citam diversos estudos de caso onde os grupos produtivos e profissionais dominam as redes políticas, juntamente com o governo, e outros grupos exercem papel pouco significativo.

Por fim, vale a ressalva de Bobbio, que trata a metáfora do mercado político como "uma analogia que deve ser considerada com a máxima cautela, tantas são as afinidades aparentes e as diferenças substanciais" (2000, p. 138).

Evidências empíricas na análise dos interesses e da interdependência de recursos

Para a elaboração desta análise empírica, foram consultados dados obtidos a partir de fontes secundárias, como o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, que investigou os baixos preços pagos aos pecuaristas leiteiros nos últimos meses de 2001, e o relatório de pesquisa sobre os aspectos econômicos do encadeamento produtivo lácteo sul-mato-grossense, elaborado por Michels, Sabadin e Oliveira (2003). Como ainda houve questões não respondidas após o levantamento desses dados, recorreu-se a fontes primárias, como entrevistas não estruturadas com um pesquisador da Embrapa Gado de Leite e um analista administrativo do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, integrante da equipe

responsável pelo Programa de Segurança Alimentar e Nutricional. Houve ainda um momento de observação em um dos encontros da câmara setorial, que congrega representantes dos atores públicos e privados.

O que foi realizado nessa etapa é preconizado por Dowding (2001), que indica a necessidade de discutir questões sobre as relações entre as características estruturais da rede analisada para compreender os mecanismos causais subjacentes que conduzem a diferentes tipos de resultados políticos. Assim, a análise das características da rede permitiu apontar inferências causais e descritivas, relacionadas ao fenômeno estudado.

O resultado analisado neste estudo corresponde à implementação de uma política de aquisição de leite pelo Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. Esse resultado decorre de um processo iniciado durante uma grave crise[5] que abateu o setor lácteo em 2001 e motivou a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito em estados como Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Goiás, visando à investigação das causas da baixa remuneração recebida pelos pecuaristas leiteiros nesses estados.

Para analisar a rede em questão, é preciso compreender a histórica dependência entre os interesses dos produtores de leite e do Estado. Desde a década de 1930 até o início da década de 1990, o setor lácteo foi alvo de forte atuação do Estado, seja por meio de regulamentações, ou por meio de subsídios. Mas a partir da abertura econômica, emergiram novas arenas, setoriais e regionais, onde os atores do setor lácteo passaram a se articular. Com uma ênfase maior no aspecto estrutural das redes de poder, e menos nos aspectos simbólicos e subjetivos, a próxima seção explora uma arena específica onde emergiu a rede analisada.

[5] A crise supracitada ocorreu no final de 2001, período no qual o Governo Federal adotou uma política de desvalorização do Real que vinha desestimulando as importações. Paralelamente, houve um processo *antidumping* que obrigou grandes empresas exportadoras a fixar preços mínimos em negócios com o Brasil. O resultado foi que no início de 2002 as importações caíram em volume. A expectativa era o aumento do valor pago aos pecuaristas, proveniente da diminuição da oferta. Entretanto, essa expectativa não se confirmou, e o que ocorreu foi a justamente a diminuição do preço recebido por eles. Alguns dos fatores macroeconômicos que influenciaram esse cenário foram a crise energética e a consequente diminuição do emprego. Além disto, houve uma piora no mercado mundial lácteo, influenciada pelos atentados das torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 (LIMA FILHO, FIGUEIREDO e PIRES NETO, 2003).

Análise estrutural da rede láctea sul-mato-grossense

A análise da rede láctea sul-mato-grossense permite inferir a existência de uma arena regional, dada a interdependência de recursos entre os atores dessa rede. De fato, algumas evidências aclaram essa afirmação, tal como o fluxo de informações sobre questões relativas ao setor lácteo, que ocorre entre os atores coletivos. Durante a crise que abateu o setor lácteo, em 2001, os representantes dos produtores rurais se organizaram e distribuíram 1.500 litros de leite a organizações do terceiro setor. Esse protesto ocorreu junto ao prédio da Assembléia Legislativa e teve como objetivo ampliar a visibilidade das reivindicações dos produtores, sendo articulado pelo Sindicato Rural de Campo Grande (SRCG), pela Associação dos Criadores de Mato Grosso do Sul (Acrisul) e pela Federação de Agricultura de Mato Grosso do Sul (Famasul), por meio de sua Comissão Estadual do Leite, além de outras associações de produtores de leite com menor poder de aglutinação. Portanto, houve uma ação sincronizada e um objetivo compartilhado por esses atores, que era pressionar a classe política para a obtenção de recursos financeiros, traduzidos em aumento da demanda decorrente da aquisição governamental do produto lácteo *in natura.*

As evidências indicam que tal interesse foi manifestado pelos atores vinculados à produção primária do leite desde as primeiras audiências da CPI. Ainda na primeira audiência pública, ocorrida em 5 de dezembro de 2001, foi destacada, pelos produtores rurais das bacias leiteiras de Campo Grande e da região Centro Norte, a "**importância** (...) da inclusão do leite na merenda escolar" (MATO GROSSO DO SUL, 2002, p. 9, grifo nosso). Da mesma forma, na segunda audiência, ocorrida em 12 de dezembro de 2001, os produtores das regiões de Miranda, Dois Irmãos do Buriti, Batayporã, Naviraí e Amambaí ressaltaram a "**necessidade** (...) da inclusão do leite tipo C na merenda escolar e nas cestas básicas distribuídas à população, através de programas sociais do Governo do Estado" (*id. loc. cit*., grifo nosso).

A estratégia adotada pelos produtores rurais consistiu em enfatizar o alto preço do leite nas gôndolas dos supermercados e as condições pouco favoráveis de negociação com os laticínios. Os laticínios dispõem uma gama maior de recursos de poder que, efetivamente, diminuem o poder de negociação dos pecuaristas. A postergação de pagamentos, indicada em depoimentos à CPI, e as comissões sobre escalas de produção, com pagamento diferenciado para aqueles produtores que entregam maiores quantidades de leite, como

acontece na região do Bolsão, revelam o predomínio do poder de alguns laticínios em suas relações com seus fornecedores de leite.

As grandes redes de supermercados dispõem de recursos financeiros, tecnológicos e organizacionais que as tornam os atores com maior poder no estabelecimento de preços e prazos de pagamento. Dessa forma, representantes dos laticínios informaram à CPI que "(...) as grandes redes de supermercados exigem descontos e bonificações abusivas para comprar os produtos dos laticínios. As indústrias alegam que se submetem a tais condições, porque necessitam dos supermercados para sobreviverem (...)" (MATO GROSSO DO SUL, 2002, p. 11).

Para compreender a interação estratégica entre esses atores, é necessário conhecer a estrutura da rede. Para tanto, não basta apenas uma descrição de como se processam as interações entre os atores. Como afirma Dowding (2001, p. 90-91), uma boa história descritiva poderia fornecer todas as respostas, mas o problema é que ela não pode demonstrar que está fornecendo essas respostas. Essa falha pode ocorrer de dois modos: a) as boas histórias descritivas poderiam não capturar todos os fatores causais relevantes e, entre esses fatores, poderiam estar os fatores cruciais para compreender a questão; e b) não importa quão boa seja a história descritiva, ela não poderia mostrar quais fatores causais são mais importantes. Assim, não importa quão detalhada e bem pesquisada seja a descrição, ela não pode substituir a especificação do modelo, que consiste na representação simplificada de processos sociais e instituições. O modelo, aqui utilizado, foi exposto anteriormente neste trabalho.

O número de atores coletivos na rede é significativo. Os representantes dos agentes produtivos são a Famasul, a Acrissul e os sindicatos rurais da capital e do interior. O representante da indústria é o Sindicato das Indústrias de Laticínios de Mato Grosso do Sul (Silems). As redes varejistas são representadas pela Associação Sul-mato-grossense de Supermercados (Amas). Os atores estatais, por sua vez, correspondem à Delegacia Federal de Agricultura em Mato Grosso do Sul (DFA-MS), ao Instituto de Desenvolvimento, Pesquisa e Extensão Rural (Idaterra), à Secretaria de Produção do Estado de Mato Grosso do Sul, por meio de sua Câmara Setorial do Leite, e a Agência de Defesa Sanitária Animal e Vegetal de Mato Grosso do Sul (Iagro). Entretanto, esses atores estatais tiveram um papel menor que o papel desempenhado pela Assembléia Legislativa de Mato Grosso do Sul,

pois, durante a vigência das investigações da CPI, relevantes resultados políticos foram obtidos pelos atores privados.

Os atores produtivos da rede láctea sul-mato-grossense divergem quanto aos seus interesses. Os produtores rurais parecem ainda crer que as aquisições governamentais, a política de preços mínimos e o fornecimento de crédito subsidiado são os alicerces para a manutenção de sua atividade, como acontecia no passado. Como ficou evidenciado em estudos anteriores, o produtor de leite atua de modo isolado, não formando qualquer tipo de parceria ou ingressando em uma cooperativa (MERCOESTE, 2002). Portanto, não aumenta os seus recursos organizacionais e tecnológicos, dado que não obtém aumento de produtividade e/ou diferenciação de seu produto. Os laticínios e, em maior grau, as grandes redes varejistas, formulam estratégias baseadas no aumento da eficiência e produtividade. Como exemplos, os laticínios pagam maiores valores aos pecuaristas por maior qualidade e maior quantidade de leite fornecido, e os supermercados, em um cenário de forte competição, buscam ofertar aos seus clientes produtos com altos níveis de qualidade e baixos preços. Enquanto os pecuaristas aguardam ações governamentais, os laticínios e redes varejistas procuram fornecedores competitivos e capacitados tecnologicamente.

Os limites da rede podem ser considerados fracamente estabelecidos, o que permite aos atores individuais encontrarem relativa facilidade no acesso à rede. Assim, os maiores laticínios do Estado não foram representados pelo Silems, como ficou evidenciado nas audiências da CPI, mas agiram individualmente. Da mesma forma, cada grupo de supermercados pode facilmente interferir na rede se fizer uso de seus recursos, como a ameaça de aquisição de produtos lácteos de outros Estados.

Os objetivos da integração correspondem, principalmente, à busca de maiores recursos de poder, pelos produtores rurais, e manutenção do *status quo*, pelos laticínios e redes varejistas. O comportamento adversarial dos atores estimula a barganha por recursos, o que torna a integração instável, ocorrendo, assim, somente em algumas ocasiões específicas, como encontros setoriais e períodos de crise no setor.

O grau de interdependência dos recursos entre os atores é intermediário. Não é amplo, como ocorre nas denominadas redes produtivas, tampouco limitado, dado que os atores (principalmente produtivos) precisam de suporte mútuo para se manter na atividade. É, no mínimo, pouco crível supor que pecuaristas, laticínios e supermercados possam ter algum

grau de equiparação do seu conjunto de recursos se os resultados econômicos desses atores diferem grandemente. Michels, Sabadin e Oliveira (2003) apontam a assimetria na apropriação de ganhos entre os atores produtivos, sendo que os pecuaristas obtêm 29,3% do valor pago pelo consumidor final, os frigoríficos 50,6%, e as redes de distribuição 20,7%.

Apesar de trabalharem com menor margem na venda dos produtos lácteos, os supermercados obtêm ganhos significativos em função da estratégia adotada. Diminuindo o preço do leite, eles atraem consumidores que realizariam suas compras em padarias e, assim, aumentam o tráfego entre as gôndolas – já que a seção de laticínios é estrategicamente inserida no final da loja – ampliando desse modo as compras por impulso, ou não planejadas.

A rede láctea sul-mato-grossense é, também, pouco institucionalizada, dado o conflito entre os interesses dos atores. Há diversas racionalidades envolvidas, que estabelecem certas fronteiras entre as possíveis propostas de políticas. Algumas dessas fronteiras aparecem claramente delimitadas e codificadas em propostas de políticas públicas, tais como a concessão de incentivos fiscais para a instalação de indústrias de leite UHT e de leite em pó. Essa política beneficiaria principalmente os produtores, mas, possivelmente, afetaria negativamente os laticínios já instalados em Mato Grosso do Sul, pelo aumento do preço do leite *in natura* decorrente da diminuição da oferta.

