Editorial

A virada linguística correspondeu a uma grande inflexão na filosofia no início do século XX, procurando estabelecer as relações entre o pensamento e a linguagem. Os filósofos estruturalistas franceses resgataram os trabalhos do suíço Ferdinand de Saussure para compreender as estruturas da linguagem e suas influências sobre as ideias; o austríaco Ludwig Wittgenstein concebeu a noção de jogos de linguagem, os pragmáticos americanos, sobretudo Richard Rorty, trataram dos efeitos da linguagem no espaço público; isso sem falar nos profundos trabalhos de Michel Foucault sobre o discurso e de Jürgen Habermas sobre a construção da esfera pública e os espaços deliberativos.

O campo da análise das políticas públicas, por sua vez, ressentiu pela chegada tardia deste movimento às discussões sobre formulação e implementação, naquilo que ficou caracterizado como a "virada argumentativa" fundada por Frank Fischer e John Forrester nos anos 1990, procurando estabelecer um contraponto à onda neopositivista da análise de políticas públicas.

Este número dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania traz quatro artigos de um fórum especial que fizemos sobre "Linguagem e Ação Pública", a partir um fast track da 11ª Conferência Internacional sobre "Interpretative Policy Analysis". Os quatro artigos deste fórum – "Assuntos públicos e a abordagem das linguagens de ação publica", "Ação pública e a construção de uma nova territorialidade urbana em Belo Horizonte (MG)", "Monografias da UNESCO na criação da política cultural" e "Políticas públicas na encruzilhada de sentidos" – discutem problemas públicos a partir da combinação de elementos de teorias da linguagem e sociologia da ação pública, abrindo assim este debate para a comunidade brasileira de políticas públicas.

Os demais artigos deste número tratam de uma série de assuntos de amplo interesse aos pesquisadores do campo de públicas. Dois artigos – "O papel do direito na articulação governamental necessária às políticas públicas: uma avaliação do Programa Bolsa Família (PBF)" e "Empoderamento ou mudança de situação financeira? Um estudo com beneficiárias do Programa Bolsa Família" – tratam das questões de formulação e implementação do Programa Bolsa Família. Já "Indicadores de desenvolvimento social: impactos na taxa de analfabetismo nos municípios do estado de Santa Catarina" é um estudo de caso sobre os impactos de programas sociais no desenvolvimento humano. Por fim, "O que é um tribunal de contas? Estudo sob a perspectiva popular, em Curitiba (PR)" e "Desafio de ideias para o governo aberto: o caso da Polícia Militar de Minas Gerais – Brasil" tratam de questões de transparência e *accountability*, temas importantes para o nosso campo.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ISSN 2236-5710

E o ano de 2016, tão tumultuado e turbulento, reservou uma grata surpresa para a equipe dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania: acabamos de ascender à categoria B1 no Qualis Capes da Área de Administração Pública e de Empresas, Ciências Contábeis e Turismo. Este é o resultado de um trabalho de uma equipe muito dedicada do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG), responsável pela edição da revista, e da RAE Publicações, que é o suporte por trás da viabilização e visibilidade da revista. Por fim, agradecemos aos queridos autores, revisores e leitores: sem vocês, nada disso seria possível. Agora as metas são mais ambiciosas! Vamos em frente!

Mário Aquino Alves
Editor
Cadernos Gestão Pública e Cidadania

THE PUBLIC ACTION LANGUAGES APPROACH TO PUBLIC AFFAIRS

ASSUNTOS PÚBLICOS E A ABORDAGEM DAS LINGUAGENS DE AÇÃO PUBLICA

ASUNTOS PÚBLICOS E EL ENFOQUE DE LOSLENGUAJES DE ACCION PÚBLICA

ABSTRACT

The paper starts from the observation that the State is not synonymous with public affairs. Given a more polycentric approach in which the public, or publics, are key and independent social actors, amongst others, it questions the assumed central role of public policy in articulating the discussion and provision of public goods and services. The paper takes a historical perspective on the emergence of the notion of policy at different moments in the English language and examines three periods when English-speaking democracies significantly broadened the public affairs agenda: Roosevelt's New Deal in 1933, the 1945 British Labour Government, and the Johnson administration (1963–1968). All three cases featured practical breakthroughs, with new approaches to some difficult issues but with little, if any, discussion of policy. The paper questions the centrality and inevitability of public policy and concludes by arguing for a public action languages approach to the study of public affairs.

KEYWORDS: Social languages, public affairs, critical policy studies, Johnson administration, public action.

Peter Spink - peter.spink@fgv.br

Professor at Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brazil

Artigo convidado

AUTHOR'S NOTE

An outline version of this paper was presented at the 11th International Conference on Interpretive Policy Analysis, University of Hull, UK, in 2016, following a previous paper with Gabriela Toledo Silva given at the International Political Science Association meeting in Montreal 2014 where we received valuable comments from Hal Colebatch and Robert Hoppe. I am very grateful for the help provided by the Lyndon B. Johnson Presidential Library's archival staff and especially Archivists Brian C. McNerney and Allen Fisher in teaching me about the day-to-day of the Johnson period and in discussing some of the ideas in this paper, and also for the important contributions from fellow researcher Robert Wilson at the LBJ School of Public Affairs, author of a key publication on the Johnson period, as well as Lupicínio Iñiguez-Rueda, Mario Aquino Alves, and Mary Jane Paris Spink who helped with many of the earlier formulations.

This project was supported by a grant from the Brazilian Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq (306927/2011-0)

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.64366

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Resumo
Este artigo parte da observação feita por autores envolvidos com diferentes aspectos das ações públicas, uma vez que o Estado não é sinônimo de assuntos públicos. Do ponto de vista policêntrico, no qual o público ou públicos são atores-chave e independentes, questiona-se o papel central que a política pública supostamente assumiu na articulação da discussão e provisão de bens e serviços públicos. O artigo adota uma perspectiva histórica da emergência da política pública na língua inglesa em diferentes momentos e focaliza três períodos reconhecidos como aqueles nos quais as democracias anglófonas deram passos significativos para a ampliação da agenda de debate dos assuntos públicos: o New Deal de Roosevelt, 1933; o Governo do Partido Trabalhista britânico, 1945, e as administrações Johnson (1963-1968). Em todos esses casos, houve inovações muito práticas no tratamento de questões muito difíceis, mas com muito pouca – se houve – discussão de política pública. Considerando que fala e ação andam juntas, quais outras linguagens sociais (para usar o termo de Bakhtin, 1986) estavam disponíveis? Ao apontar que elas eram muitas, das quais a maior parte continua presente e bastante ativa hoje, o artigo questiona a centralidade e inevitabilidade da política pública e propõe abordar linguagens de ação pública para o estudo dos assuntos públicos.

Palavras-chave: *Linguagens sociais, assuntos públicos, estudos críticos de política pública, Administração de Johnson, ação pública.*

Resumen
El artículo parte de la observación, hecha por autores que participan en diferentes aspectos de la acción pública, de que Estado no es sinónimo de asuntos públicos. Teniendo en cuenta un enfoque más policéntrico en el que público o públicos, ellos mismos son claves y los principales agentes sociales, cuestiona entre otras cosas la asunción del papel central que la política pública se supone que tiene en la articulación de la discusión y la provisión de bienes y servicios públicos. El artículo asume una perspectiva histórica sobre la aparición de las políticas en diferentes momentos en el idioma inglés y mira con más detalle tres períodos que son ampliamente reconocidos como momentos donde las democracias de habla inglesa hicieron avances significativos hacia la ampliación de la agenda de los asuntos públicos: el 'New Deal' de Roosevelt en 1933; el Gobierno de los laboristas británicos de 1945; y las administraciones de Johnson (1963-1968). En todos estos casos, hubo avances muy prácticos, con nuevos enfoques sobre algunas cuestiones muy difíciles, pero en todo caso con muy poca discusión de las políticas. Teniendo en cuenta que la acción y el habla van de la mano, ¿qué otros lenguajes sociales (para usar el término de Bakhtin, 1986) estaban disponibles? Al señalar que estos eran muchos y que continúan siendo muchos y muy activos en el presente, el artículo cuestiona la centralidad y la inevitabilidad de la política pública y concluye defendiendo una aproximación de los lenguajes de la acción pública para el estudio de los asuntos públicos.

Palabras clave: *Lenguajes sociales, asuntos públicos, estudios críticos de política, administración de Johnson, acción pública.*

INTRODUCTION

The starting point for the paper is the observation that the State in its different versions is not synonymous with public affairs, and "the reach of public action goes well beyond the doings of the state, and involves what is done *by* the public" (Dreze & Sen, 1989). More recently, this theme has been developed in different ways, especially in the French social sciences, but the broad proposition remains that it is necessary to move away from a singular state-centered model to a polycentric approach to action, institutionalities, and social organizations that recognizes divergence and antagonism (Commaille, 2014). The public has never relinquished control over what it regards as public. Indeed, in many parts of the third world, this engagement has gone far beyond debates and pressure on public issues, for it has usually been up to the public, or publics, to provide for themselves – building houses, organizing day care centers, creating free health services, and sustaining communities. As a result, state-public relations are far from simple. Why, therefore, should we assume that they can be neatly wrapped up within a single way of enacting (performing and talking) public concerns, as, for example in the current ubiquitous presence of public policy?

Against this background, my paper makes four points. The first is that the centrality that "public policy" has come to occupy in publications, courses, conversations, and curricula in the various disciplines that make up the public field has gone way beyond its analytical usefulness. It has become a critical synonym for any type of governmental action, an observation already made by anthropologists, interpretive policy analysis, and the "policy work" school (Shore & Wright, 1997; Fischer, 2003; Colebatch, 2006; 2006b; Colebatch, Hoppe & Noordegraaf, 2010). Here there is much that can still be discussed, but I prefer to go in a different direction and suggest that a) this centrality is recent and b) will be temporary.