Outras propostas de políticas, com limites cinzentos e ambíguos, estão sujeitas a todo tipo de contingências. Dado que as decisões de políticas públicas, segundo Skocpol (1992), podem ser entendidas como alocações de benefícios entre grupos demandantes, a inclusão do leite no programa social do governo favoreceu os pecuaristas, mas, também, os laticínios, pois é diretamente deles que o Governo do Estado adquire o produto. Assim, mesmo sendo duramente criticados nas sessões da CPI, pela imposição de seu poder de barganha na determinação do preço a ser pago pelo leite fornecido pelos produtores rurais, os laticínios se tornaram peça-chave na intervenção governamental. Isto pode ser explicado pelo poder de representação de seu ator coletivo, como será visto a seguir.

Os resultados obtidos pelos atores na rede

A análise estrutural da rede mostrou a existência de uma estrutura organizacional mais próxima da noção de rede difusa, principalmente no que tange à institucionalização da rede,

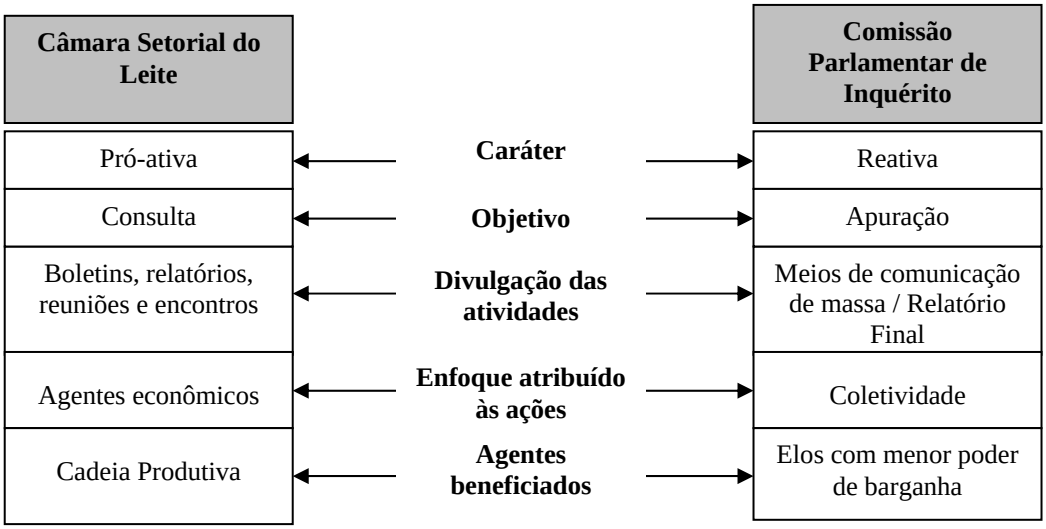
frente ao conflito na elaboração e implementação de políticas. Os resultados do processo, portanto, não puderam ser obtidos exclusivamente na arena já estabelecida, a Câmara Setorial do Leite, mas tiveram que ser buscados em outra arena, mais próxima do mercado político de Weber e Schumpeter.

A CPI, para Guanabara (1999), não é somente um mecanismo pelo qual o Poder Legislativo pode manter certo controle sobre as ações do Poder Executivo, mas também é um meio de que os legisladores podem fazer uso para se manterem informados, de forma satisfatória, sobre os assuntos mais relevantes para o país, até mesmo como condição para um adequado desempenho de suas atividades.

Contudo, essa caracterização é insuficiente para dar conta da análise em pauta. É necessário explorar a natureza da CPI, enquanto instituição política. De acordo com March e Olsen (1993), as comissões parlamentares podem ser entendidas como cenários para a luta das forças sociais, mas, também, como conjuntos de procedimentos padronizados que definem e defendem interesses. Essa caracterização permite avançar na compreensão da CPI como arena e ator político.

As características das duas arenas são mostradas na Figura 1, segundo as dimensões caráter (ou natureza), objetivo, forma de divulgação das atividades, enfoque atribuído às ações, e os agentes beneficiados.

Figura 1 – **Diferentes arenas da rede de recursos de poder territorial láctea**



Enquanto o suposto caráter sistêmico da Câmara Setorial do Leite enfatiza a consulta e prévia articulação dos agentes econômicos do encadeamento produtivo, a CPI é instaurada com o objetivo de apurar um fato determinado, tendo para tanto poderes próprios das autoridades judiciais. O interesse da apuração recai, portanto, nos acontecimentos relevantes para a vida pública e na ordem constitucional, legal, econômica e social do país. A exclusão de pecuaristas da atividade produtiva, em vista da ausência de ganhos suficientes para permanecer na atividade, torna-se, assim, assunto de interesse para os parlamentares, em vista dos possíveis problemas sociais decorrentes, tais como a migração de mão-de-obra com baixa qualificação para os centros urbanos, a diminuição da concorrência no elo responsável pela produção primária do leite, a escassez do produto e, ainda, a possível elevação dos preços, que tem como efeito a redução do consumo entre a população de baixa renda.

A forma como as informações são divulgadas nessas arenas diferem entre si. A cobertura, pelos meios de comunicação de massa, dos trabalhos da CPI faz com que a construção de classificações, inerente ao trabalho político, reflita de forma ampliada no espaço social, o que gera benefícios ou prejuízos aos membros da rede. Esse argumento é validado pelo movimento de algumas empresas responsáveis pela distribuição do leite, que diminuíram o preço do produto aos consumidores, após terem sido citadas, em uma audiência pública que antecedeu a instauração da CPI, como responsáveis pelo baixo preço recebido pelos produtores rurais (*Correio do Estado*, 26.10.2001; *Folha do Povo*, 30.10.2001). Contudo, o preço anterior foi retomado posteriormente.

O relatório final da CPI também é um importante elemento no processo, pois ele é, após a conclusão dos trabalhos da CPI, encaminhado à Mesa Diretora da Assembléia Legislativa para que possíveis providências possam ser tomadas. Esse documento também é encaminhado ao Ministério Público, para que haja, em casos específicos, a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos agentes investigados.

A conclusão do relatório final da CPI do Leite apontou a existência de "distorções no mercado causadas por determinados elos da cadeia produtiva do leite com o intuito da locupletação em detrimento dos produtores rurais" (MATO GROSSO DO SUL, 2001). Os elos que supostamente ampliaram suas margens de lucro às custas dos pecuaristas não são diretamente apontados no relatório final, evidenciando, assim, a já premente dependência

do Governo Estadual da capacidade de representação do ator coletivo da indústria de laticínios, até então um ator com pouco peso nas discussões na rede.

Esse ator adquiriu maior importância no processo após a inclusão do leite no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional (PSAN) do Governo Estadual. Ao ser identificado como a organização coletiva capaz de dar sustentação à política, já que se trata de um representante válido dos interesses da indústria, o Sindicato das Indústrias de Laticínios de Mato Grosso do Sul (Silems) assumiu o papel de orquestrar os atores individuais nos procedimentos necessários para o fornecimento do leite à Central de Compras do Governo de Mato Grosso do Sul. A implementação da solução formulada no âmbito da CPI encampou, portanto, alguns dos atores vistos como responsáveis pelo problema, dado que seus recursos eram necessários para dar sustentação às mudanças no programa governamental.

A inclusão do leite tipo C pasteurizado no PSAN, adquirido de pecuaristas e laticínios sul-mato-grossenses, foi um dos resultados gerados pela CPI. O volume inicial de leite fornecido às famílias atendidas pelo Programa, em setembro de 2002, era de 180 mil litros ao mês. Contudo, estipulou-se uma meta de compra, prevista para ser alcançada em dezembro de 2002, de 1 milhão de litros a cada mês.

Essa meta nunca foi atingida. De acordo com a Superintendência dos Programas de Inclusão Social do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul, as aquisições do Governo estadual, nos vinte e quatro meses seguintes à inclusão do produto no programa, mantiveram a média de 218,67 mil litros de leite ao mês. Apesar de as aquisições darem-se preferencialmente de pequenos produtores rurais, o volume de leite adquirido dos sete laticínios fornecedores é insuficiente para modificar a dinâmica que rege as relações de poder e dependência nas transações efetuadas entre produtores e laticínios.

Lima Filho, Figueiredo e Pires Neto (2003) apontaram a dependência dos pequenos produtores sul-mato-grossenses em relação aos laticínios próximos, pois a alta perecibilidade do produto e a inexistência de tanques resfriadores, particulares ou comunitários, incentivam os pecuaristas a comercializarem sua produção em um curto intervalo de tempo, a saber, até as dez horas da manhã do mesmo dia em que houve a ordenha. Caso isto não ocorra, ela será totalmente perdida. Essa situação aumenta

consideravelmente o poder de barganha da indústria, pois impõe a necessidade de produtores e laticínios estarem situados na mesma região, para que a transação ocorra.

Portanto, as aquisições de leite do Governo Estadual beneficiaram os produtores que estavam localizados próximos aos laticínios que fornecem leite para o PSAN. Eram seis laticínios situados na região de Campo Grande e um laticínio no município de Dourados. A Figura 2 mostra que essa distribuição beneficiou somente produtores de duas bacias de leite com o arranjo institucional elaborado no âmbito na CPI.

Figura 2 – **Bacias de leite onde eram realizadas as aquisições governamentais (2004)**



De acordo com Michels, Sabadin e Oliveira (2003), as bacias de Campo Grande e Dourados eram responsáveis por 17,28% e 9,81% da produção de leite do Estado. As duas respondiam, portanto, por 27,09% do total produzido, o que equivale a 115,75 milhões de litros ao ano. A média das aquisições governamentais revela que, anualmente, era comprado pelo Governo Estadual um volume próximo a 2,27% do total de leite produzido nas duas bacias leiteiras. Uma quantidade pouco significativa diante do principal problema que atinge o setor: a sazonalidade na produção, responsável pela variação de até 50% entre o total produzido na safra e entressafra (MERCOESTE, 2002).

O caráter subótimo dos resultados alcançados pelos atores inseridos na rede de poder láctea é visível, mas perfeitamente compreensível à luz da teoria. A próxima seção deste trabalho apresenta algumas considerações finais, à guisa de conclusão.

Considerações finais

O fornecimento de leite para o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional pode ser considerado o principal resultado do processo definido pelas interações dos atores da rede láctea territorial sul-mato-grossense. As preferências de diversos atores políticos, nesse sentido, tornaram-se evidentes já nas primeiras sessões da CPI do Leite, não sendo contestadas nesse propósito por qualquer outro ator público ou privado.

Como mostra a história, essas preferências parecem reproduzir situações passadas, não mais adequadas ao atual contexto social e econômico. Isto parece corroborar a afirmação de DiMaggio e Powel (1991), que são céticos em relação aos argumentos que assumem como soluções eficientes as instituições que persistem, dado que práticas organizacionais subótimas podem persistir por um grande período de tempo, argumento este que é transladado para as organizações, no trabalho de Meyer e Zucker (1989). Os autores demonstraram que em situações onde ocorre a convergência de interesses de atores que possuem elevada dependência de outros, tal qual ocorreu com os produtores rurais em relação aos laticínios, ocorrerá um incremento do poder efetivo do grupo que criou a coalizão. Mas o resultado usual desse esforço é a manutenção de níveis subótimos de desempenho organizacional, tal qual ocorreu com a organização em rede discutida neste estudo, ainda que a sua permanência ao longo do tempo tenha sido reforçada pelo esforço empreendido pelos atores da rede.

O presente trabalho mostrou que alguns pequenos produtores, mesmo produzindo em baixas escalas e com tecnologia rudimentar, obtiveram maior acesso a recursos financeiros, pelas vendas que passaram a realizar aos laticínios incluídos no rol de fornecedores dos produtos destinados ao programa social do Governo Estadual. Esses pecuaristas fizeram uso dos recursos políticos e organizacionais de seus atores coletivos e foram bem representados no mercado político, conseguindo, assim, obter resultados favoráveis a seus interesses na formulação da política de inclusão do leite tipo C pasteurizado no Programa de Segurança Alimentar e Nutricional.

A distribuição de recursos entre os atores também afetou os resultados por eles obtidos. A posse de recursos diferenciados – principalmente financeiros, tecnológicos e organizacionais – permitiu aos segmentos indústria e distribuição manterem o curso das estratégias adotadas anteriormente à CPI.

As modificações referem-se apenas ao maior rigor no aspecto da regulação social, com a ampliação da inspeção de produtos lácteos consumidos pela população do Estado. Essa ênfase normativa é perfeitamente compreensível em decorrência da investigação proposta pela CPI, que efetivamente pauta-se nas regras formais como elemento principal das restrições impostas pelas "regras do jogo".

Apesar dos resultados gerados pelo uso dos recursos políticos e organizacionais dos atores coletivos vinculados aos pecuaristas, tais recursos não foram suficientes para que o Governo do Estado cumprisse a meta estipulada no âmbito da CPI, de adquirir 1 milhão de litros de leite ao mês. A solução desenhada pelos parlamentares, em conjunto com os atores produtivos, esbarrou nas limitações impostas pela alocação de recursos estabelecida pelo Governo Estadual.

O não cumprimento da meta pode ser entendido como um resultado da interação dos atores na rede. As características da rede de poder territorial láctea indicam uma estrutura com elevado número de membros, o que condiz com os limites fracamente definidos da rede. Os valores dos membros são conflitantes e a integração instável, ocorrendo somente em situações específicas, como períodos de crise no setor. O grau de interdependência de recursos entre os membros da rede encontra-se em um nível intermediário. O principal objetivo de alguns atores na rede, principalmente os produtores rurais, é a aquisição de novos recursos. Esses atores buscam a interação, mas a rede continua pouco institucionalizada frente ao conflito de interesses com a indústria e o elo responsável pela distribuição.

As características estruturais dessa rede mostram um arranjo organizacional próximo à noção de rede difusa, ou seja, mais instável, aberta e pouco institucionalizada. Como consequência, a relação de poder nessa rede é desigual, dado que os participantes têm recursos limitados e acesso restrito à formulação e implementação de políticas. Duas constatações derivam da estrutura observada na rede láctea sul-mato-grossense: a) os resultados políticos somente foram obtidos por não ameaçarem os interesses dos grupos

econômicos que detêm recursos diferenciados, traduzidos em maior poder de barganha; e b) a implementação da política ocorreu descolada de sua formulação, sendo que a ação estratégica dos atores interessados não foi suficiente para garantir o alcance das metas inicialmente estabelecidas.

Referências

AYRES, C. E. *The theory of economic progress*. 2nd ed. New York: Schocken, 1962.

BLOM-HANSEN, J. A "new institutional" perspective on policy networks. *Public Administration*, v. 75, n. 4, p. 669-693, 1997.

BOBBIO, N. *O futuro da democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

COMMONS, J. R. *Institutional economics*. New York: Macmillan, 1934.

DAUGBJERG, C. Policy networks and agricultural policy reforms: explaining deregulation in Sweden and re-regulation in the European Community. *Governance*, v. 10, n. 2, p. 123-142, 1997.

DAUGBJERG, C. *Policy networks under pressure:* pollution control, policy reforms and the power of farmers. Aldershot, UK: Ashgate, 1998.

DAUGBJERG, C. Reforming the CAP: policy networks and broader institutional structures. *Journal of Common Market Studies*, v. 37, n. 3, p. 407-428, 1999.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Introduction. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. cap. 1.

DOWDING, K. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. Oxford: Black Well Publishers. *Political Studies*, v. 43, n. 1, p. 136-158, 1995.

DOWDING, K. There must be end to confusion: policy networks, intellectual fatique, and the need for political science methods courses in British universities. *Political Studies*, v. 49, n. 1, p. 89-105, 2001.

EVANS, M. Understanding dialectics in policy network analysis. *Political Studies*, v. 49, n. 1, p. 542-550, 2001.

GOVERNO do Estado de Mato Grosso do Sul; Universidade Federal de Mato Grosso do Sul; Fundação Cândido Rondon. *Estudo das cadeias produtivas do Mato Grosso do Sul:* Leite. Campo Grande/MS, 2003. Mimeo. 138 p.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GUANABARA, R. Comissões parlamentares de inquérito: forma de controle da administração pública. *Revista de Administração Pública*, v. 33, n. 2, p. 39-65, 1999.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political Science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

IMMERGUT, E. The theoretical core of the new institutionalism. *Politics & Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

LEITE fica mais barato nos supermercados. *Folha do Povo*, Campo Grande, 30.10.2001, Economia, p. B-3.

LIMA FILHO, D. O.; FIGUEIREDO, J. C.; PIRES NETO, P. R. A teoria dos custos de transação e a CPI do Leite. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 41, *Anais*. Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite, 2003.

LINDBLOM, C. *Política e mercados:* os sistemas políticos e econômicos do mundo. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, n. 63/64, p. 1-43, 1993.

MARSH, D.; SMITH, M. Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political Studies*, v. 48, n. 1, p. 4-21, 2000.

MATO Grosso do Sul. Assembléia Legislativa. *Relatório Final da CPI do Leite*. Campo Grande: 2002. 21 p.

MERCOESTE. *Perfil competitivo do Estado de Mato Grosso do Sul*. Mercoeste-Mato Grosso do Sul, Brasília, 2002. 196 p. (Projeto Alavancagem do Mercoeste, do SENAI - CO-9802)

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. J. (Org.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. cap. 2.

MEYER, M. W.; ZUCKER, L. *Permanently failing organizations*. Newbury Park: Sage, 1989.

MICHELS, I.; SABADIN, C.; OLIVEIRA; E. *Leite*. Campo Grande: UFMS, 2003. Coleção Cadeias Produtivas de Mato Grosso do Sul.

NORTH. D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAULILLO, L. F. Análise organizacional em redes de recursos de poder: contribuições para os estudos da concorrência, das decisões estratégicas e das políticas públicas. In: FUSCO, J. P. *Temas emergentes em engenharia de produção*. São Paulo: Arte & Ciência, 2002. p. 27-58.

PAULILLO, L. F. *Redes de poder & territórios produtivos:* indústria, citricultura e políticas públicas no Brasil do século XX. São Carlos: RIMA/EdUFSCar, 2000.

POLDONY, J. M.; PAGE, K. L. Networks forms of organization. *Annual Review of Sociology*, v. 24, p. 57-76, 1998.

POWELL, W. W. Neither market nor hierarchy: networks forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, v. 12, p. 295-336, 1990.

POWELL, W.; SMITH-DOERR, L. Networks and economic life. In: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. (Eds.) *The handbook of economic sociology*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. cap. 1.

RHODES, R. A W. Policy networks: a British perspective. *Journal of Theoretical Politics*, v. 2, n. 3, p. 293-317, 1990.

RHODES, R. A. W. *The national world of local government*. London: George Allen & Unwin, 1986.

RHODES, R. A W.; MARSH, D. New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, n. 3, p. 181-205, 1992.

ROMANO, J. O. Interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura. In: SILVA, F. C. T.; SANTOS, R.; COSTA, L. F. C. *Mundo rural e política:* ensaios interdisciplinares. Rio de Janeiro: Campus, 1999. cap. 11.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 [1946].

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. cap. 1.

SMITH, M. *The politics of agricultural support in Britain*. Aldershot, UK: Dartmouth, 1990.

THÉRET, B. As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova*, n. 58, p. 225-254, 2003.

VAREJO é responsabilizado pela crise do leite em MS. *Correio do Estado*, Campo Grande, 26.10. 2001, Caderno A, p. 4.

VEBLEN, T. *The theory of business enterprise*. Reprint. Clifton, NJ; Augustus M. Kelley, 1975 [1904].

WAARDEN, F. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, n. 1-2, p. 29-52, 1992.

WEBER, M. *Economía y sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1992 [1946].

Artigo recebido em 26/08/2009. Aprovado em 25/11/2009.

Visões da organização do trabalho: burocracia, taylorismo-fordismo, psicodinâmica do trabalho e a Proposta da Comissão de Procedimentos Operacionais da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte – BHTRANS[1]

João Cesar Freitas Fonseca[2] e Ricardo Vinicius Cornélio de Carvalho[3]

RESUMO: O presente artigo discute, brevemente, alguns aspectos da organização do trabalho à luz do problema da prescrição e da realização do trabalho no serviço público, exemplificando-o através da experiência da Comissão de Procedimentos Operacionais da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte. Visa-se ressaltar os corolários da racionalização objetiva do trabalho que tem se fundamentado, exclusivamente, nos imperativos da eficiência gerencial, como uma oposição à "burocratização" do setor público. A discussão perpassa sucintamente as contribuições de Max Weber e de Frederick Winslow Taylor sobre o tema e apresenta a abordagem de Cristophe Dejours e da psicodinâmica do trabalho como uma explanação mais ampla acerca de como padrões rígidos e prescrições estáticas devem ser relaxados pela incorporação de uma perspectiva subjetiva da análise do trabalho.

PALAVRAS-CHAVE: Burocracia, taylorismo-fordismo, organização do trabalho, psicodinâmica do trabalho, procedimentos operacionais.

ABSTRACT: *This paper briefly discusses some aspects of work organization considering mainly the prescribed work-real work problem at the public sector, herein exemplified by the Standard Operating Procedures Commission experience at the Transports and Transit Enterprise of the Belo Horizonte city. We intend to enhance the consequences of work rationalization founded exclusively on an efficiency management imperative, as an opposition to the traditional bureaucratic management at public sector. Our argument concisely deals with Max Weber and Frederick Winslow Taylor contributions to the theme, especially, related to work rationalization, and exposes Christophe Dejours and the psychodynamics of work approach as a broad explanation of how rigid patterns and steady prescriptions should be relaxed by the incorporation of a subjective perspective into work analysis.*

KEYWORDS: *Bureaucracy, taylorism-fordism, work organization, psychodynamics of work, operating procedures.*

[1] Os autores agradecem às sugestões dos pareceristas anônimos que contribuíram para a melhoria deste artigo, ressaltando a isenção dos mesmos em qualquer erro e omissão nele ainda encontrados. Os autores agradecem ainda à BHTRANS e, em especial, à equipe da Gerência de Apoio Operacional (GEAOP).
[2] Doutor em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor Adjunto da Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ). E-mail: joaocesar.fonseca@yahoo.com.br.
[3] Pós-graduando em Gestão Pública pela Fundação João Pinheiro. Analista de Administração e Finanças da BHTRANS. E-mail: ricardo.cornelio@pbh.gov.br.

Introdução

O desenvolvimento do setor público brasileiro operou-se conjuntamente à formação histórica e socioeconômica de industrialização tardia do país, portanto, sua organização não se furta às tensões contraditórias do mundo do trabalho delineadas pela paleta desse tipo de sociedade capitalista, de textura dependente e contraditória. Nesse sentido, a gestão pública em geral, e a organização do trabalho, em específico no setor público, têm acompanhado tais vicissitudes histórico-econômicas, tendo sido operadas de forma errática, instável, variando ao longo da mudança de paradigmas de administração pública (KEINERT, 1994) e ao sabor de modelos de gestão patrimonialistas (FAORO, 2001), burocráticos ou tecno-burocráticos, ou gerencialistas (BRESSER-PEREIRA, 1996; 1998).

Tal contexto aduz à compreensão de que, no Brasil, a "trajetória da administração pública representa uma construção histórica de reveses, mudanças de rota, [e] períodos de completa inércia" (TORRES, 2008, p. 140), o que leva à constatação de que "não há homogeneidade no modelo brasileiro de administração pública" (OLIVEIRA, 2007, p. 272). Isso não impede a ocorrência, ainda que pontual ou episódica, de processos semelhantes ao que poderia se chamar de isomorfismo[4] entre o setor público e o privado, ou dentro das várias instâncias do setor público (DIMAGIO e POWELL, 2007). Recentemente, isto tem se evidenciado pela adoção de práticas gerenciais privadas no setor público, como suposta forma de imbuir racionalidade e eficiência a esse segmento, o que poderia estar aproximando o discurso e a prática de gestão nos dois âmbitos.