The second point is that "public policy" is not the only action language present in the public arena. There are many others, and each in its different way makes public things happen. Many have also had their central moments but have remained in the spaces and places that they created, with the professionals that they reproduce and with their heterogeneous networks of materialities, socialities, and, we might add, institutionalities (Law & Moll, 1995; Latour, 2005).

The third point is that if "public policy" is only one amongst many different social languages for being and doing public affairs – enacting public responses to social affairs – we need to develop some kind of minimal starting point that allows us to discuss this complex plurality of possibilities. Here we suggest adopting "public action languages," which is understood critically to include not just the actions of government for the public but the action of the public when putting independent pressure on government or in creating alternative collective responses to public needs (the actions of the public for the public).

The fourth point is to recognize that we as scholars and researchers are very actively and performatively (Austin, 1962; Bakhtin, 1986; Hacking, 1999; Searle, 1995) present in these different social languages and in doing so contribute, following Foucault, to their disciplinarity (Burchell, Gordon & Miller, 1991). This may seem an easy conclusion for a conference, but for those who work more directly in public affairs and with their multiple interfaces, it carries important consequences.

AN INITIAL EXAMPLE

Article 288 of the Treaty of Lisbon on the functioning of the European Union (EU) establishes five ways in which the EU can exercise its competence: regulations, directives, decisions, recommendations, and opinions. Directives are "binding, as to the result to be achieved, upon each Member State to which [they are] addressed, but shall leave to the national authorities the choice of form and methods."

In the aftermath of the Second World War, we will find the same term – part of basic military language – playing a key role in articulating and rebuilding civil administrations in the allied occupied territories. Military leaders faced not only the questions of demobilization and security but also those of different peoples in shock, without food, work, and often without shelter. A recent study by the historian Chris Knowles (Knowles 2014) has traced part of the story of reconstruction. In the words of General Bernard Montgomery's

Deputy, General Brian Robertson, written in January 1946,

> The directives were not many and much was left to the initiative of individuals…. the (military) detachments entered into a land of desolation and bewilderment. Government above the level of the parish council had ceased. Everything was in disorder; people were stunned and helpless…"First things first" was the motto when the Military Government first raised its sign in Germany (cited in Knowles, 2014)

The directives focused on rebuilding economic and political life. In Knowles's description,

> Unlike earlier wartime directives, the new directive identified steps to be taken to reconstruct German economic and political life, address shortages of food, fuel and housing, improve transport facilities, reopen schools, permit freedom of assembly, licence political parties and prepare for future elections. (Knowles, 2014)

Directives are a form of social action language that identifies goals and responsibilities but, like in the Treaty of Lisbon, does not go into the methods. Unlike policy, there is no discussion of implementation, which is left up to those involved who are assumed to be able to find a way through. Whilst the term may fit within the conversations of military strategists, there is no reason to restrict its use to that quarter; we can find it in use in different parts of our modern welfare states, as well as the EU. Note that Article 288 does not use the word "policy," although the word crops up continually in discussions of different issue areas, such as the Common Agricultural Policy (CAP):

> The common agricultural policy (CAP) is aimed at helping European farmers meet the need to feed more than 500 million Europeans. Its main objectives are to provide a stable, sustainably produced supply of safe food at affordable prices for consumers, while also ensuring a decent standard of living for 22 million farmers and agricultural workers. (EU, Agriculture and Rural Development, overview, June 2016)

The CAP has hundreds of different actions in different areas, and half-an-hour wandering around the CAP section of the EU site will be enough to identify many different ways of talking about action. What the public action languages approach proposes is not that one expression is correct or that there is a specific definition to each term that enables it to be placed in order on a conceptual bookshelf. Rather, it is to take all of them seriously and look at the realities they enact. At times, they cross each other and collaborate; at times, each goes its own way; and at times, they can collide. In all cases, they have consequences for the political economy of public action. Policy is not the solution – it is just one place to start.

Policy 1 and Policy 2

Some kind of idea about policy as an orientation of action existed when dictionaries began to be compiled in the late medieval period, but it was very much an everyday usage, as in the expression "honesty is the best policy" or a bit later in relation to Ireland, "such was the crafty policy of the clergy." It takes a while before the term appears in government or public affairs, but when it does, it is always

within this notion of a posture or a position on a particular question and nearly always in relation to foreign affairs. Here is one of the great figures of the 18th Century UK Parliament, William Pitt the Elder, addressing the House of Lords:

> My Lords, I cannot agree with the noble duke, that nothing less than an immediate attack upon the honour or interest of this nation can authorize us to interpose in defence of weaker states, and in stopping the enterprises of an ambitious neighbour. Whenever that narrow, selfish policy has prevailed in our councils, we have constantly experienced the fatal effects of it. (Jones, 1914)

Gabriela Toledo Silva and I have traced the term across many different places and spaces (Spink & Toledo Silva, 2014), but suffice it to say that this idea of a posture or orientation will be basically all there is until well into the twentieth century. We like to call this *Policy 1*, and, indeed, even the Common Agricultural Policy of the EU is more like *Policy 1* than the more complex notions of policy that we can find today. It is a position or a posture: help farmers feed the European population and also maintain a fair standard of living. The same idea of a posture is present in the very few mentions of the term in Lasswell's 1936 text (only seven times in the text and three in the appendix). So those who use the phrase "who gets what, where and how" as the definition of policy have not read the book.

This is quite different from the public policy we start to find, especially in the early 1970s, when the policy sciences begin to assume center stage in the USA, or in the UK, where the idea of Senior Policy Advisors and Policy Planning Units was part of the 1968 Fulton Report, and the Central Policy Review Staff was introduced into Prime Minister Edward Heath's Cabinet in 1971. This is the public policy of our textbooks, our different theories of the policy process, our classes, studies of implementation, and our schools: what we might call *Policy 2*.

There is no starting point for this shift; it is gradual drift, and whilst it is present in some of the pages of Lerner and Laswell's 1951 text, *Policy Sciences*, it will have to pass through discussions of complexity, planning, and systems before consolidating itself as a term in the USA and UK in the 1970s, and even later elsewhere. Lasswell argued in his introduction that *policy sciences* was a new term that should not be used as a synonym for any other expression in use. He gave two reasons for its importance, the first being to recognize the technical contributions of academic disciplines to the resolution of public issues, which, Incidentally, is hardly innovative, as any history of the Royal Society and its counterparts will show.

The second reason is the importance of studying the policy process itself. This is the key dimension; it builds on the discussion about interdisciplinary fields in operations research but, in doing so, declares that something exists: the policy process. Posture or position (*Policy 1*) is not a process; it results in statements such as "if you invade Portugal, you will have to deal with the British Navy." However, when we declare that something is a process, we are suggesting something else: that forming and implementing policy – and, later, public policy – is something very real and important and should be stud-

ied and improved. Here it is easy to fall into Ryle's category mistake (1949) and assume that what we are studying is an empirically valid concrete and natural object. This was certainly the case during what Goodin, Rein, and Moran called the "high modern period of public policy" (2006), and its effects continue to be widespread today in what Colebatch, Hoppe, and Nordegraaf have critically called the narrative of "authoritative instrumentalism":

> In the narrative of authoritative instrumentalism, governing happens when 'the government' recognizes problems and decides to do something about them; what it decides to do is called 'policy'. The narrative constitutes an actor called 'the government' and attributes to it instrumental rationality; it acts as it does in order to achieve preferred outcomes. This is not necessarily the way that practitioners experience the policy world, however. (p. 15, 2010)

Our argument follows the important lead given by Colebatch's "policy work" approach (Colebatch, 2006b; 2010) and the performative approach to policy studies of Hoppe and Colebatch (2016) but, in doing so, takes a step further and proposes that "policy" is only one of the languages in use for doing public affairs.

The policy turn and other action languages in Brazil

Many ideas are introduced into the social sciences; sometimes they take off quickly, and in other cases, they move slowly. It is this second feature of the "policy turn" that sparked our original questioning. In Brazil, which is not out of touch with the scientific mainstream, public policy only took root at the end of the 1990s and then rapidly expanded in the following decade when the number of master's and doctoral dissertations using "policy" as a key concept jumped over 1,000%. A 2011 literature review commented that 65% of all Brazilian academic journal articles dealing with the topic of public policy were published between 2006 and 2010. We now have specialist policy advisors in various levels of government, policy schools, and obligatory courses on public policy as a required part of undergraduate public administration training. A review of the digital archives of three leading Brazilian newspapers shows the same trend: virtually nothing (13 mentions) in the 1960s and all Policy 1, 79 in the 1970s (mixed 1 and 2), 392 in the 1980s, 2,068 in the 1990s, and 11,086 in the 2000s. Policy moved into France only in the 1980s and a bit later into Spain, where one of the leading political scientists commented that it seemed gibberish at first compared to the usual discussions of laws, norms, and regulations.

Brazil went through a transition from military to democratic rule in the 1980s and, by the 1990s, was being seen as an example of local government innovation (for example the school grant program and participative budgeting, Spink & Farah, 2008). Given that these did not drop out of the sky and given that no public policy process was in sight, how did those involved talk to each other about what they were doing and enacting in public affairs? These conversations must have been fairly effective, for they generated actions that drew a lot of international attention. (Similar processes can be found in other Latin American countries). Fitting them

into a box as "policy experiments" as Rondinelli (1993) suggested will not work because those who produced them did not use the word. Indeed, they were more than likely to talk about projects, activities, and rights, which is a very different and much more immediate mobilizing framework (Spink, 2013). How were they talked into being, and what has happened to these different social languages with the later widespread adoption of public policy? We can say in hindsight that they were policies, but that is to fall into the trap of historical "presentism," interpreting the past through the present. How did they manage to get by without public policy as an organizing frame? Indeed, we might ask, was it public policy as an organizing expression that provided the major advances of socio-economic democratic development and our modern welfare states? If not, what is its contribution?

The social languages of key democratic developments

Recognizing the clear USA and UK ascendance over the early days of the public policy field (indeed, it begins with the words themselves), it seems to make sense to pay more attention to what took place in the public administration history of their governments, especially when there were major breakthroughs in service provision, and to look at the role that policy played.

In the middle of the Great Depression, Franklin Roosevelt won a landslide victory in the November 1932 presidential election. Supported by a very able group of academics, lawmakers, and social liberals, both men and women, he produced a flood of bills in his first 100 days in office that changed the social landscape forever. (See for example the work of his Secretary of Labor, Frances Perkins, in Downey, 2009). National planning in the pre-Roosevelt period was a term associated with Soviet Russian centralism, yet Roosevelt was able to introduce a totally new concept of public sector organization and show that regional planning could be democratic (the Tennessee Valley Authority (TVA)). The TVA reorganized floodwaters, built hydroelectric schemes and locks, and led programs and projects in regional development over an area that included major bits of a number of states and, in doing so, consolidated regional planning as part of democratic society. Yet there was no department of planning in the TVA and certainly no "plan" and also no policy. In its practice, TVA was much less a planning agency and more an action theory about planning the interests of government, the private sector, and the community in a collective and cooperative way. It ran into many difficulties, for the original presidential message charged it not only with the "broadest duty of planning for the proper use, conservation and development of the natural resources of the Tennessee River drainage basin…. [f]or the general social and economic welfare of the Nation" but also gave it the "necessary power to carry these plans into effect." There was to be much public and academic discussion as a result (Selznick, 1949) but the TVA was effective in the long run.

David Lillienthal, the TVA's second Chairman, summed up this experience in a much reprinted paperback entitled "TVA: Democracy on the March" (1944), which he saw as the TVA's report to its stockholders, that is, the American public. For current students of planning theory, some of the discussion on

planning will seem very much up to date, as the following extracts show:

> The reason that the TVA Plan is not available is that there is no such document. Nor is there one separate department set off by itself, where planners exercise their brains…[…] The TVA is a planning agency, the first of its kind in the United States. The great change going on in this valley is an authentic example of modern democratic planning; this was the expressed intent of Congress, by whose authority we act. But through the years we have deliberately been sparing in the use of the terminology of "plans" and "planning" within the TVA and outside, and those terms have hardly appeared thus far in the book. For the term "planning" has come to be used in so many different senses that the nomenclature has almost lost usefulness, has even come to be a source of some confusion… (p. 207)

> The TVA idea of planning sees action and planning not as things separate and apart, but as one single and continuous process…. […] The idea that planning and responsibility for action may and should be divorced – the maker of plans having little or nothing to do with their execution – follows the analogy of the planning of a house, an office, any fixed structure. But the analogy is a mistaken one. For the development of a region is a course of action; it has no arbitrary point of beginning and goes on and on with no point of completion. The individual acts that make up regional development are the day-to-day activities of plowing a particular field, harvesting timber from a particular tract, the building of a factory, a church, a house, a highway. TVA's purpose was not the making of plans but that a valley be developed….. (p. 214)

As these excerpts show, Lillienthal was not intuitively wandering around the Tennessee Valley without a social action language in which to find himself, his colleagues, technical advisors, local farmers, business people, and politicians. His text is a social product, a way of talking, making sense, and enacting that linked many different social actors but also generated questions for others. Much of what we today take as obvious in relation to rural development, water drainage, test farming, and agricultural extension was heavily influenced by the TVA, and the Tennessee River is no longer the ferocious monster of floods and landslides of the early 1930s.

The result of the 1945 elections in the United Kingdom had a number of similarities to the Roosevelt period. The elections resulted in a landslide for the Labour Party, and in the following five years, no less than 347 acts of parliament were introduced, radically changing the organizational and institutional landscape of the British public sphere. These included implementing the 1942 Beveridge Report on Social Insurance and Allied Services, creating the National Health Service (NHS), raising the school leaving age to 15, nationalizing key critical areas for industrial infrastructure, and building over a million homes, amongst many other more local actions. More important still, even with a reduced Labour majority in 1950 and a Conservative victory in 1951, the resulting bipartisan post-war consensus in favor of the Welfare State was to remain firm until 1970.

It is more than common to find references to the Beveridge Report in relation to Social Policy, similarly to how the Lasswell text of

1936 is given as the definition of public policy. Beveridge does use the term in the title of part 6 of the report, *Social Security and Social Policy*, but there is no use of the term in the text of the chapter itself. The few uses (10) are very much within the *Policy 1* frame. Here are two examples:

> 8. The second principle is that organization of social insurance should be treated as one part only of a comprehensive policy of social progress. Social insurance fully developed may provide income security; it is an attack on Want. But Want is only one of five giants on the road of reconstruction and in some ways the easiest to attack. The others are Disease, Ignorance, Squalor and Idleness. (p. 6)
>
> …. The State with its power of compelling successive generations of citizens to become insured and its power of taxation is not under the necessity of accumulating reserves for actuarial risks and has not, in fact, adopted this method in the past. The second of these two distinctions is one of financial practice only; the first raises important questions of policy and equity. Though the State, in conducting compulsory insurance, is not under the necessity of varying the premium according to the risk, it may decide as a matter of policy to do so. (Paragraph 24, p.13)

Despite the many years separating the two, it is very probable that Beveridge would have understood Pitt the Elder, and Pitt – although finding it somewhat strange that governments were concerned with such matters – would have had some sense of what Beveridge meant as a "matter of policy." Both are linked by Policy 1, policy as a position or stance. However, the way that they worked the affairs of the day would no doubt be different. How did Frances Perkins and Roosevelt discuss the labor affairs of the day during the 1930s, or Aneurin Bevan, the mining trade unionist, discuss with colleagues, including his wife – a fellow Member of Parliament and miner's daughter – the crafting of the NHS, one of the great social breakthroughs of the twentieth century? What were the action languages in use? The NHS was and continues to be the National Health Service – "service" not "system," as it is mistakenly referred to in various parts of the world. How was it talked into action? What did they understand by a "service"?

POLICY, DOMESTIC POLICY, AND PUBLIC POLICY: THE JOHNSON ADMINISTRATION AS A TRANSITION SITE

The final example comes from the Johnson administration (1963–1968) and the Great Society programs in health care, education, civil rights, poverty reduction, and rural and urban development amongst others. Surely, that was the moment when public policy – so we are told in many textbook introductions – swept into the government arena along with implementation, evaluation, and think tanks. The answer, again, is negative as my current research in the archives of the Johnson Presidential Library at the University of Texas at Austin shows. My focus is on the day-to-day documents and letters of the Johnson administration, his key advisors and staff, his letters, and conversations, as well as the construction of some of his major addresses.

The Johnson period in the domestic arena is very much like the UK post-war period, but with a much stronger drive for equity

and equal opportunity both for the poor and for the black population (for a recent appraisal of the period, see Wilson, Glickman & Lynn, 2015). There were many bills and programs bringing new ideas to the fore, but even though people may today talk about Johnson's social policy, that is in hindsight, for Johnson himself and his team did not. There were many conferences with debates on what needed to be done, some signs of the shift, such as an early scheme for White House interns, and his staff may talk about domestic policy in contrast to foreign policy, but that is about it. The archivists of the library confirmed this impression. The language was that of bills, rulings, programs, and budgets. The Office of Equal Opportunity (OEO), a driving force for change under Sargent Shriver (who had been the first Director of the Peace Corps under President Kennedy) and joint creator along with the Departments of Health and Human Services of the "headstart" program to provide early education and nutritional support for low-income children and their families, had an Office of Research, Plans, Programs, and Evaluation. The language of the Planning Programming Budgeting System (PPBS) was brought into the mainstream of public administration in 1965, following Robert McNamara's earlier work in the Department of Defense. Johnson himself was very concerned about the effectiveness of government, sending a special message to Congress in March 1967 on the quality of American government and was highly critical of excessively bureaucratic communication, the use of which he had referred to in a 1964 cabinet meeting as "gobbledygook." Evaluation was also present as this citation from W. Gorham, then Assistant Secretary for Planning and Evaluation at the Department of Health Education and Welfare (HEW), demonstrates:

> The very process of analysis is valuable in itself, for it forces people to think about the objectives of Government programs and how they can be measured. It forces people to think about choices in an explicit way. (Cited in Lynn, 2015, p. 382)

There is no doubt about the concern for effective government; it was just that these concerns and an amazing array of actions did not need policy to serve as a hierarchical and authoritative focus. The use of policy could be found in the offices of Washington, however it was very much as Policy 1, an expression of orientation and position. It can be found in the State Department where from 1947 the Policy Planning Staff served as a source of independent analysis and advice for the Secretary of State. Johnson too would have no problem using the expression within the arena of foreign affairs, as in the introduction to an important address on Vietnam in April 1965 at Johns Hopkins University entitled "Peace without Conquest":

> My Fellow Americans
>
> Last week seventeen nations sent their views to some dozen countries having an interest in South East Asia. We are joining these seventeen countries and stating our American Policy which we believe will contribute towards peace in this area.

The word "policy" can also be found, very occasionally, being used by members of Johnson's own White House staff in a similar way to refer to the domestic arena (domestic policy) or to matters of personnel administration (the administration's policy on executive privi-

lege) but never more than that.

On May 22, 1964, six months after Kennedy's death on November 22, 1963, Johnson made a keynote address to graduating students at the University of Michigan, which is remembered as the "Great Society address." (Many of his staff worked on the address, as did some highly skilled writers, and it is seen as the moment when Johnson sets the basis for his coming electoral platform. What is interesting about the address is not so much the final text, which does not mention the word "policy" at all, but the various suggestions along the way, made by aides and staff in internal memoranda and hand-written notes on different versions. Here again, it is clear that policy, if anything, was something very broad and in the background. Here are two suggestions, one in the early days of the speech and the second in relation to the third draft (LBJ – Statements 1964).