Essa incorporação de práticas de gestão privada no setor público não tem isentado a gestão de pessoas. Na esfera pública, isso tem sido apresentado como uma *mudança organizacional* que promoverá a evolução natural da gestão pública rumo à eficiência, fundada na simples adoção unidimensional de modelos gerenciais pretensamente universais e inovadores, como o gerencialismo. Acreditamos, entretanto, que o momento atual estaria

[4] Este processo denominado de *Isomorfismo* se "constitui [de] um processo restritivo que força uma unidade de uma população a se assemelhar às outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais". Duas formas mais comuns seriam identificáveis: o isomorfismo competitivo e o institucional. O isomorfismo institucional seria mais adequado à compreensão da vida organizacional moderna, cujas mudanças decorreriam das suas versões coercitiva ou coerciva, mimética, ou normativa. O isomorfismo mimético "resulta de respostas padrão à incerteza"; o coercitivo, "resulta das pressões ao mesmo tempo formais e informais exercidas sobre as organizações por outras organizações das quais dependem e por expectativas culturais da sociedade em que as organizações atuam" (DIMAGGIO e POWELL, 2007, p. 121-122). O *Isomorfismo* competitivo resulta das pressões de concorrência no mercado.

mais próximo de um conceito de crise de matiz gramsciano que propriamente de evolução gerencial. No caso da gestão de pessoas na esfera pública, por exemplo, coexistiriam um *velho* modelo tradicional com ênfase na organização *formal* do trabalho, herdeiro da Administração Burocrático-Patrimonialista, e um novo, ou *pretensamente novo*, com ênfase nos resultados do trabalho, defendido pela Nova Administração Pública (NAP)[5]. Entretanto, argumentamos que a *inovação* gerencialista não teria superado a *tradição* burocrática definitivamente.[6] Embora tenham discursos distintos, ela continuaria negligenciando as contradições existentes nas relações de trabalho e as implicações destas na subjetividade dos trabalhadores, promovendo ao final apenas um retorno às práticas de padronização do processo de trabalho originárias do taylorismo-fordismo, que também são típicas na burocracia. Estaria configurado assim, o ambiente de crise em que o velho é tido como morto e o novo não consegue nascer, pois não promove a ruptura necessária à mudança (GRAMSCI, 1978).

De qualquer maneira, ao tangenciarem o público e o privado, acostam-se também as problematizações de ambos. Nesse sentido, certas dificuldades referentes à organização do trabalho no setor público e no setor privado aproximar-se-iam não só pelo fato de ambos comungarem do mesmo pano de fundo histórico-social, o da sociedade capitalista que os ampara, i.e., o de uma sociedade que segue reproduzindo os antagonismos comuns à lógica do capital, referenciados em oposições como: capital e trabalho; execução e planejamento; liberdade e necessidade; autorrealização e alienação; exploração e emancipação; prescrição e realização; aspectos esses responsáveis por uma vasta gama de injunções e sofrimentos de ordem física e psíquica nos trabalhadores (DEJOURS, 1994; MERLO e LAPIS, 2007; FARIA e MENEGHETTI, 2007a; 2007b; FERREIRA e MENDES, 2001).

Entretanto, para além da problematização exposta, o atual cenário da gestão pública brasileira que propugna pela emulação direta de discursos e práticas do setor privado

[5] Ana Paula Paes de Paula (2005, p. 27) sintetiza bem a origem e o significado da Nova Administração Pública. Segundo a autora, "os movimentos neoconservadores buscaram aumentar a eficiência do Estado se baseando nas propostas neoliberais e nas recomendações da teoria da escolha pública. No contexto da crise do Estado, essas visões se somaram ao movimento gerencialista, resultando em uma abordagem de reforma e gestão do Estado que ficou conhecida como nova administração pública e que se caracteriza por ter transformado as ideias, os valores e as práticas cultivados no domínio da administração de empresas em um referencial para o setor público".

[6] A indispensável reflexão critica sobre os discursos inovadores adotados de forma recorrente pelos gestores tem sido objeto da atenção de autores importantes, sendo possível remeter o leitor aos textos de Grey (2004) e Aktouf (1996) e Gaulejac (2007).

preconizados pelo gerencialismo e pela NAP (PAULA, 2005a; 2005b) estaria reforçando ainda mais as possibilidades de sofrimento, adoecimento e antissublimação dos trabalhadores desse segmento. Na medida em que aumentam as indefinições quanto ao modo de gerir as relações de trabalho no setor público, i.e., em que se propaga a crise da gestão de pessoas na esfera pública, fecunda-se o campo para a angústia.

Com efeito, é razoável supor que, ao interpolar concepções organizacionais distintas (gestão pública e gestão privada), obrigando o servidor público a submeter-se às práticas gerenciais do setor privado, com as quais ele não familiariza o seu processo identitário com o serviço público, seria deturpado por uma lógica privatista que ele não reconhece. Ademais, o *modus operandi* proposto pela NAP deveria requerer certo acautelamento ao lidar com a prescrição e realidade do trabalho no serviço público, visto se tratar de uma organização que já tradicionalmente caminharia para exorbitar o nível de regramentos, haja vista a tradicional crítica ao rigorismo, ao formalismo e à burocratização do setor público. Desse modo, emergiria desse quadro – emoldurado em permanentes contradições – uma grande possibilidade de conflitos entre a objetivação e a subjetivação no processo de trabalho no âmbito público, situações estas que, irresolutas, causariam ainda mais focos de sofrimento ao reforçar cargas psíquicas negativas nas relações de trabalho (BOUYER, SZNELWAR e COSTA, 2006; PAIVA e COUTO, 2008; LANCMAN e UCHIDA, 2003).

Existem diversas formas de se aproximar da realidade organizacional para se tentar compreender as possibilidades, as restrições e as consequências que o cenário descrito acima traz para as relações de trabalho no setor público. Uma delas é a que este artigo se propõe, a de uma percepção crítica que busca enxergar essas "instâncias obscuras" da subjetividade no processo de trabalho (FARIA, 2007, p. 3). Obscuras para a burocracia desumanizada que Weber observou e para a organização racional ou científica do trabalho que Taylor defendeu, uma vez que ambas enxergavam o método e a forma, mas não viam o sujeito; eram visões sobre a organização do trabalho que não enxergavam o trabalhador.

Dessa forma, parte-se de uma análise sucinta da organização do trabalho sob a ótica da burocracia weberiana, para relacioná-la com o mesmo objeto visto pelos pressupostos tayloristas-fordistas. O objetivo é suscitar um questionamento à naturalização da ideia de que a resposta à ineficiência do setor público (ou à burocratização do setor público) deve vir unicamente pela idealização da prescrição, representada aqui por propostas de

padronização do trabalho para gerar eficiência. Esse entendimento, na concepção dos autores, apenas propaga as reificações dos processos sociais por meio da racionalidade instrumental, conforme a análise crítica indica (ALVESSON e DEETZ, 2007; FARIA, 2007; VIEIRA e CALDAS, 2007). E, além disso, acaba por provocar um distanciamento cada vez maior entre o trabalho prescrito e o efetivamente realizado pelo servidor.

Para nos auxiliar nessa abordagem, trazemos a contribuição da Psicodinâmica do Trabalho, principalmente com Dejours (1994) e Dejours e Abdouchelli (1994a; 1994b). Aqui, se buscará expandir a concepção de organização do trabalho com a inclusão de uma perspectiva que considera além das tarefas prescritas, as atividades, o sujeito, o seu contexto e a sua história, propondo um cruzamento da objetividade com a subjetividade no modo de realização do trabalho. A ideia central é que o taylorismo-fordismo somente reforça a impessoalidade que a burocracia, formalista por excelência, já prevê e, com isso, aumenta a potencialidade de sofrimento no trabalho, adicionando um problema à gestão de pessoas quando acredita estar resolvendo um problema de ineficiência.

Por fim, uma pequena exemplificação é apresentada através da experiência da Comissão de Procedimentos Operacionais da Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTRANS), com vistas a ilustrar, principalmente, dois aspectos: (1) uma maneira alternativa de aproximação à prescrição da realização do trabalho no setor público; (2) as consequências que a supervalorização da norma de conduta padronizada pode trazer para as relações de trabalho, quando se desconsidera a interssubjetividade que as compõem. Acredita-se que, se é possível supor que no setor privado o trabalho com sentido é o trabalho feito de maneira eficiente e o trabalho eficiente é aquele que tem sentido (MORIN, 2007), e que pode ocorrer um equilíbrio entre competitividade e humanização através de um compromisso ético com foco nas pessoas (VERGARA e BRANCO, 2007), então, o setor público também pode (e deve) ser pensado como um espaço em que deve prevalecer a visão da organização do trabalho que vê o próprio trabalho como resultado de uma tarefa, mas sobretudo como resultado do esforço e do empenho de uma pluralidade de sujeitos.

O sacerdócio da razão instrumental: as organizações burocráticas weberianas e a organização racional do trabalho sob a égide do taylorismo-fordismo

Ao analisar as características da organização burocrática, Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 44), em determinado momento, destacam a sacralização da adesão à regra e à forma, como ápice da impessoalidade racional desse tipo de organização. Dizem os autores que, nesse caso "o formalismo se transforma em ritualismo", e assim, "o funcionário [passa a ser] o sacerdote que aplica a norma ritual sem discutir. Não importa que as condições circundantes tenham mudado". De fato, o próprio Max Weber identificara que em organizações burocráticas "o cumprimento 'objetivo' das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo **regras calculáveis** e 'sem relação com pessoas'" (WEBER, 1946/1982, p. 250, grifos no original), portanto, um cumprimento racional, mas desumanizado. A vantagem desse tipo de organização seria que o comportamento humano minuciosamente exaurido pela norma asseguraria uma previsibilidade capaz de garantir sempre que as mesmas ações, racionalmente premeditadas, sejam estreitamente executadas de modo a gerar os melhores resultados possíveis de eficiência.

Para auferir tal resultado, a organização deveria conseguintemente combinar alguns pressupostos indeclináveis à burocratização e que são também os principais aspectos de uma burocracia no sentido weberiano, quais sejam: (1) garantia de que a autoridade derive "de normas racional-legais, em vez de tradicionais", i.e., que sejam legitimadas pelo seu caráter racional e não pelo costume; (2) assegurar que "as normas [sejam] escritas e exaustivas", i.e., que prescrevam a totalidade do mundo que regem, sem margens para dubiedades; (3) promover o "seu caráter hierárquico", i.e., apresentar uma estrutura escalonada rígida e bem determinada; e (4) possuir "uma divisão horizontal do trabalho, em que as diferentes atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos", i.e., estabelecer metas para cada conjunto de tarefas (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 15-17).

É importante salientar, no entanto, que o conceito de racionalidade considerado pela burocracia é um conceito instrumental, que reduz a racionalidade a um cálculo de meios e fins que gerará um dado nível de eficiência. Trata-se de uma racionalidade de um sujeito incompleto, em cuja formação não se encontram caracteres psíquicos de quaisquer

natureza. Assim, nesse caso, a "eficiência é uma forma específica de racionalidade, na qual a coerência dos meios em relação com os fins visados se traduz no emprego de um mínimo de esforços (meios) para a obtenção de um máximo de resultados (fins)" (MOTTA e BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 32). Tal argumento, bastante utilitarista, coaduna-se à concepção da burocracia também como forma de dominação, posto que "a razão conveniente, formal, instrumental, não consegue mais guiar os homens na direção da emancipação" (FARIA, 2007, p. 9), mas à sujeição irrestrita à regra. O raciocínio utilitarista, porém, serve apenas para legitimar a dominação hierárquica representada na estrutura burocrática, jamais para libertar, não sendo por acaso que Weber valer-se-ia da metáfora da "jaula ou gaiola de ferro" que a racionalidade burocrática representaria para a humanidade. Nessa burocracia, observa-se, então, a redução do todo abstrato da razão à eficiência concreta de razões práticas, meramente focadas "numa determinada situação", em que "tais razões valem para determinado ator, que tem determinadas preferências e quer atingir determinadas metas" (HABERMAS, 2002, p. 24).