> We do not serve ourselves or our society by speaking or heeding past answers – simple solutions – or petty platitudes. For this complex age, there are no uncomplicated answers – in politics, in foreign policy, in business decisions, in labor negotiations, and least of all in raising our children.
>
> From the earliest days of the Republic we have struggled to protect the life of our nation and preserve the liberty of our citizens that we may pursue the happiness of our people. Our success in that pursuit is the test of our success as a nation. It underlies all our policies, our programs and our prospects for the future.

Here, for the reader's interest, is part of the address as it was given, showing very clearly that there is a coherent action language present, that things will take place, as indeed they did, but that the language of action is not that of public policy:

> [...] So I want to talk to you today about three places where we begin to build the Great Society: in our cities, in our countryside, and in our classrooms. Many of you will live to see the day, perhaps 50 years from now, when there will be 400 million Americans, four-fifths of them in urban areas. In the remainder of this century urban population will double, city land will double, and we will have to build homes, and highways, and facilities equal to all those built since this country was first settled. So in the next 40 years we must rebuild the entire urban United States. […] A second place where we begin to build the Great Society is in our countryside. We have always prided ourselves on being not only America the strong and America the free, but America the beautiful. Today that beauty is in danger. The water we drink, the food we eat, the very air that we breathe, are threatened with pollution. Our parks are overcrowded, our seashores overburdened. Green fields and dense forests are disappearing. […] A third place to build the Great Society is in the classrooms of America. There your children's lives will be shaped. Our society will not be great until every young mind is set free to scan the farthest reaches of thought and imagination. We are still far from that goal […]
>
> These are three of the central issues of the Great Society. While our Government has many programs directed at those issues, I do not pretend that we have the full answer

> to those problems. But I do promise this: we are going to assemble the best thought and the broadest knowledge from all over the world to find those answers for America. I intend to establish working groups to prepare a series of White House conferences and meetings on the cities, on natural beauty, on the quality of education, and on other emerging challenges. And from these meetings and from this inspiration and from these studies, we will begin to set our course towards the Great Society. The solution to these problems does not rest on a massive program in Washington, nor can it rely solely on the strained resources of local authority. They require us to create new concepts of cooperation, a creative federalism, between the national capital and the leaders of local communities.[…]

An inside look at the daily working of the White House and memos from staff, or at those key agencies that spearheaded the "Great Society" push, leaves no doubt that a lot of action is going on, but it is referred to through programs, proposals, and projects, as in Shriver's testimony on the Office of Equal Opportunity (OEO) before the US Senate on August 19, 1966, or when leading academic deans wrote in support of the OEO in response to suggestions that it should be dismantled (LBJ – FG – 1966).

Public policy as a field of study and a language to organize public affairs was certainly strengthened by the fact that many of the actions initiated in the Johnson period went on to be later *discussed* in policy terms, or that the concern with evaluation would lead to later discussions on *implementation*, but to suggest that one caused the other would be incorrect. "Policy" as an action language did not orchestrate what was a tremendous and often undervalued push over a wide social arena. In major events such as the White House Conferences, it is possible to see that the idea of policy is beginning to pop up in comments by university-based academics, for example in the Conference on Education (July 20–21 1965), which stated, "critical problems in urban education may more often be at a policy rather than a program level," or comments about the importance of "policy planning" in federal-state partnerships. However, when the US Congress passed the Elementary and Secondary Education Act on April 9, 1965, it used the language not of government policy, or of public policy, but of a policy of the United States, an expression already present in foreign affairs:

> In recognition of the special educational needs of low-income families and the impact that concentrations of low-income families have on the ability of local educational agencies to support adequate educational programs, the Congress hereby declares it to be the policy of the United States to provide financial assistance… to local educational agencies serving areas with concentrations of children from low-income families to expand and improve their educational programs by various means (including preschool programs) which contribute to meeting the special educational needs of educationally deprived children (Section 201, Elementary and Secondary School Act, 1965).

By the end of the Johnson period when some of the major achievements were being written about, those directly responsible would continue to talk about programs and projects, but external commentators would already be in-

troducing the language of policy as a device very much in the foreground. In one of the various books on social affairs that were in circulation at that time, a preface by Swedish development economist Gunnar Myrdal makes use of policy in a way that would be recognized today:

> A dramatic change in American attitudes towards the social problem is under way. The nation is finally – and rather suddenly – becoming prepared to accept the welfare state. […] Broad policy measures which a few years ago would have seemed to be radical and unacceptable are now becoming part of practical policy. The swelling flood of statistical investigations devoted to the poverty problem, conferences, seminars, books and articles, speeches and policy declarations, give expression to this catharsis at the same time as they spur it on. (p. i)
>
> We are increasingly coming to recognize as part of this great catharsis that not only social security policies but almost all other policies – agricultural policies, taxation policies, housing policies, minimum wage legislation, and so forth – have followed the perverse tendency to aid the not-so-poor, while leaving a bottom layer of very poor unaided. The War on Poverty will therefore have to be fought on many fronts and will in the end have to imply not only an enlargement but a redirection of all economic and social policies. (p. viii)

Soon, Policy 2 would be taking center stage with such events as the first issue of the journal Policy Sciences in 1970 and Pressman and Wildavski's introduction of the problems of implementation in 1973. It is difficult to guess what Johnson would have thought of the policy implementation relationship for he was known as a somewhat overpowering figure, and at six foot three-and-a-half, he had a lot of presence. Certainly, he was much more at home with programs, bills, projects, budgets, and results.

The point that the public action languages approach seeks to make is that these and many other social languages that have contributed over time to the multiple enactments of public affairs have not gone away. The normative idea that they have been domesticated within the articulating framework of public policy, each occupying its rightful place in a dictionary of action, does not stand any serious empirical test. Plans, projects, systems, issues, rights, budgets, directives, decisions (and decisions and decisions), as well as laws, bills, and the multiple languages of the social movements, including the burning tires, massed protests, and other ways of talking publicly, continue, as does Policy 1 as an orientation, a position, or a stance – an answer to the question "where do you stand?"

THE PUBLIC ACTION LANGUAGES APPROACH

What the public action languages approach argues is that centrality is a temporary state of ascendance and, at the practical level of public affairs, is usually ignored. Planners may have seemed powerful in urban affairs when talking about instruments, but the budget office keeps doing the budget, and protest groups will take to the streets. Policy analysts may seem to be an essential part of the current government, but project managers are taking care of projects; front-line

workers are negotiating decisions; and faith-based organizations are moving into vulnerable areas and trying to be useful. Some may feel comfortable with the distinction between policy formation and implementation whilst others will be concerned with getting things done. Mayors may have strategy teams, but when students organize a school sit-in, or the homeless march into vacant lots and set up tented villages, they are the first to take decisions and try to respond to their demands. As can be expected, new terms for enacting public affairs are beginning to appear and vie for ascendance: for example, deliberative democracy and governance. Key here is our argument that any and all of these are much more than perspectives on public affairs; on the contrary, they enact different ontologies of public affairs – they are, for all practical purposes, different public affairs.

Public policy as the self-conscious, technical, and politically exempt policy envisaged by Lasswell and the policy sciences scholars may be outgrowing its usefulness, despite the size of our conferences and the amount of literature being produced. Certainly, we need to think more about the circumstances of its appearance at particular times in different countries. Could it that we need to see Policy 2 as a consequence of social democracy, part of its institutional governmentality, rather than as a producer of major change? In that sense, we should discuss its contribution and be critical in the same way as we might critically analyze budgeting, accountability, planning, projects, direct democracy, and the language of issues, as well as many other ways of talking publicly – including Policy 1.

However, much more important is the recognition that public affairs go beyond the sphere of actions and intentions of government. Many other voices are involved in the dispute over what is "public," and in many other social languages. Some of these languages may converge others may move entirely in their own tracks; and yet others collide. Over the years, many have lost their lives or suffered in other ways the consequences of arguing that something was public. Others, more present in the Third World and in the absence of an effective state, have gone ahead to create their own public arena of local services. Rethinking public affairs from the broader approach of public action and accepting its multiple and disjointed languages and its hybrid characteristics (Spink, Hossain & Best, 2009) could be key to understanding emerging patterns of "public" and developing alternative approaches to democratic action. We need, remembering Garfinkel (1967), to take more seriously how people find and lose each other amongst the spoken practices of everyday public action.

REFERENCES

Austin, J. L. (1962) *How to do Things with Words.* Cambridge MA: Harvard University Press.

Bakhtin, M. M. (1986) *Speech Genres and other Late Essays.* Austin TX: University of Texas Press.

Burchell, G., Gordon, C., & Miller, P. (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.

Colebatch, H. K. (2006) (ed.) *The Work of Policy: An International Survey*. Lanham MD: Lexington Books.

Colebatch, H. K. (2006b) What Work Makes Policy. *Policy Science* 39(4), 309–321.

Colebatch, H. K. (2010) Giving Accounts of Policy Work. In: Colebatch H., Hoppe R. & Noordegraaf, M. (eds.) *Working for Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press (pp. 31–43).

Colebatch H., Hoppe R., & Noordegraaf, M. (eds.) (2010) *Working for Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Commaille, J. (2014) Sociologie de L'Action Publique. In: Boussaguet L., Jacquot S. & Ravinet P. (eds.) *Dictionnaires de Politiques Publiques* 4th edition. Paris: Sciences Po. Les Presses. pp. 599–607.

Downey, K. (2009) *The Woman behind the New Deal: The Life of Frances Perkins,* FDR's Secretary of Labor and his Moral Conscience. New York: Doubleday.

Dreze, J., & Sen, A. (1989) *Hunger and Public Action.* London: Clarendon Press.

Fischer, F. (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices.* Oxford: Oxford University Press.

Garfinkel, H. (1967) *Studies in Ethnomethodology.* New York: Prentice Hall.

Goodin, R. E., Rein, M. & Moran, M. (2006) The Public and its Policies. In: Moran, M., Rein, M. & Goodin, R.E. (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy.* Oxford: Oxford University Press.

Hacking, I. (1999) *The Social Construction of What.* Cambridge MA: Harvard University Press.