Os aspectos relacionados a recursos humanos nesse tipo de organização seriam voltados, portanto, apenas à prescrição do agir e ao treinamento impessoal da técnica fria, visando expurgar a sensibilidade das relações de trabalho e impedir algum tipo de subjetivação do trabalhador. Desse modo, diz-nos Weber (1982, p. 230-231): "a administração burocrática [...] pressupõe treinamento especializado e completo", uma vez que "o desempenho do cargo segue regras gerais, mais ou menos estáveis, mais ou menos exaustivas, e que podem ser aprendidas"; logo, a única preocupação seria treinar profissionais para que aprendessem exatamente quais ações executar conforme as descrições precisas dos procedimentos formalmente determinados pela autoridade hierarquicamente competente. Dessa forma, chega-se à conclusão de que "a administração de um cargo [...] se baseia em documentos escritos (*os arquivos*), preservados em sua forma original ou em esboço" (WEBER, 1982, p. 230), tal como se vê nos manuais de procedimentos operacionais difundidos nas organizações contemporâneas; bastaria, portanto, escrevê-los, divulgá-los e controlá-los, para se ter devidamente organizadas as relações de trabalho da organização.

Com efeito, esse aspecto do rigor burocrático-formal repercute ainda hoje nas organizações como legado ainda não superado da visão mecânica das relações de trabalho. A esse respeito, Hall (2004, p. 66) afirma que "a formalização, por sua própria natureza, ocupa um

papel central na vida das organizações", na medida em que "a especificação de regras, procedimentos, penalidades e demais aspectos predeterminam muito do que ocorre em uma organização". Diante disso, uma das formas de se compreender o sistema social de uma organização perpassa, inexoravelmente, o conhecimento de suas regras e prescrições formais. Evidentemente, algum grau de formalização é inerente às organizações como estruturas sociais institucionalizadas, mas o que se ressalva aqui é a alienação que a exacerbação da regra desumanizada pode acarretar ao indivíduo. Temos, assim, a evidência de que os limites da absolutização da prescrição, como única e inescapável alternativa para a garantia e consolidação das próprias organizações, parecem se fazer notar com cada vez maior clareza.

Similarmente, em alguns aspectos, a análise de Frederick Taylor (1856-1915) acerca da organização do trabalho em muito se assemelha a esse universo burocrático descrito por Weber. Taylor ocupou-se, principalmente, do método prático de operacionalizar os ganhos de eficiência decorrentes da especialização e da decomposição do trabalho. Para tanto, conforme relembra Morgan (2009), ele defendeu uma série de princípios, dentre os quais se destacam: (1) transferir a responsabilidade da organização do trabalho do empregado para o gerente; (2) usar métodos científicos para determinar a forma mais eficiente de executar as tarefas; (3) selecionar a melhor pessoa para desempenhar as atividades; (4) treiná-la para executar as tarefas conforme os métodos prescritos; e (5) fiscalizar o seu desempenho. A esse conjunto de princípios e análises de processos de trabalho desenvolvidos *a priori*, por Taylor, denominou-se *Organização Racional ou Científica do Trabalho (ORCT).*

A abordagem taylorista cuidou, então, de demonstrar "a potencialidade da administração (*management*) para produzir ganhos econômicos através do estabelecimento de práticas e padrões de trabalho baseados em métodos científicos" (SILVA, 1987, p. 15). Nesse sentido, racionalizar o trabalho, para Taylor, significava parametrizar práticas e tarefas segundo uma análise sistemática dos tempos e movimentos inculcados no processo de trabalho, de modo a promover a máxima produtividade advinda da especialização, tendo como substrato a promoção de uma dicotomia básica (que seria extremamente questionada pelos críticos[7]

[7] As Escolas das Relações Humanas e Behaviorista ou Comportamental fundamentam grande parte da crítica, em Administração, à Escola da Administração Científica. Para uma crítica mais radical, ver Braverman (1987).

da Administração Científica[8]), e a oposição planejamento *versus* execução. Nas palavras do próprio Taylor (1995, p. 26): "O objetivo mais importante de ambos, trabalhador e administração, deve ser a formação e o aperfeiçoamento do pessoal da empresa, de modo que os homens possam executar *em ritmo mais rápido e com maior eficiência* os tipos mais elevados de trabalho, de acordo com suas aptidões naturais" (grifos nossos).

Com Henry Ford, a principiologia taylorista experimentou uma difusão extraordinária, sobretudo no pós-guerra. Ford aplicou à produção o rigor metodológico procurado por Taylor, e, com sua linha de produção, alcançou níveis de produtividade de grande notoriedade, acompanhados de maior controle e intensificação do trabalho, e acirramento da relação capital/trabalho.[9] Com o fenômeno fordista em ação, a literatura se ocupou por traçar a linha Taylor-Ford, que demarcaria não só uma forma de se pensar as relações de trabalho nas organizações capitalistas, mas, também, como uma cosmovisão da sociedade capitalista de meados do século XX. Inauguram-se, simultaneamente, a universalização tanto da produção de massa quanto do consumo de massa. Assim, os propósitos generalistas de Taylor, que via em suas ideias o verdadeiro motor da prosperidade,[10] se espraiam pelas organizações do mundo todo, legando-nos ainda hoje grande influência no mundo organizacional.[11]

Tanto a burocratização quanto a organização racional ou científica do trabalho ganharam força e dinâmica na sociedade capitalista. Isto ocorreu de tal forma que muitos autores identificam o modo de produção fordista, suas repercussões sociais na sociedade de consumo e a coexistência de um Estado de Bem-Estar Social, como um período específico

[8] Costuma-se tomar a Escola da Administração Científica tendo Frederick Winslow Taylor (1856-1915) como precursor. Segundo Chiavenato (2003, p. 48), essa "escola era formada principalmente por engenheiros", como o próprio Taylor, que "galgou sucessivamente os postos de apontador, chefe de turma, assistente de contramestre, mecânico-chefe, desenhista-chefe, engenheiro-chefe" (SILVA, 1987, p. 58). Além dele, outros nomes mormente vinculados à Escola são os de Henry Lawrence Gantt (1861-1919), Frank Bunker Gilbreth (1868-1924), Lilian Gilbreth (1878-1961), Harrington Emerson (1853-1931), Carl Barth (1860-1939) e Henry Ford (1863-1947).

[9] De acordo com Cipolla (2003, p. 84), Ford mecanizou a exploração Taylorista que antes dependia da supervisão direta do administrador. Assim, "a transformação da manufatura em esteira transforma o *taylorismo* numa imposição da própria tecnologia. Tempos e movimentos adequados não são mais uma determinação externa ao trabalhador e, portanto, passível de oposição, mas uma necessidade de adaptação do próprio trabalhador ao ritmo do trabalho coletivo agora ditado não pelo próprio trabalho coletivo, mas pela velocidade do transporte do produto em processo através dos trabalhadores da fábrica. Assim, quando o *taylorismo* advém de um sistema mecânico temos o que se chama de *fordismo*" (grifos no original).

[10] Conforma ressalta Benedicto Silva (1987, p. 18), "Taylor via em seu sistema a chave de algo muito mais importante do que o bom funcionamento das empresas industriais. Para ele, a administração científica poderia conduzir a humanidade a dias muito melhores, talvez a um estágio de abundância, talvez à solução de todos os conflitos entre o capital e o trabalho".

[11] A este respeito, diz Morgan (2007, p.35) que "enquanto Taylor é frequentemente visto como um vilão que criou a administração científica, é importante ter em mente que ele foi realmente parte de uma tendência social mais ampla que envolve a mecanização da vida de uma forma geral".

do capitalismo que combinava o modelo taylorista-fordista de organização das relações sociais de trabalho sob a lógica do capital e aparato burocrático do Estado Keynesiano (HARVEY, 1993; BOYER, 1990; LIPIETZ, 1988). Nesse sentido, Gramsci (1978b) já apontava uma estreita relação do fordismo a um novo tipo de sociedade, consumista e reprodutora da exploração do homem pelo capital. É preciso compreender, no entanto, que não foi tão-somente o mundo capitalista que experimentou a epopéia da organização racional do trabalho e do culto à burocracia; o exemplo socialista da URSS é comumente citado como sendo, também, um expoente desta natureza.

Críticas à visão taylorista-fordista do trabalho e à racionalidade instrumental burocrática: a organização do trabalho para além do previsível e do padronizado

A racionalidade burocrática se espraiou pelo mundo, mais como máxima da eficiência que como efetividade. Afinal, a racionalização prevista no modelo burocrático weberiano era um tipo ideal concebido pelo sociólogo alemão e não subsistia tal como descrito. Tal como afirmam Motta e Bresser-Pereira (2004, p. 43), se "o segredo da maior eficiência das burocracias está na possibilidade de previsão efetiva do comportamento dos membros das organizações. Na prática, entretanto, isso jamais se verifica inteiramente", posto que a pluralidade de comportamentos segue à pluralidade de sujeitos e leva à multiplicação da imprevisibilidade.

Não haveria, pois, como se evocar tal previsibilidade contra a multidimensionalidade dos indivíduos que cada organização incorpora, e cujos comportamentos se inter-relacionam sinergicamente, amoldando-se, transformando-se; tensionando-se e distendendo; conformando uma imensa variedade de ações racionais e afetivas, imersas em realidades particulares e coletivas distintas. Movediços, tais comportamentos se consubstanciam em um amálgama de subjetividade inatingível à simplicidade estática da conduta prescrita. Talvez, por isso mesmo o tipo ideal weberiano surge mais como alerta que como meta. Giddens (1991, p. 17) reconhecera isto ao qualificar Weber como "o mais pessimista entre os três patriarcas fundadores" da sociologia, vez que o sociólogo alemão estava "vendo o mundo moderno como um mundo paradoxal onde o progresso material era obtido apenas à custa de uma expansão da burocracia que esmagava a criatividade e a autonomia individuais".

O taylorismo-fordismo também não destoa muito desta visão lúgubre. Por mais que se insuflassem os ganhos de produtividade e eficiência, suas práticas extremadas também findaram por gerar problemas físicos e psíquicos nos trabalhadores, uma vez que lhes implicava um sacrifício demasiadamente pesado, tanto objetiva quanto subjetivamente, ao esvaziar-lhes o conteúdo do trabalho ao mesmo tempo em que o intensificavam em termos de carga necessária à sua execução. Ao fazê-lo, cerceavam e desumanizavam-lhes o agir, de tal modo que ao cabo predestinavam aos trabalhadores o fardo daqueles "que não podem mais ser sujeitos de seu comportamento", mas apenas reificação do desejo do empregador (DEJOURS e ABDOUCHELI, 1994, p. 42).

A esse respeito, Lancman e Uchida (2003, p. 79) afirmaram que "Taylor (1995), quando propôs a Organização Científica do Trabalho (OCT) [...], aparentemente buscou eliminar a subjetividade do trabalho por meio do controle dos corpos dos trabalhadores cindidos de suas mentes". Por isso mesmo que Merlo e Lapis (2007, p. 63) argumentaram que "no modelo taylorista, a principal fonte de agressão à saúde do trabalhador é a própria organização do trabalho" (MERLO e LAPIS, 2007, p. 63), haja vista que muito além de ser apenas uma decomposição de tarefas é, também, um mecanismo de dominação e violência. Nas palavras de Faria (2007a, p.209) "tal sistema permite [...] não apenas definir a 'melhor maneira de produzir', mas subsidiar as gerências com um padrão de avaliação e controle do trabalho e dos trabalhadores" que lhes promoverá uma agressão psíquica em razão de incorrer em "exploração dos aspectos psicológicos do sujeito trabalhador em favor da organização"; por meio, dentre outros fatores, de angústias como as "do sofrimento em realizar bem as tarefas, da ansiedade de ver o seu trabalho ser reconhecido ou pelo menos não questionado, da frustração de não ser valorizado pelo trabalho desenvolvido" (FARIA e MENEGHETTI, 2007a, p. 287).

Além disto, depõe contra a racionalização burocrática e taylorista-fordista a incansável busca de previsibilidade e padronização. Ora, a realidade organizacional é permeada de imprevisibilidade, tanto do sujeito trabalhador quanto da própria situação de trabalho, que nunca se repete. Como o segundo mergulho no rio, a que fazia menção Heráclito de Éfeso, posto que a cada instante, tanto o mergulhador quanto o rio são distintos do momento anterior. A exigência feita ao trabalhador de agir sobre o imprevisto, o inesperado, principalmente se consideradas as condições burocráticas, tayloristas e fordistas de

organização, produz inevitavelmente empecilhos à gestão de pessoas, visto que "nesta condição, o trabalho constitui a gestão de imprevistos, que provavelmente, configurar-se-ão como problemas a serem resolvidos" e não como características do sujeito, racional e emocionalmente engajado no trabalho (ABRAHÃO e TORRES, 2004, p. 70).