Hoppe, R., & Colebatch H. (2016) The Role of Theories in Policy Studies and Policy Work: Selective Affinities between representation and Performation?, *European Policy Analysis* 2(1), 121–149.

Jones, E. (1914) *Selected Speeches on British Foreign Policy*. pp. 1738–1914. (available at www.gutenberg.org)

Knowles, C. (2014) Germany 1945-1949: A case study in post-conflict reconstruction. History and Policy. *History and Policy Papers*. org January 29, 2014.

Lasswell, H. (1936) *Politics: Who gets What, When and How*. New York: Whittlesey House.

Latour, B. (2005) *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Law, J., & Moll, A. (1995) Notes on materiality and sociality. *The Sociological Review*, 43(2), 274–294

Lerner, D. & Lasswell, H.D. (1951) *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Lillienthal, D. (1944) TVA: Democracy on the March. New York: Pocket Books.

LBJ – Statements – 1964. Statements of Lyndon Baines Johnson 20th May – 23rd May 1964 Box 106, File University of Michigan Address, suggested remarks Busby, Comment on Draft between Goodwin and

Valenti. LBJ Presidential Library, University of Texas at Austin.

LBJ – FG – 1966: Lyndon B. Johnson Presidential Library, University of Texas at Austin. File FG 11–15, 6/11/66-9/13/66 in Box 125

Lynn, L.E. Jr. (2015) Reform of the Federal Government: Lessons for Change Agents. In: Wilson, R.H., Glickman, L.E. & Lynn, L.E. Jr. (eds.) *LBJ's Neglected Legacy. How Lyndon Johnson Reshaped Domestic Policy and Government.* Austin TX.: The University of Texas Press.

Myrdal, G. (1965) Preface In: Seligman B.B. (ed.) *Poverty as a Public Issue*. New York: The Free Press.

Pressman, J. and Wildavski, A. (1973) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Rondinelli, D.A. (1993) *Development Projects as Policy Experiments*. London: Routledge.

Ryle, G. (1949) *The Concept of Mind.* Chicago: University of Chicago Press.

Searle, J.R. (1995) *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press.

Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley CA: University of California Press.

Shore, C. & Wright, S. (1997) (eds.) *Anthropology of Policy: Critical Perspectives in Governance and Power*. London: Routledge.

Spink, P.K. (2013) Psicologia Social e Políticas Públicas: Linguagens de ação na era dos direitos in Eduardo Marques & Carlos Aurélio Faria, (eds.) *A política pública como campo multidisciplinar.* São Paulo: Editora UNESP; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

Spink, P.K. & Farah, M.F.S.S. (2008) Subnational Government Innovation in a Comparative Perspective: Brazil. In: Sandford Borins. (ed.) *Innovations in Government: Research, Recognition and Replication.* Washington DC: The Brookings Institution, 2008, pp. 71–92.

Spink, P.K, Hossain, N. & Best, N. J. (2009) *Hybrid Public Action*. IDS Bulletin. Retrieved from http://www.ids.ac.uk/publication/hybrid-public-action

Spink, P. & Toledo Silva, G. (2014) Beyond Policy: Public action languages and governance from a Brazilian Perspective. 23rd World Congress of Political Science, Montreal, Canada.

Wilson, R.H., Glickman, N.J. & Lynn, L.E. Jr. (2015) LBJ's Neglected Legacy. *How Lyndon Johnson Reshaped Domestic Policy and Government.* Austin TX: The University of Texas Press.

PUBLIC ACTION AND THE CONSTRUCTION OF NEW URBAN TERRITORIALITY IN BELO HORIZONTE, BRAZIL

AÇÃO PÚBLICA E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA TERRITORIALIDADE URBANA EM BELO HORIZONTE (MG)

LA ACCIÓN PÚBLICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA NUEVA TERRITORIALIDAD URBANA EN BELO HORIZONTE, BRASIL

ABSTRACT

The article discusses innovative mechanisms of democratic participation arising from Brazilian public policy that articulate relations between government, the private sector, and civil society on questions of territorial development. It focuses on the possibilities and limitations for democratic rearrangements of public spaces and the creation of new participatory tools and languages of public action for the promotion of public policy. The discussion is based on the experience of the city of Belo Horizonte's regionalization led by the municipal government in 2011, in which, the city was divided into 40 areas called "Shared Management Territories." The process, guidelines, and methods are described, and the different cases of dispute, conflict, and cooperation are analyzed to understand the languages of social action and the effects of territorial logic; these work in the construction of spaces and tools, enabling actors to enlarge their political participation, demand, and propose adjustments to public policy.

KEYWORDS: Participatory democracy, participatory tools, shared management territories, territorialization, languages of public action.

Zilma Borges de Souza - zilma.borges@fgv.br
Professor at Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo, SP, Brazil

Ana Luiza Nabuco - ana.nabuco@ehess.fr
Researcher at École des Hautes Études en Sciences Sociales – Paris, France

João Soares da Silva Filho - jfilho@ufpi.edu.br
Professor at Universidade Federal do Piauí – Teresina – PI, Brazil

Rodrigo Nunes Ferreira - rodrigonunesferreira@gmail.com
Doctoral student at Universidade Federal de Minas Gerais, Instituto de Geociências – Belo Horizonte – MG, Brasil

Maria Cristina de Mattos Almeida - cristinaalmeida@gmail.com
Master in Public Health at Universidade Federal de Minas Gerais – Belo Horizonte – MG, Brasil

Artigo convidado

ACKNOWLEDGMENTS

The authors would like to thank Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) for their financial support within the Doctoral and Post-Doctoral Research Program.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.64338

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Resumo

O artigo discute as políticas públicas brasileiras do ponto de vista das articulações entre governo, setor privado e sociedade civil, relacionadas aos mecanismos inovadores de participação democrática. Aborda os rearranjos de espaços públicos e a capacidade de criar novos instrumentos participativos com base nas diferentes linguagens de ação pública. Apresenta as limitações e possibilidades da abordagem territorial nas políticas públicas para incluir a orientação democrática que ultrapasse a perspectiva de território como lócus de implementação, unidade de análise, planejamento e intervenção de políticas setoriais. Presume-se que a abordagem territorial nas políticas públicas objetiva a criação ou o aperfeiçoamento de instrumentos de participação da sociedade civil na condição de agente capaz de intervir na arena de ação pública. Apresenta-se o caso da regionalização da cidade de Belo Horizonte, liderada pelo governo local em 2011, chamado Territórios de gestão compartilhada, que corresponde ao processo seletivo que dividiu a cidade em 40 áreas. São descritos suas motivações, as orientações e os métodos adotados. Esse processo envolve disputas, conflitos e fóruns, que foram analisados para entender os efeitos da lógica territorial e como os diversos atores procuram apropriação da política, além de fazer ajustes que atendam às suas demandas.

Palavras-chave: *Democracia participativa, instrumentos participativos, territórios de gestão compartilhada, territorialização, linguagens da ação pública.*

Resumen

El artículo discute las políticas públicas brasileñas desde el punto de vista de las articulaciones entre gobierno, sector privado y sociedad civil, relacionadas con mecanismos innovadores de participación democrática. Aborda reordenamientos de espacios públicos y la capacidad de crear nuevos instrumentos participativos. Presenta las limitaciones y posibilidades del abordaje territorial en las políticas públicas para incluir una orientación democrática que rebasa la perspectiva de territorio como locus de implementación, unidad de análisis, planificación e intervención de políticas sectoriales. Se presume que el abordaje territorial en las políticas públicas objetiva la creación o perfeccionamiento de instrumentos de participación de la sociedad civil como agente capaz de intervenir en la arena de acción pública. Se presenta el caso de la regionalización de la ciudad de Belo Horizonte, liderada por el Gobierno Local en 2011, llamado «Territorios de gestión compartida», donde son descritas sus motivaciones, las orientaciones y los métodos adoptados. Como resultado de ese proceso colectivo, la ciudad fue dividida en 40 áreas, denominadas "Territorios de gestión compartida". Ese proceso envuelve disputas, conflictos y foros que fueron analizados para entender los efectos de la lógica territorial y como los diversos actores buscan una apropiación de la política y hacer ajustes que atiendan a sus demandas.

Palabras clave: *Democracia participativa, instrumentos participativos, mecanismos de gestión compartida, regionalización, lenguaje de la acción pública.*

INTRODUCTION

The public action approach to public affairs suggests the importance of considering the relationship between multiple actors inside and outside of government and public administration, in a variety of forms of integration and coordination; these combine different scales of activity (Boussaget, Jacquot, & Ravinet, 2010; Hassenteufel, 2008). Studies have focused on increasing the understanding of these relationships in complex spaces that suggest new ways of looking at the roles of public and private stakeholders including governments, public agencies, private companies, financial institutions, networks, associations, and residents (Lascoumes & Le Galès, 2004, 2009).

Here it is important to look more closely at decision systems, participation, and governance, in order to analyze processes that cannot be reduced to a simple dispute between the centralization or decentralization of the State's role but which imply the necessity of developing local capacities, cooperation, and administrative structures that can promote democratic and participatory practices. As a result, methodologies have centered on the study of networks, networks, on

mapping conflicts, and the presence of interest groups being used to visualize the various dimensions of experiences of collective construction (Halpern, et al., 2014). Results point to the importance of new social languages that are present in the public arena and that enlarge spaces and possibilities for public action. Spink (2014) proposes that it is necessary to look at how social action occurs in heterogeneous networks of materialities, socialities, and institutionalities, especially where public policy is not the only language present.

We argue that a territorial approach to understanding socioeconomic dynamics can contribute to delivering a greater sense of legitimacy to local demands, but it also requires proper tools to deal with the perspectives of management, governance, and participation. In this sense, one of the aims of our study is to assess whether the territorial approach to public policy has been able to promote the creation or enhancement of forms of social participation and activation of democratic practices, and has been able to create space for new social languages.

Our empirical focus is the state capital of Minas Gerais, Belo Horizonte, and the creation of the "Shared Management Territories" program. We will discuss the process of formulating this approach to regionalization and the instruments created to implement its goals. The project of institutionalizing the Shared Management Territories coordinated by the Belo Horizonte's City Hall (PBH) between the second half of 2010 and the first half of 2011 divided the city into 40 areas with similar characteristics related to their economic and social aspects as well as to access of urban infrastructure.

This article investigates the new territorial proposal, its guidelines, and the two methodological stages of the work: the use of Skater software for the preliminary definition of regional conglomerates, and the political consensus with civil society around geographical boundaries of the territories. It concludes by looking at the effectiveness and continuity of the original proposal five years after its initial implementation (2011–2016).

The text is divided into five topics, including this introduction. The second topic deals with theoretical aspects of the territorialized public action and regionalization processes. The third describes the two methodological stages of the work for the regionalization of the city of Belo Horizonte. Data are presented in the fourth part, where we analyze the results of regionalization and ways of looking at collective public action trajectories. Finally, the concluding remarks discuss what was learned from the study, its limitations, and possible improvements.

PUBLIC ACTION, REGIONALIZATION, AND TERRITORIALITY

The recent transformations in public administration in Brazil since the 2000s, especially in the relationship between government and civil society, have led to a more participatory and dialogical management, in which decision-making is exercised by different social actors. New practices of coordination and deliberative forums have gained visibility, especially in the field of social governance that part of the Latin American and French literature has defined as a hybrid space and field of public action (Boussaget, et al. 2010; Hassenteufel, 2008; Spink & Alves, 2008).

In Brazil, one of the biggest challenges of programs that articulate multiple actors is how to expand the impact of local actions and break the logic of inequality in the implementation of such policies. Will these new arrangements be able to reorder the power game between actors and networks of social relationships, and generate innovation? Especially important are the permanent adjustments of commitment involved in the renewal of norms, values, and public action, and the ways to develop alliances and shared strategies that are both innovative and appropriate to local cultures of territorial legitimacy. This is where the construction of territoriality becomes an important issue.

The concept of homogeneous regions

The conceptual debate about "region" has a long history. Correa (2000) presents three main strands of this debate as discussed in the concept of geography.

> a) Environmental determinism and the concept of natural region, defined as part of a surface characterized by the uniformity resulting from the combination or integration of elements of nature.
> b) The "possibilism" of the nineteenth century French school of geography and the concept of the region as a unique geographical landscape, modeled throughout history by human action from the possibilities offered by the natural environment, and associated with a specific kind of life.
> c) The New Geography, which emerged in the post-World War II period and introduced discussion of the notion of logical positivism based on mathematics; this redefined the region on the basis of clustering techniques as a set of places where the internal differences between these places are smaller than those between them and any element of another set of locations.

This last current of thought within regional geography allowed an approximation of geographical studies with the studies on regional economy, which expanded in the post-war period driven by the theoretical debate on underdevelopment (Ferreira, 1989). Among economists encouraged by the debate on regional development promoted by authors such as Perroux (1955), Myrdal (1957), Hirschman (1958), Williamson (1965), and Boudeville (1969), the idea of regional planning as a State strategy to overcome regional inequalities gains strength. In turn, this also stimulated further geographic studies of regionalization as an instrument of political and pragmatic action of the State.

In this context of appropriation of the concept of region by planning, Perroux (1955) proposes the classification of regionalization studies into three types:

> i) Homogeneous region: based on the possibility of territorial aggregation from uniform characteristics, arbitrarily specified.
> ii) Polarized region: based on the hypothesis of spatial polarization due to a force field that is established between production units, urban areas, or industrial clusters. Here, the analysis of production and consumption flows, of intra- and inter-regional connections become important because they reveal the existing networks and hierarchies. The region is considered structurally and functionally heterogeneous, with flows of varying intensity converging on a few poles.

iii) Planning region: derived from the application of political and administrative criteria during the planning activity. Here, regionalization represents an intentionality of the public authority that claims an understanding of the territory based on the implementation of certain public services, the exercise of regulatory power of the State or, for example, the focus of sectoral policies in a given part of the territory.

THE CASE STUDY: THE NEW REGIONALIZATION OF BELO HORIZONTE AND THE METHODOLOGY USED

In the second half of 2010, the Municipality of Belo Horizonte began to discuss a new proposal for city regionalization, organized around a multidimensional concept of homogeneous areas, later called Shared Management Territories. The goal of the Municipality was to work in such a way that the conditions of life within a conglomerate were similar to each other. It was a concept of region based on homogeneity, so as to deepen the analysis of each cluster and knowledge of their needs, challenges, and intra-urban potential in order to better observe and understand the city.

Using the theoretical framework of Perroux (1955), we could say that the technical stage of the regionalization definition opted for the use of tools based on homogeneity. It basically included using inductive techniques of aggregating areas, based on successive agglomerations supported on the regularities found, according to predefined criteria. For this step of the operation, it used the Skater algorithm to define the agglomerates of homogeneous areas. This choice was based on the need to define, in accordance with the guidelines established for the study, areas that had a certain degree of homogeneity, which would allow the generation of statistical information with a lesser degree of internal discrepancy.

The result of the second step, "the pact stage," resembles what Perroux (1955) called planning regions, with the inclusion of administrative-political criteria. The goal was to make the regionalization proposal operational, not only from the point of view of production and dissemination of information, but also in its use as an area for planning actions and services for the population, even though such an option would mean a certain loss of homogeneity in the parameters used in the previous step.

The shared management of Belo Horizonte

The shared management model of Belo Horizonte at the time included more than 80 boards and committees of municipal, regional, and local scope. In addition to the 25 thematic Public Policy Councils provided for by federal law, other collaborative structures had been created as a result of governmental or popular proposals. These structures integrated the "participation network" of the city, ensuring a degree of transparency and accountability in the management of public policies and in proposing initiatives. The approach that was to be adopted in the territories initially followed a bottom-up composition; it provided authority for the regulation and control of public policies, and for proposing the initiatives and policies to be implemented in each area.

It is important to note that in the preceding decades, the different governments of Belo

Horizonte had maintained some continuity in creating different intra-urban territorial planning scales adaptable to the challenges of contemporary public life. Almost every aspect of the urban routine makes clear the way reality manifests itself —and requires answers—on multiple political, economic, and therefore territorial scales. The near and the far, the site and the non-site do not come together and mingle without annulling each other in every aspect of everyday life. This is why the answer to social demands requires the use of multiple scales of planning and action; in other words, multiple territorial clippings and the institutional arrangements associated with them can address specific problems and give appropriate responses.

Thus, the nine administrative regions existing in the city today were created during the 1970s and 1980s. Since 1995, the municipal government and the territorial planning departments of Belo Horizonte have incorporated the concept of homogeneous areas. In this period, the Master Plan resulted in the division of the city into 81 Planning Units (Ups) (Amaral, 1999). In 2000, some UPs were aggregated into larger units creating the sub-regions, sub-regional distribution, and discussion of resources in the Participatory Budget, or OP as it is called (Filizzola, 2003).

As the territorial delimitation of both UPs and the OP sub-regions were based on the concept of homogeneity, the creation of Shared Management Territories can be seen as a further step in the enhancement of territorial planning scales although with its own differences.

First, the special divisions of Belo Horizonte around the UPs and sub-regions designed in 1995 were not always consistent with the homogeneity criterion, given the non-linear growth of the city over the past two decades, the emergence of new centers with vectors of strong economic and urban expansion in some areas, and the cooling of growth in other regions. Second, the review in early 2011, within the limits of administrative regions, introduced by Municipal Law 10.231, meant that the homogenous areas that existed prior to approval of this law were no longer entirely in a single region. Third, it was essential that the homogeneous areas followed the boundaries of the neighborhood layers agreed by PBH and the Brazilian Institute of Geograpgy and Statistics (IBGE) in 2008 and 2009 in order to maximize the use of census data of 2010, including the sample data.

If, from a technical point of view, the new regionalization meant territorial review of a concept already applied by the municipal government in its planning—homogeneous areas—from the political point of view, the proposed spatial organization was radically innovative: it was designed to be used and absorbed not only by the government and its technical staff, but by citizens, in a joint process between government and civil society intended to deepen the knowledge of the city. Statistics, indicators, and georeferenced data produced by the government related to the multiple urban, social, and economic realities of these territories, as well as information on current investments that were to have their access democratized. Such data was to be organized for each homogeneous area and made available not only for the city government, but also for citizens in a process that would allow local government and civil society to have a better understanding of the prob-

lems and intra-urban needs. The availability of information was a fundamental part of the dialog that was planned between these segments in order to plan the city. In this sense, the intended institutional use of regionalization of the Shared Management Territories was to bring together local government and citizens in neighborhoods sharing a similar quality of life, to discuss the city and the government's performance, and to collectively build public policy and plan Belo Horizonte.
This project, initially given the name of "Radicalizing Democracy," gave rise in 2011 to the "Participatory Regionalized Planning." Its goal was to increase direct social participation in the public policies of Belo Horizonte through participatory planning, and guarantee the production and dissemination of knowledge about the city by focusing on the characteristics and problems of each homogeneous area (the Shared Management Territories).

It is important to emphasize that the scenario in which it was possible to implement the 2011 Participatory Regionalized Planning project was part of a trajectory of nearly two decades of progressive governments and democratic governance. All the municipal governments since 1993 supported mechanisms of direct and semi-direct participation to allow the continuous monitoring of public policy issues by organized society in the intervals between electoral periods.

Guidelines for regionalization

The guidelines set for the regionalization of Belo Horizonte focused on categories that included economic, social, urban, geographical, and political issues:

- Internal homogeneity;
- Territorial contiguity;
- Minimum population size of 40,000 inhabitants;
- Observance of the limits of regional administrations (Law 10,231/2011) and neighborhood boundaries (map version neighborhoods of Law 9,691/09, updated to the 2010 Census);
- Use of neighborhoods as the minimum geographic units of aggregation;
- Total number of subdivisions around the city of Belo Horizonte between 35 and 45 areas;
- Ease of mobility, considering the physical barriers created by major routes (avoiding disconnector elements such as physical barriers or major roads within the territories);
- Knowledge of the territory and of the relations within it; and
- Perception of belonging by the population.