A padronização, quando exorbitada, também seria uma incongruência, pois, conforme Dejours e Abdoucheli (1994, p. 41): "e se a multiplicidade dos modos operatórios escondesse precisamente a multiplicidade dos Sujeitos?" Seria possível que todos agissem da mesma forma? É concebível sempre haver o mesmo procedimento, e para todos? O trabalho efetivamente realizado tem como ser idêntico ao prescrito? Mas, ao mesmo tempo, seria possível imaginar uma organização sem um mínimo de prescrição, padronização e burocratização? Estas são algumas das perguntas a que o arcabouço teórico da Psicodinâmica do Trabalho nos auxilia a responder.

A racionalização ampliada: a organização do trabalho segundo a psicodinâmica do trabalho e a experiência da comissão de procedimentos operacionais da empresa de transportes e trânsito de Belo Horizonte

Apesar das críticas apresentadas, as reformas propostas ao setor público brasileiro têm se assentado na tentativa de desfazer a "burocracia" do setor público importando práticas do setor privado. Assim, tomando como exemplo o caso específico do Estado de Minas Gerais,[12] uma parte do arcabouço teórico que fundamenta o "choque de gestão" propugna pela ideia de que "as funções operacionais ocupam muito tempo das pessoas de uma empresa e são centradas na padronização. Não pode haver nada mais importante! [...], portanto, gerenciar é estabelecer novos padrões, modificar os padrões existentes ou cumpri-los. A padronização é o cerne do gerenciamento" (FALCONI, 2004, p. 26). Dessa forma, "os gerentes de empresas públicas, de acordo com essa tendência, devem procurar a máxima eficiência na administração do 'negócio', conforme os moldes da gestão de

[12] É importante observar que apesar de optarmos neste texto por analisar uma empresa do âmbito da Administração Pública Municipal, o Choque de Gestão adotado pelo Governo do Estado de Minas Gerais parece exercer significativa influência nos discursos, ações e representações dos diferentes atores sociais implicados na gestão de serviços públicos no estado mineiro, em geral, e na sua capital, em particular. São exemplos destas similitudes o próprio modelo de gestão atualmente em desenvolvimento na capital mineira onde figurarão "Projetos Sustentadores", tais como existem os "Projetos Estruturadores" no Estado, a definição de "Áreas de Resultado", também nos moldes do modelo estatal, e, o uso de consultorias privadas para modernizar a gestão.

empresas privadas, nas quais o resultado é um dos principais indicadores de sucesso" (PAIVA e COUTO, 2008, p. 1.195). Mas que resultado? E obtido a qual nível de sacrifício do trabalhador? A simples padronização do processo de trabalho não seria suficiente para assegurar esta almejada eficiência, pois, para tanto, é necessário que a realidade ocorra exatamente como o que fora prescrito, o que costuma não ocorrer.

Ao gestor público não restaria alternativa, senão, seguir a orientação: "assegure-se de que todos os Operadores, em todas as turmas, que executem a mesma tarefa, estejam conduzindo o seu trabalho da mesma maneira" (FALCONI, 2004, p. 56). Porém, conforme discute Dejours e Abdoucheli (1994, p. 41), "e se cada modo operatório não fosse um comportamento mudo, mas o compromisso entre Desejo e Realidade, elaborado individualmente por cada trabalhador?". Nesse sentido, a eficiência almejada poderia desencadear um processo de esgotamento, fadiga, sofrimento e adoecimento do trabalhador que não só deterioram a fundamentação fria da padronização, mas também a questionam do ponto de vista ético, sobre o valor moral da organização do trabalho que ignora a formação psíquica do sujeito. Nesse caso, essa racionalização taylorista-fordista e a burocratização traduzir-se-iam em aflição e angústia, o que redundou, nos estudos de Dejours e Abdoucheli, na constatação de que "a organização do trabalho aparece na clínica psicopatológica como a expressão da violência que pode implicar uma generalização na ordem da técnica".

Porém, como a pergunta que encerra a seção anterior sugere, não seria possível que uma instituição sem um mínimo de organização do trabalho, e pensar um mundo em que todo trabalho seja necessariamente sofrimento é imaginar o mundo da existência impossível, da felicidade ausente. Daí o salto epistemológico da psicopatologia do trabalho para a psicodinâmica do trabalho.[13] A organização do trabalho não seria mediadora apenas da dor, mas também do prazer no ato de trabalhar e nas relações de trabalho, i.e., consoante a maneira como o sujeito trabalhador e as condições de trabalho forem consideradas pelos

[13] Segundo Heloani e Lancman, (2004, p. 82), "a Psicodinâmica do Trabalho busca compreender os aspectos psíquicos e subjetivos que são mobilizados a partir das relações e da organização do trabalho. Busca estudar os aspectos menos visíveis que são vivenciados pelos trabalhadores ao longo do processo produtivo, tais como: mecanismos de cooperação, reconhecimento, sofrimento, mobilização da inteligência, vontade e motivação e estratégias defensivas que se desenvolvem e se estabelecem a partir das situações de trabalho". Dessa forma, "a organização do trabalho [é] a responsável pelas consequências penosas ou favoráveis para o funcionamento psíquico do trabalhador" (MENDES, 1995, p. 34). Ao passo que "a organização do trabalho aparece na clínica psicopatológica como a expressão da violência que pode implicar uma generalização na ordem da técnica".

gestores, a psicodinâmica do trabalho sugere que "é a organização do trabalho a responsável pelas consequências *penosas* ou *favoráveis* para o funcionamento psíquico do trabalhador" (MENDES, 1995, p. 34, grifos nossos).

Conforme salientam Abrahão e Pinho (2002, p. 47), "nessa abordagem, o trabalhador é o sujeito ativo do processo, pois a depender da situação com a qual é confrontado, ele transforma permanentemente a sua atividade, como forma de responder às demandas que se apresentam". Com isso, a padronização e a regra podem ser ferramentas úteis tanto para a melhoria quanto para a precarização do trabalho, pois o sujeito trabalhador é um sujeito responsivo, que erige estratégias de defesas conscientes e inconscientes, que racionaliza o trabalho não do ponto de vista utilitarista, mas do ponto de vista da complexidade e da perplexidade. Por conseguinte, "se o trabalhador é capaz de pensar o trabalho, de elaborar essa experiência ao falar, de simbolizar o pensamento e chegar a uma interpretação, ele tem a possibilidade de negociar, de buscar um novo sentido partilhado, de transformar e fazer a organização do trabalho evoluir" (LANCMAN e UCHIDA, 2003, p. 86). Dessa forma, cada sujeito ao trabalhar modificará, com suas peculiaridades e história, a forma de se trabalhar, impedindo que haja apenas um modo agir, tal como apenas um modo de ser.

Uma das formas de avaliar essas relações se dá através da perquirição da dualidade, prescrição e realidade. Pelo exposto anteriormente, tem-se que a padronização determinada pela ORCT mediante um procedimento operacional padrão (POP) elaborado, como usualmente acontece, por um gestor especialista em um cargo superior, de forma escrita, formalizada, é uma norma burocrática, visto ser uma regra racional, legal, impessoal e hierarquicamente legitimada. E, sendo assim, seria pretensamente uma prescrição de um modo de agir. Uma determinação exaustiva de conduta.[14] Segundo Falconi (1990; 2004), o procedimento operacional padrão (POP) ou *standard operation procedure* (SOP) é um instrumento da qualidade total essencial para o gerenciamento da rotina de trabalho. Trata-se de um documento formal, escrito (por vezes, pictórico), que descreve uma única sequência correta de tarefas prioritárias a serem realizadas em um processo de trabalho.

[14] Ironicamente, a incorporação de procedimentos operacionais padronizados nos moldes do setor privado, dadas as características desse tipo de procedimento (racionalidade instrumental, utilitarista, desumanizada), finda por acarretar justamente uma neo-burocratização no setor público, apesar de ser comumente apresentada como forma de combater a "burocracia", tomada aqui como "excesso de entraves formais". Ou seja, tenta-se racionalizar uma organização por ser formal em demasia, através da formalização de novos processos.

Segundo esse autor, qualquer desvio do POP durante a realização daquela atividade representa uma "anomalia" e exige uma ação corretiva. Portanto, o POP representa a decomposição de uma atividade em tarefas que deverão sempre ser feitas de uma mesma maneira, na mesma ordem, por qualquer indivíduo que seja responsável por aquela atividade.

Ora, sob os auspícios da psicodinâmica do trabalho, Borges (2004, p. 47) assevera que: "o trabalho, definitivamente, não pode mais ser visto como uma sequência de operações repetidas, programadas, padronizadas, mas torna-se uma sequência de eventos que se cruzam, modificam-se e ultrapassam o saber e a ação de um único indivíduo". Dessa forma, lança-se suspeição sobre a generalização e a universalização das tarefas propostas nas prescrições padronizadas.

É baseado nisto que se pode compreender que o trabalho é mais do que uma mera dimensão técnica, restrita e atomizada. Não existe só a tarefa, em si; coexistem tarefas e sujeitos, equipes e processos, internalizações e externalizações; importa determinar o que se faz, mas também importa compreender quem faz, e como este sujeito lida com as dimensões das tarefas que executa. Ora, nesse sentido, a psicodinâmica do trabalho se aproxima da ergonomia, onde, também, os "estudos demonstram uma diferença entre o que é previsto e o que é realizado, entre o desejável e o real, pois nas situações de trabalho ocorrem variações frequentes, em decorrência de vários fatores. Dentre eles, vale ressaltar a organização do trabalho bem como aqueles relacionados às características do trabalhador" (ABRAHÃO, 2000, p. 51). Assim:

> Se, em estruturas organizacionais tayloristas, acreditava-se que apenas seguir as normas, os procedimentos escritos e as prescrições, era suficiente para se realizar o trabalho, os estudos ergológicos sustentam o que o movimento dos trabalhadores já afirmava: a prescrição nunca é suficiente para dar conta da produção exigida. O trabalho real (efetivamente realizado) exige sempre uma mobilização cognitiva e afetiva do trabalhador. O trabalho, na realidade, nunca é só mera execução (BORGES, 2004, p. 43).

Vejamos, então, a experiência da Comissão de POP da BHTRANS. A BHTRANS é uma empresa pública do município de Belo Horizonte cuja finalidade precípua, definida no decreto que a instituiu,[15] é de planejar as atividades de transporte e trânsito da capital de Minas Gerais. Na letra da lei, em seu art. 4º, tem-se que a BHTRANS: "tem por objeto todo o planejamento, a organização, a direção, a coordenação, a execução, a delegação e o controle da prestação dos serviços públicos relativos ao transporte coletivo e individual de passageiros, tráfego, trânsito e sistema viário do Município de Belo Horizonte".

Boa parte dessas atividades, tidas como mais ostensivas, são realizadas pelos seus agentes de trânsito. De acordo com o Anexo I, do Código de Trânsito Brasileiro (doravante, CTB), o agente da autoridade de trânsito é a "pessoa, civil ou policial militar, credenciada pela autoridade de trânsito para o exercício das atividades de fiscalização, operação, policiamento ostensivo de trânsito ou patrulhamento", e fiscalização é o "ato de controlar o cumprimento das normas estabelecidas na legislação de trânsito, por meio do poder de polícia administrativa de trânsito, no âmbito de circunscrição dos órgãos e entidades executivos de trânsito e de acordo com as competências definidas neste Código".

Tais agentes, comumente denominados de *fiscais*, estabelecem, entre outros aspectos, o contato direto com o cidadão ao se substabelecerem nas vias e logradouros públicos de Belo Horizonte em atividades de rotina operacional que em sua maioria visam à aplicação das normas do código de trânsito brasileiro. Decorre desse fato a descrição recorrente na empresa de que eles são "a BHTRANS na rua", como forma de simbolizar a responsabilidade que carregam ao atuar autonomamente, mas devidamente coordenados, fora do ambiente interno da organização, agindo diretamente nas várias regiões da cidade quando são identificados metonimicamente pelos cidadãos como sendo a BHTRANS em sua integralidade.