These guidelines were initially proposed by the technical coordination of the regionalization project and then debated and agreed upon within the wider municipality, especially the sectors that had been most involved in the debate.

The Skater Tool Application to Belo Horizonte

In order to meet the proposed objectives, a statistical technique was used to generate conglomerate areas that show a greater internal homogeneity given their predefined attributes and, at the same time, were heterogeneous to each other. The technique used is based on the method of a Minimum Spanning Tree and is implemented in the Skater tool "Spatial Cluster Analysis" by Tree Re-

moval Edge. This tool was developed in the Laboratório de Estatística Espacial (LESTE) [Spatial Statistics Laboratory] of the Federal University of Minas Gerais, and is also available in TerraView. The regionalization model built in the application, and based on predefined variables, takes into account the spatial location of objects, allowing contiguous areas with similar characteristics to be gathered in the same space conglomerate. The spatial units considered in the composition of conglomerates were the 487 neighborhoods of Belo Horizonte city. A neighborhood matrix was generated by considering the adjacency between the districts.

The choice of the variables to characterize the homogeneity of the clusters was based on the availability of data about intra-urban aspects, the possibility of estimating the situation in the different neighborhoods of the city, and the need to represent various aspects of living and housing in the city. Three variables were used:

i) The Environmental Health Index [Índice de Salubridade Ambiental (ISA)] considered the conditions of water supply, sewage, garbage collection, urban drainage, and vector control.
ii) The Health Vulnerability Index [Índice de Vulnerabilidade à Saúde (IVSaúde)] considered the conditions of sanitation, housing, education, income, and health, and the characteristics of the head of household.
iii) The average market value of the built square meter was calculated from the real estate cadaster (IPTU) for houses located in each neighborhood.

The variables were standardized with the following formula:

Standard value = (Variable value in the neighborhood - Average variable in the Regional) / Standard Deviation in the Regional

Two proposals of regionalization were constructed that considered different parameters, the first with a minimum of 40,000 in each cluster, and the second with 50,000 inhabitants. The conglomerates generated also took into consideration the limit of the local regional administration in which the neighborhood was located.

The Pact of Shared Management Territories

Considering the results of the two conglomerate maps of Belo Horizonte resulting from the Skater method, the limitations of the technique adopted were not all measurable given the guidelines for the concept of homogeneous areas that the PBH wished to adopt. Moreover, given the interest of the municipal public administration in considering the maps and previous proposals for regionalization still in use by the planning secretariat, there was no doubt about the need for a second stage methodology to achieve the final proposal for the final spatial distribution of Belo Horizonte.

Among the issues not raised by the Skater, but fundamental to the definition of each territory, are guarantees of the absence of physical barriers that stop or reduce circulation, good mobility, and the inclusion of subjective criteria; the latter includes the residents' feelings of belonging to the territory, aspects of perception and understanding of the relationships geographically established (or nonexistent), and future prospects, even concerning the areas of demographic and economic

expansion.

It was decided that this more subjective and perceptive information should be added to the objective and quantifiable criteria (already considered in technical studies), and both should guide the preparation of the Final Map for the Regionalization of Belo Horizonte. This process of reconciliation involved four proposals.

i) Preparation and assembly of four proposals to be considered

a) Sub-regions of the participatory budget: This proposal was prepared in 2000 and 2002, according to planning units, based on homogeneity criteria verified at the time of preparation; it was used as a territorial basis for resource allocation and organization of the participatory budget in the regional administrations of the city.
b) Maps prepared by regional administrations: The concept of homogeneity, in this case, is built by the regional administrators and their staff, from their knowledge of the area under management; the aspects considered were geographical barriers, mobility, circulation and social relations, and the residents living together. These proposals were prepared in 2010 as part of the city's regionalization work in Shared Management Territories.
c) Homogeneous areas with a minimum of 40,000 inhabitants produced in the Skater study.
d) Homogeneous areas with a minimum of 50,000 inhabitants produced in the Skater study.

The next step dealt with the challenge of building a single map from the four previously assembled maps (with similar but not identical proposals). The guiding principle of this construction was consultation and decisions by consensus. The dynamics of consultation first involved meetings of government actors, and then meetings of non-governmental actors to prepare the final, agreed version of the Shared Management Territories Map.

ii) Preparation of the consensus map of homogeneous areas of Belo Horizonte

The discussion with the population was held during workshops in 2011, which gathered the Municipal Executive and social leaders for the process of "Regionalized Participatory Planning" (PPR), held at the regional level and in each of the homogeneous areas. This process led to revisions in the proposal and gave rise to the 40 homogeneous regions of the Shared Management Territories Map (Territórios de Gestão Compartilhada) that was institutionalized in PBH by Decree no.14,724 of December 20, 2011.

We can probably consider the city of Belo Horizonte in 2011 as a place where the link between local development and the deepening of democracy at the base of society (Silveira, 2010) had been strengthening for two decades. The municipal administration that governed the city between 2009 and 2012 using the spatial distribution of Shared Management Territories confirmed the thesis that development is associated with the radicalization of democracy as the basis of society.

The premise that supports this association between local development and strengthening participatory democracy, and provides greater possibilities for society to formulate and influence issues often reserved for gov-

ernments is that society's view, although different in nature from that of the State, can contribute to the formulation of public policy. To be able to listen to the population about the impacts of the implementation of public policies in their daily lives, and their real needs can reveal the need for adjustments in policies or even the creation of new development strategies. In other words, knowledge and diagnosis of problems and design of answers also implies dialog with society, and with the social and popular movements that have multiple scales of debate, representation, and interests.

Added to all this, more information on how the population perceives public services and areas of State action can be a key element for the effectiveness of public policies. In this sense, we know that public policies formulated by the State, although often effective as answers to public demand, are sometimes not perceived as being so. The perception of citizens is of enormous value for the State to go beyond a good service that increases wellbeing to reach target audiences, and provide them with the feeling that they can have positive expectations about the performance of state bodies.

Territorialization by regionalization that gives visibility to the various local realities seems to contribute to public participation activities in an environment marked by unequal power relations. The relationship between the territory and popular participation occurs by means of the empowerment of local actors in the dynamics of planning and managing city development. In this relation between democracy and local development, spatial distribution related to the Shared Management Territories strengthens the effort to democratize information and knowledge about the economic and social urban realities of the city of Belo Horizonte as a key input for democratic planning processes. Ending the monopoly of information provides society with the conditions to understand and evaluate the results being achieved by local government and a basis on which to build consistent arguments for their demands.

This strategic use of information, knowledge, indicators, and statistics in order to construct an integrated and systemic view of Belo Horizonte, includes all of the city's actors. When dealing with the question of what information to rely on to promote participatory planning and decisions about public investment, the government can share data that expresses local realities about the existence, quantity, and quality of public infrastructure and services, and their real effectiveness in the population. It can provide data that quantifies intra-urban inequality from the point of view of access and distribution of urban services.
In addition, there is the commitment that the data from each of the Shared Management Territories can be easily understood by citizens, and be useful and upgradable over short periods of time. In Brazil, there are very few municipal databases that are able to update information between the ten-year national demographic census periods. This scarcity also highlights the broader importance of the local database now available for PBH for intra-urban diagnostics.

FINAL CONSIDERATIONS

This article analyzed Belo Horizonte's process of regionalization in "Shared Management Territories" to evaluate its results. Brazilian public policy was explored from the

perspective of the articulations between government, private sector, and civil society; innovative mechanisms of democratic participation and the capacity of the Belo Horizonte process to create new participatory instruments and politics (Halpern et al., 2014; Spink, 2014) were discussed.

It seems clear that the initial objective of the regionalization of Belo Horizonte in Shared Management Territories—to gather homogeneous groups to deepen the understanding of the city and plan it collectively—resulted in the PPR, a process initiated in June 2011. The regionalization, the use of a scale that subdivides the city, enhances the identification of living conditions in each site and discloses the spatial inequality within the urban fabric—in terms of availability and access to urban infrastructure and social, cultural, and economic services—revealing the most deprived areas of public investment. The observation of diversity among the different geographical areas of the city promotes the analysis and evaluation of regional policies.

The "Regionalized Participatory Planning" regulated by Municipal Decree 14.724/11, which also established the Shared Management Territories as intra-urban spatial reference units for municipal territorial planning, took place throughout a series of public meetings and discussions at the regional and territorial level (in the 40 Shared Management Territories), which gathered citizens and local government for medium- and long-term city planning. In addition to the PPR, the spatial regionalization of Belo Horizonte in Shared Management Territories was also used to guide decisions on other administrative actions of the Municipality of Belo Horizonte in 2011 and 2012.

Five years after its implementation, evidence of the continued use of this new approach to regionalization by the municipal government agencies in the areas of sectoral planning is not entirely clear. There are, however, indications that it occurs at least partially.

The government's intention to strengthen and use the Shared Management Territories as a major planning instrument for the city led to a number of applications by different municipal secretariats. For example, the municipality's ombudsman began to monitor citizens' demands and the effectiveness of complaints resolutions for each Shared Management Territory. Moreover, as an early appropriation of this new spatial planning by segments of organized civil society, a civil society organization began data collection and indexes calculation (related to life quality in Belo Horizonte) for each Shared Management Territory in 2012.

Five years on, we have evidence that the Municipal Secretariat of Finance has been using the Shared Management Territories Regionalization since 2014 for the redefinition of the Homogeneous Areas applied to the Real Estate Map for Land Transactions ("*Planta de Valores Genéricas do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter Vivos*"). In another area, the proposal submitted to the IBGE for the 2010 Census by the Municipality of Belo Horizonte was also based on the spatial distribution of the Shared Management Territories.