Com efeito, em sua situação laboral, os agentes de trânsito se encontram demasiadamente expostos, posto que suas atividades, por mais que sejam programadas, lidam flagrantemente com o imprevisto (dos acidentes de trânsito à conduta dos concidadãos inconformados), e

[15] Trata-se do Decreto Municipal N.º 7.298, de 5 de agosto de 1992, que regulamento a Lei Municipal n° 5.953, de 31 de julho de 1991, que autorizou o executivo da capital mineira a constituir a BHTRANS. Houve demais alterações decorrentes de outros decretos, mas que escapam ao interesse deste trabalho.

ainda carregam o peso da imagem, pois como corporificação da empresa que representam, encampam-lhes todas as críticas como se a eles fossem designadas. Convivem cotidianamente com a oscilação do emocional oriunda da organização do trabalho, que vem tanto da tensão e pressão devidos ao conflito direto com cidadãos quanto da própria mutabilidade do real frente à exiguidade da prescrição operacional programada. Conforme apontam Lancman *et al*. (2007, p. 81), "a natureza do serviço prestado nem sempre agrada aos munícipes (fiscalização, cobrança e restrição do uso do espaço público, emissão de multas etc.)". O poder de polícia exercido pelos mesmos, ao restringir diretamente direitos e ao aplicar penalidades administrativas, expõe-nos ao risco e à reação adversa. Destarte, "o contato direto com os usuários, por vezes torna esses trabalhadores [...] alvos e anteparo de irritação, insatisfação, revolta e agressões, que estariam, na maior parte das vezes, destinadas às instituições que eles representam".

Diante disso, os agentes têm tido sua imagem demasiadamente questionada pela sociedade, ao mesmo tempo em que têm sua importância relevada pelos órgãos públicos; uma medida simbólica de tentativa de reconhecimento é a institucionalização de sua relevância.[16] Isto, porém, findaria por promover "um conflito identitário entre a importância, legitimidade e credibilidade que atribuem àquilo que fazem, ao esforço despendido para o trabalho, e a falta de reconhecimento social" (LANCMAN *et al*, 2007, p. 81). E, em meio a esse amálgama de condições propícias ao sofrimento e ao conflito, insurge a necessidade da regra como forma de permitir, tal como se entende na BHTRANS, a definição de procedimentos operacionais para "evitar o desgaste do agente e do cidadão", preservando ambas as partes sem prejudicar a aplicabilidade do CTB.

Nesse sentido, haveria uma crença no procedimento operacional padronizado como mecanismo de defesa dos agentes em face dos infortúnios a que se expõem, mas, também, como instrumento de organização do trabalho. Como definem Dejours e Abdoucheli (1994b, p. 125), a organização do trabalho possui, "por um lado, a divisão do trabalho: divisão de tarefas entre operadores, repartição, cadência e, enfim, o modo operatório prescrito", que seria o documento escrito definindo exaustivamente as formas de agir do

[16] Nesse sentido, a Lei Municipal n.º 8.925/04, e sua alteração pela Lei Municipal n.º 9.369/07, que instituiu o Dia Municipal do Agente de Trânsito, antes em 21 de maio e atualmente em 18 de setembro.

trabalhador; e "por outro lado a divisão de homens: repartição de responsabilidades, hierarquia, comando, controle etc.", i.e., quem faz o quê. Porém, seria possível tal documento abarcar toda a variabilidade de situações de trabalho que os agentes deparam?

Conforme visto, um dos problemas da visão burocrática é o excessivo apego às regras. De certa forma, a padronização proposta pela Comissão de POP BHTRANS caminha para a burocratização, no sentido que busca imbuir uma racionalidade impessoal na conduta dos agentes. Se entendermos que o CTB, com seus 341 artigos, define uma série de regras a serem observadas pelos agentes em sua rotina de trabalho, que consistem, em essência, em sua aplicação, um POP nada mais seria que prescrever ainda mais uma ação já demasiadamente prescrita. Assim, sabendo que existem hoje, na BHTRANS – entre vigentes e em discussão –, 29 procedimentos referentes ao trânsito, 7 administrativos, 7 emergenciais e 7 sobre atividades em estações de ônibus, somando-se todo o regramento da legislação de trânsito em vigor, o resultado inevitável seria o completo distanciamento do prescrito do POP da realidade dos agentes, a começar pela impossibilidade de conhecer o seu vasto conteúdo.

De fato, é pela grande recorrência à gerência responsável pela coordenação das atividades da Comissão de POP para sanar dúvidas que se percebe que os POPs não são muito bem conhecidos por boa parte dos agentes. Assim, ao invés de provocar eficiência, a existência de tantos POPs nada mais seria que "burocratização", em sentido pejorativo, como "papelada", inerte, e longe de conseguir amparar a conduta do agente na rua, que é fluida, cercada de imprevisibilidade. Porém, a Comissão de POP acredita estar certa ao emular a proposta defendida pelo setor privado de padronização, tentando esgotar as possibilidades de conduta dos envolvidos, pois, como discutido, esta seria a única possibilidade de se auferir eficiência no setor público, garantindo que "todos atuem da mesma maneira", inexoravelmente.

Entretanto, o acompanhamento das atividades operacionais dos agentes nos permite ver que é impossível que todos se comportem da mesma maneira, pois a forma de lidar com o cidadão muda de acordo com o perfil e a personalidade do agente, bem como o modo com que cada agente segue as orientações de seus coordenadores ou com os demais colegas de trabalho. Da mesma forma, mesmo em atividades mais simples, como equipar a viatura com a sinalização necessária (cones, balizadores, barreiras plásticas etc.), por mais que haja

um POP de seis páginas prescrevendo o modo como o fazer, detalhando quem o faz e como o fazer, cada agente realiza tal atividade de forma distinta; inclusive, relacionam-se de modos diferentes com os ajudantes que os auxiliam nessa tarefa. Por mais que o POP tente, não conseguirá prescrever qual deverá ser a reação desse auxiliar diante do pedido de assistência do agente para carregar a viatura com os equipamentos de sinalização viária, ou diante da orientação (como prediz o referido documento) de que "realize tal atividade sozinho".

Um exemplo recente sobre como o excesso de prescrições pode provocar a carga psíquica negativa sobre os agentes refere-se às atividades de remoções de veículos, que atualmente ficam a cargo de uma subconcessionária. Essa subconcessionária disponibiliza os reboques para a remoção de veículos em situação de infração, mas cuja operacionalização há de ser amparada e fiscalizada pelo agente a bordo. Existem procedimentos operacionais na BHTRANS que determinam a maneira como se deve executar tal atividade: prescrevendo o exato papel do reboquista e dos agentes; a forma de proceder; o tipo de veículo; os documentos a serem lavrados; e as orientações a serem informadas aos cidadãos. Porém, tais documentos não impediram que se colidissem os interesses e se gerasse um conflito.

Do ponto de vista taylorista-fordista, o esforço de racionalidade utilitarista teria sido satisfeito e o trabalho estaria acabado; bastaria cobrar-se do agente a conduta prescrita para obter-se o resultado eficiente. Porém, como o trabalho envolve mais que a mera razão instrumental, não estavam previstos os problemas que decorreriam do julgamento subjetivo do agente, que insatisfeito com a natureza da prestação do serviço, a cargo de uma empresa subcontratada, se recusa a realizar remoções que considera incoerentes com o interesse coletivo e amparadas por uma lógica privada de lucratividade não coincidente com a lógica pública de preservação "do melhor para a cidade".

Dessa forma, em depoimentos apresentados em reuniões gerenciais, surgiram testemunhos de insatisfação, frustração e tristeza que impediram a execução do serviço e que "fizeram parar pra pensar sobre o meu trabalho", tornando "sem sentido" realizá-lo de um modo que se julgava moralmente equivocado, como foi dito por um dos agentes. A forma de execução, o reboque, a situação de infração eram similares, mas alguns agentes, devido às suas formações psicossociais específicas, sentiram "um grande mal-estar" em agir da mesma forma em qualquer dos casos. Note-se que aqui eles questionam não apenas o modo

operatório, mas também o sentido da prescrição de agir sob a lógica do capital que seria diferente do agir sob a lógica do interesse público; por mais que o conteúdo da tarefa fosse o mesmo, os sujeitos trabalhadores não o são.

O desgaste psíquico se intensificou de modo que ocorressem reclamações da contratada de que suas atividades estavam sendo prejudicadas, o que gerou insatisfação por parte dos agentess que passaram a ter dificuldades de lidar com os condutores dos reboques (reboquistas), alegando pressões para agir em desconformidade com o que acreditavam ser a finalidade operacional. Após o relato do fato em reunião na gerência responsável pelo acompanhamento desse contrato, a quantidade de ausências justificadas ao trabalho da equipe de agentes envolvida com as atividades de remoção aumentou, de janeiro a junho de 2009, 97%. O aumento mais relevante foi no mês seguinte ao que se apresentou a reclamação, em que as ausências justificadas aumentaram cerca de 200%, tendo reduzido após posicionamento formal da empresa para resolver a situação. Cumpre destacar que, durante as discussões, levantou-se a hipótese de o problema decorrer do procedimento estabelecido, que seria "inadequado" para o bom funcionamento do trabalho em equipe de agentes e dos funcionários terceirizados, embora fosse "adequado" do ponto de vista da forma de proceder às remoções. Ou seja, o procedimento não esgotava a complexidade subjetiva que o trabalho realmente exigia. Cabe destacar ainda que, em média, no período após os relatos, 80% das ausências justificadas decorreram de atestados e licenças médicas. O índice de absenteísmo que vinha diminuindo no início do ano de 2009 sofreu uma forte inflexão em meados do ano.

Da mesma forma, se apenas a regra fosse suficiente, pela letra fria do código bastaria aplicar a multa para que muitas das atividades dos agentes se realizassem proficientemente. Mas a conduta do agente permite ver que a orientação, a cortesia e o juízo de ponderação da regra fazem com que se proceda de modo alternativo ao prescrito, de modo a ser "mais justo com o cidadão", o que por vezes é mais bem visto e valorizado pelo próprio cidadão que a estrita aplicação da lei. As ações de orientação são usualmente mais bem compreendidas como educativas; o que, pela definição da regra, extrapola a atividade do agente de apenas aplicar o código.

Igualmente, há o risco de que a prescrição venha a tornar-se um fim em si e que atravanque o procedimento ao invés de racionalizá-lo, tal como ocorrera com o mesmo procedimento

de carregamento da viatura com sinalização em que houve grande discussão sobre quem deveria fazê-lo. Não havendo consenso sobre o assunto nas reuniões da Comissão de POP, dispensaram-se modos operatórios distintos que foram questionados e acabaram por se ameaçar a não sair para as atividades de rotina enquanto não houvesse um POP descrevendo literalmente como proceder, exemplificando-se com "todas as palavras possíveis", todas as ações necessárias.

Por isso, frisa-se que também a ausência de procedimentos pode agravar e prejudicar as situações de trabalho, posto que o conflito e a angústia quanto à situação descrita anteriormente geraram desgaste emocional nos membros da comissão e entre algumas equipes de trabalho quanto à forma correta de se proceder. Por isso que a Comissão de POP possui um interesse a mais. Trata-se de um espaço de deliberação coletivo, não de uma regra imposta, mas avençada entre pares, pois os próprios agentes são indicados pelas respectivas gerências para participar da reunião que ocorre semanalmente e visam deliberar sobre questões envolvendo os diversos modos operatórios existentes, apontando soluções para os problemas emergentes. É uma forma de democratizar em algum grau a organização do trabalho e de aproximá-la da realidade, posto que exemplos como os citados neste trabalho foram apresentados pelos próprios participantes que sobre eles debatem de modo a identificar os desvios que a regra provoca e os limites de sua aplicação.

O espaço público criado pela Comissão de POP enquadra-se como sendo um espaço político; em que as relações de poder tentam ser suavizadas de modo a evitar que prescrições natimortas sejam elaboradas e, ao mesmo tempo, ensejar o redesenho de processos que dêem oportunidade não só à otimização procedimental do modo operatório, mas que avaliem as condições de trabalho dos sujeitos envolvidos, suas experiências e suas necessidades. Tal ato tem contado com o respaldo da diretoria, que valoriza a iniciativa em situações mais agudas – como o ocorrido em relação ao problema das remoções –, onde a discussão em pauta na Comissão foi peremptoriamente recomendada.

Contudo, por vezes, persiste o vício de que a letra corrigirá a conduta e a padronização solucionará toda a insatisfação no trabalho, o que é falho. É preciso procurar mais do que a mera definição de modos operatórios para se obter satisfação no trabalho, mas, de qualquer forma, a existência desse espaço é uma boa ideia para a organização do trabalho no setor

público, que merece ser desenvolvida, e não a mera imitação do setor privado na adoção de métodos que este considera universalmente adequados.

Considerações finais

Buscando manter coerência com a proposição de um ensaio crítico, buscou-se, nesse texto, fazer avançar a discussão em torno do sentido e do significado da busca – aparentemente irrefreável – adotada por segmentos da sociedade em torno da prescrição absoluta dos procedimentos a serem adotados pelos agentes públicos nas organizações de prestação de serviços, como paradigma absoluto e idealizado; isentos de falhas na medida em que plenamente reproduzidos pelos sujeitos que os executam.

Não é esta a realidade que tem sido possível observar. O aumento crescente dos afastamentos e licenças de servidores públicos, das diferentes esferas de governo, tem sido objeto da denúncia de entidades sindicais e análises epidemiológicas, com clara tendência de deslocamento dos chamados distúrbios osteomusculares para os transtornos mentais, em suas diferentes manifestações.

Torna-se imprescindível assumir a pertinência do debate multidisciplinar, não ignorando as complexidades em torno da gestão de áreas de interesse central das sociedades, como a saúde, a educação, a segurança pública, a mobilidade e a moradia, para mencionar apenas aquelas que parecem encontrar eco mais profundo nos programas eleitorais, mas sempre esquecidas enquanto dimensão cotidiana do trabalho concreto realizado pelos servidores públicos.

Os exemplos citados, em relação às atividades dos agentes de trânsito da BHTRANS, trazem à tona a questão de que também o setor público comunga das dificuldades de organização do trabalho; concomitantemente, a experiência da Comissão de POP da referida empresa surge como um espaço de deliberação interessante para o tratamento dessas questões, de forma talvez mais inovadora do que o mero processo mimético de incorporação de soluções do setor privado. Trabalhos futuros poderão ser desenvolvidos, aprofundando os temas esboçados nesse documento.

Referências

ABRAHÃO, J. I. Reestruturação produtiva e variabilidade do trabalho: uma abordagem da ergonomia. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, v. 16, n. 1, p. 49-54, 2000.

ABRAHÃO, J. I.; PINHO, D. L. M. As transformações do trabalho e desafios teórico-metodológicos da ergonomia. *Estudos de Psicologia*, n. 7, p. 45-52, 2002.

ABRAHÃO, J. I.; TORRES, C. C. Entre a organização do trabalho e o sofrimento o papel de mediação da atividade. *Revista Produção*, v. 14, n. 3, p. 67-76, 2004.

AKTOUF, O. *Traditional management and beyond:* a matter of renewal. Quebec: Gaetan Morin, 1996.

ALVESSON, M.; DEETZ, S. Teoria crítica e abordagens pós-modernas para estudos organizacionais. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.) *Handbook de estudos organizacionais:* modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais. São Paulo: Atlas, 2007.

BORGES, M. E. S. Trabalho e gestão de si: para além dos "recursos humanos". *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 7, p. 41-49, 2004.

BOUYER, G. C.; SZNELWAR, L. I.; COSTA, M. J. B. Subjetivação e sofrimento no trabalho: o "si" que "se" produz na atividade. *Memorandum*, v. 11, p. 43-58, 2006.

BOYER, R. *A teoria da regulação*: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista:* a degradação do trabalho no século XX. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 49, n. 1, 1998.

CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração:* uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7ª ed. Revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003

CIPOLLA, F. P. Economia política do taylorismo, fordismo e teamwork. *Revista de Economia Política*, v. 23, n. 3, p. 78-93, 2003.

DEJOURS, C. A carga psíquica do trabalho. In: DEJOURS, C.; ABDOUCHELI, E.; JAYET, C. *Psicodinâmica do trabalho:* contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho. São Paulo: Atlas, 1994.

DEJOURS, C.; ABDOUCHELI, E. Desejo ou motivação? A interrogação psicanalítica sobre o trabalho. In: DEJOURS, C.; ABDOUCHELI, E.; JAYET, C. *Psicodinâmica do trabalho:* contribuições da escola dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho. São Paulo: Atlas, 1994.

DEJOURS, C.; ABDOUCHELI, E. Itinerário teórico em psicopatologia do trabalho. In: DEJOURS, C.; ABDOUCHELI, E.; JAYET, C. *Psicodinâmica do trabalho:* contribuições da escola Dejouriana à análise da relação prazer, sofrimento e trabalho. São Paulo: Atlas, 1994b.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Coord.) *Teoria das organizações.* São Paulo: Atlas, 2007.

FALCONI, V. *Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia*. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços, 2004.

FALCONI, V. *Qualidade total:* padronização de empresas. Belo Horizonte: Fundação Cristiano Ottoni, 1990.

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

FARIA, J. H. A fase do colaboracionismo: a nova prática sindical. In: FARIA, J. H. (Org.) *Análise crítica das teorias e práticas organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007a.

FARIA, J. H. Os fundamentos da teoria crítica: uma introdução. In: FARIA, J. H. (Org.) *Análise crítica das teorias e práticas organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. A instituição da violência nas relações de trabalho. In: FARIA, J. H. (Org.) *Análise crítica das teorias e práticas organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007a.

FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. O sequestro da subjetividade. In: FARIA, J. H. (Org.) *Análise crítica das teorias e práticas organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007b.

FERREIRA, M. C.; MENDES, A. M. Só de pensar em vir trabalhar, já fico de mau humor: atividade de atendimento ao público e prazer-sofrimento no trabalho. *Estudos de Psicologia*, v. 6, n. 1, p. 93-104, 2001.

GAULEJAC, V. *Gestão como doença social:* ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Aparecida: Idéias & Letras, 2007

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

GRAMSCI, A. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

GRAMSCI, A. Americanismo e fordismo. In: GRAMSCI, A. *Obras escolhidas*. São Paulo: Martins Fontes, 1978b.

GREY, C. O fetiche da mudança. *RAE-revista de administração de empresas*, v. 44, n. 1, p. 10-25, 2004.

HABERMAS, J. Uma visão genealógica do teor cognitivo da moral. In: HABERMAS, J. *Inclusão do outro*: estudos de teoria política. São Paulo: Loyola, 2002. p. 13-62.

HALL, R. H. *Organizações*: estruturas, processos e resultados. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

HARVEY, D. *Condição pós-moderna*: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1993.

HELOANI, R.; LANCMAN, S. Psicodinâmica do trabalho: o método clínico de intervenção e investigação. *Revista Produção*, v. 14, n. 3, p. 77-86, 2004.

KEINERT, T. M. M. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). *RAE-revista de administração de empresas*, v. 43, n. 3, p. 41-48, 1994.

LANCMAN, S.; UCHIDA, S. Trabalho e subjetividade: o olhar da psicodinâmica do trabalho. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, v. 6, p. 79-90, 2003.

LANCMAN, S.; SZNELWAR, L. I.; UCHIDA, S.; TUACEK, T. A. O trabalho na rua e a exposição à violência no trabalho: um estudo com agentes de trânsito. *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*, v. 11, n. 21, p. 79-92, 2007.

LIPIETZ, A. *Miragens e milagres*: problemas da industrialização no terceiro mundo. Tradução de Marie Mathieu. São Paulo: Nobel, 1988.

MENDES, A. M. B. Aspectos psicodinâmicos da relação homem-trabalho: as contribuições de C. Dejours. *Psicologia, Ciência e Profissão*, v. 15, n. 1-3, p. 34-38, 1995.

MERLO, A. R. C.; LAPIS, N. L. A saúde e os processos de trabalho no capitalismo: reflexões na interface da psicodinâmica do trabalho e da sociologia do trabalho. *Psicologia e Sociedade*, v. 19, n. 1, p. 61-68, 2007.

MORIN, E. M. Sentidos do trabalho. In: WOOD JR., T. (Coord.) *Gestão empresarial*: o fator humano. São Paulo: Atlas, 2007.

MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 2009.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à organização burocrática*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

OLIVEIRA, C. G. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. *Revista do Serviço Público*, v. 58, n. 3, p. 269-302, 2007.

PAIVA, K. C. M.; COUTO, J. H. Qualidade de vida e estresse gerencial "pós-choque de gestão": o caso da Copasa-MG. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 6, p. 1.189-1.211, 2008.

PAULA, A. P. P. *Por uma nova gestão pública*: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005a.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE-revista de administração de empresas*, v. 45, n. 1, p. 37-49, 2005.

SILVA, B. *Taylor e Fayol*. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

TAYLOR, F. W. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1995.

TORRES, M. D. F. *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

VERGARA, S. C.; BRANCO, P. D. Empresa humanizada: a organização necessária e possível. In: WOOD JR., T. (Coord.) *Gestão empresarial*: o fator humano. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, M. M. F.; CALDAS, M. P. Teoria crítica e pós-modernismo: principais alternativas à hegemonia funcionalista. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Coord.) *Teoria das organizações.* São Paulo: Atlas, 2007.

WEBER, M. *Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

Artigo recebido em 15/09/2009. Aprovado em 14/11/2009.

NORMAS PARA APRESENTAÇÃO DE ARTIGOS

Informações gerais

Os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* do Centro de Administração e Governo da Fundação Getulio Vargas publicam artigos preferencialmente inéditos de autores brasileiros ou estrangeiros. Os *Cadernos* estão abertos para a publicação de artigos, relatos de pesquisas, estudos de caso e ensaios no campo da gestão pública com ênfase na construção da cidadania, objetivando contribuir para a disseminação de informações e para o avanço da discussão mais ampla acerca das possibilidades de inovação nas práticas públicas.

A publicação é aberta para a contribuição de pesquisadores, professores universitários e outros envolvidos no estudo da gestão pública no Brasil e na América Latina. Contribuições serão aceitas em português, espanhol e inglês. A revista se reserva o direito de publicar o artigo na língua original ou em tradução, de acordo com decisão de sua Comissão Editorial, desde que com a anuência do autor.

Ao enviar seu trabalho para os *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, o(s) autor(es) cede(m) automaticamente seus direitos para eventual publicação do artigo.

Normas para apresentação de artigos

A submissão de artigos deverá estar de acordo com as seguintes normas:

- Todos os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas (150 palavras), em português e em inglês.
- Os trabalhos devem ser digitados em Word ou programa compatível fonte e devem ter no Maximo 20 laudas.
- As citações no interior do texto e as referências bibliográficas devem ser apresentadas no final do texto e de acordo com as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
- Os artigos podem ser encaminhados para o endereço eletrônico: cadernos@fgv,br ou em via impressa acompanhada de disquete de 3,5" para o endereço: Av. 9 de Julho 2029 – 11º andar. São Paulo-SP. CEP: 01313-902.

- Os originais deverão conter as seguintes informações sobre o(s) autor(es): nome completo e instituição a que está vinculado, além de endereço para correspondência, telefone e fax e a autorização do autor para a publicação.
- Todas as contribuições serão submetidas ao processo de *double blind peer review* Após a análise os autores serão notificados da aceitação ou recusa do artigo. Os autores que tiverem seus artigos publicados receberão dois exemplares da revista.
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados para publicação.

Assinatura

Interessados em assinar a revista ou receber exemplares atrasados podem entrar em contato com o Centro de Estudos em Administração e Governo da FGV-EAESP pelo telefone (11) 3799-7904 / 7905 ou pelo endereço Avenida 9 de Julho 2029 – 11º andar. São Paulo-SP. CEP: 01313-902.