At a qualitative level, it is important to note that the spatial process of the city of Belo Horizonte under the Shared Management Territories involved technical and political for

learning for local government. While it has improved the concept of homogeneous areas of the city in terms of data, it has also meant implementing a consensually-based dialog between the government and citizens, and taking into account the inhabitants' feelings of "belonging" as a criterion for delimiting each Shared Management Territory.

Finally, while it is important to emphasize that the degree of implementation over the subsequent years does not coincide with initial expectations, it is also the case that the institutional use of the Shared Management Territories signaled, from the beginning, a will for democratic mobilization. In this sense, besides diagnosing the problems and challenges of each territory in a democratic way, it would be essential to build in new tools that could guarantee budget investment priorities for the most vulnerable areas in intra-territorial competition for financial resources; this did not always happen. This is a clear limit on Belo Horizonte's governance model of Shared Management Territories and PPR as an affirmative action that benefits the poorest areas of the city. The active management of the territory should mean that the "excluded" areas are a priority for investment, and reaffirm a pact of social justice.

The use of the new territorialities in "radicalizing democracy" has also had its limitations. On one hand, the Regionalized Participatory Planning project ended up as a consultative and not deliberative body, as there was no specific budget allocation for popular decisions made in the PPR. Moreover, the proposal to share information with civil society was not maintained with the same degree of continuity. The meetings of the PPR and the update of data for each Shared Management Territory on the Internet (available at: http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/) were not regular after 2012.

Using a scale expresses the deliberate intention of someone to observe an object (Boudon, 1991). In this sense, one can say that the regionalization process of the city of Belo Horizonte reveals the intention of the municipal government to observe and better understand the city, its intra-urban particularities, and the possible languages of political action concerning the complexity of urban reality and plurality of actors. Based on the analyses, it can be reiterated that knowledge of the territories' different realities is an important tool for setting priorities, supporting territorial interventions planned in municipal public policies, and creating spaces for participation and new languages in public action. The continuation of this process involves expanding the capacity for active management of the territory, such as recognizing that vulnerable or "excluded" areas need to be prioritized to reduce social inequalities and improve the quality of life.

REFERENCES

Amaral, F. M. P. (1999). *Definição de unidades espaciais de planejamento.* Planejar BH, (3), 7-12.

Azevedo. S., & Nabuco, A. L. (Orgs.). (2008). *Democracia participativa: A experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura.

Boudeville, J. (1969). *Los espacios económicos*. Buenos Aires: Eudeba.

Boudon, P. (1991). *De l'architecture à*

l'épisttémologie. Le problème de l'échelle. Paris: Puf.

Ferreira, C. M. C. (1989). Espaço, regiões e economia regional. In: P. R. Haddad. (Ed.) *Economia regional: Teorias e métodos de análise*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S.A.

Filizzola, B. (2003). *10 anos de Orçamento Participativo: A experiência de Belo Horizonte.* Anuário Estatístico de Belo Horizonte, Belo Horizonte: Prefeitura Municipal de Belo Horizonte.

Halpern, C., Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Eds.) (2014). *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets,* Paris, Presses de Sciences Po, collection "Gouvernances".

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: L'action publique*, Armand Colin, collection. U "Sociologie".

Hirschman, A. O. (1958). *The strategy of development,* New Haven, CT: Yale University Press, [Cited from: Estratégia do Desenvolvimento Econômico. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961].

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Eds.) (2004). *Gouverner par les Instruments*. 1ª ed. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2009). *Sociologie de l'Action Publique.* 2ª ed. Paris: Armand Colin.

Le Galès, P. (2006). *Gouvernement et gouvernances des territoires. Problemes politiques et sociaux*, n° 922, avril, 2006.

Myrdal, G. (1957). *Economic theory and underdeveloped regions.* London: Duckworth. [Cited from: Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas. 3rd ed., Editora saga, 1972].

Nabuco, A. L., Ferreira, R. N., & Almeida, M. C. de M. (2013). *Territórios de Gestão Compartilhada na cidade de Belo Horizonte: descrição da metodologia utilizada e perspectivas de uso da nova regionalização.* Retrieved from http://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2012/arquivos/Territ%C3%B3rios%20de%20Gest%C3%A3o%20Compartilhada.pdf.

PBH-Prefeitura de Belo Horizonte. (2012). *Caderno de Metodologias e Diretrizes do Orçamento Participativo 2013-2014*, disponível in: http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=Metodologia_e_Diretrizes_2013_2014.pdf. Acessado em Abril 30, 2012.

Perroux, F. (1955). Note sur la Notion des Poles du Croissanee. *Economic Appliquee* 1 and 2: 307-320, [Cited from: O Conceito de Pólo de Desenvolvimento. In J. Schwartzman, (Org.) Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977].

Pires, L. H. (2010). A descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local e regional. In: L. Dowbor, & M. Pochmann, (Orgs.), *Políticas para o desenvolvimento local* (pp. 105-129). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Santos, M. (2008). *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos*

países subdesenvolvidos, 2nd ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Silveira, C. (2010). Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: L. Dowbor, & M. Pochmann, (Orgs.), *Políticas para o desenvolvimento local* (pp. 41-65). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.

Spink, P. K. (2012). Processos organizativos e ação pública: as possibilidades emancipatórias do lugar. In A. M. Jacó-Vilela, & L. Sato, (Eds.). *Diálogos em psicologia social* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2012. p. 352-369. ISBN: 978-85-7982-060-1. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org>.

Spink, P. K. & Alves, M. (2008). *Hybrid arenas and the dilemmas of public action: Looking for a different bottom line.* Paper presented at 2nd LAEMOS Colloquium, Rio de Janeiro, May, 2008.

Williamson, J. (1965). Regional inequality and the process of national development: A description of the patterns. E*conomic Development and Cultural Change*, 13: 3-45. [Cited from: Desigualde regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrição dos padrões. In: Schwartzman, J. (org.) Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte].

UNESCO MONOGRAPHS IN THE MAKING OF CULTURAL POLICY

MONOGRAFIAS DA UNESCO NA CRIAÇÃO DA POLÍTICA CULTURAL

MONOGRAFÍAS DE LA UNESCO EN LA CREACIÓN DE LA POLÍTICA CULTURAL

ABSTRACT

Between 1969 and 1987, UNESCO published a series of 77 monographs on aspects related to cultural policies of individual countries. Each monograph mobilized cultural policy in very particular ways, by its association with local issues, increasing awareness and communication about issues that formerly had never been grouped together under this label. Based on primary documents concerning the monographs, in this article I show that their production involved the articulation of a network of narratives, repertoires, documents, and publics that contributed to the development of a language of cultural policy, which became a frequent way to talk about and perform public actions related to culture in different places around the globe.

KEYWORDS: Cultural policy, public action, UNESCO, public action languages, actor-network theory.

Gabriela Toledo Silva - gatoledosilva@gmail.com
PhD in Public Administration from Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo – São Paulo – SP, Brazil.

Artigo convidado

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.64441

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Resumo

De 1969 a 1987, a UNESCO publicou uma série de 77 monografias sobre aspectos relacionados às políticas culturais de diferentes países. As monografias mobilizaram cada política cultural de maneiras muito particulares nos processos de associação com questões locais, aumentando a atenção e a comunicação sobre temas que não eram agrupados anteriormente sob este rótulo. Com base em documentos primários sobre as monografias, mostro que sua produção envolveu a articulação de uma rede de narrativas, repertórios, documentos e públicos que contribuiu para que a linguagem da política cultural se tornasse uma forma frequente de falar sobre e performar ações públicas relacionadas a cultura em diferentes lugares ao redor do mundo.

Palavras-chave: *Política cultural, ação pública, UNESCO, linguagens de ação pública, Teoria Ator-Rede.*

Resumen

Desde 1969 hasta 1987, la UNESCO publicó una serie de 77 monografías sobre aspectos relacionados con las políticas culturales de distintos países. Las monografías movilizaran cada política cultural de formas muy particulares por los procesos de asociación con problemas locales y por la aportación de nuevos significados y públicos, aumentando la consciencia e comunicación sobre temas que no eran utilizados anteriormente bajo esta etiqueta. Basándome en documentos primarios acerca de de las monografías, muestro que su producción implicó la articulación de una red de narrativas, repertorios, papeles y públicos que contribuyó al lenguaje de la política cultural hasta convertirse en una forma frecuente de hablar y de realizar acciones públicas relacionadas con la cultura en diferentes lugares alrededor del mundo.

Palabras clave: *Política cultural, acción pública, UNESCO, lenguajes de acción pública, teoría ator-rede.*

INTRODUCTION

Although there have been different relations between the state and different conceptions of culture in different historical periods, this paper shows that the coining of a language of "cultural policy" is concomitant with cultural policy-associated actions during the post-World War II period. This language has moved to a more central position over time, particularly between the 1960s and the mid-1980s.

Over this period, the use of the expression "cultural policy" drifted from being sporadic, incidental, or vague to more central and authoritative arenas where it played key roles. This was a result not only of multiple negotiations concerning its meaning, but also of the languages and audiences the term engaged.

The trajectory of a language is not, therefore, an evolutionary line. It is better seen as a narrative of a series of fluctuations that reflect simultaneous transformations of concepts, its places and its publics: translations (Latour, 2005).

Inspired by Actor-Network Theory, I adopt cultural policy as an actant, which is a type of agent, human or non-human, that acts by association with others and gains or loses force when used or disputed by actors interested or affected by them (Latour, 1987; Callon, 1984). Cultural policy, then, is a non-human-type of actant—a language—that circulates and adheres to certain social groups and situations. Its meaning is determined by the effectiveness of its uses and not necessarily by the word's definitions (Bakhtin, 2010). This approach leads to different questions: instead of asking what the language of cultural policy means, this paper focuses on the uses of cultural policy over time in different places. If we take the performativity of language seriously

(Austin, 1967), it is the history of its uses that creates prevailing or marginal meanings.

In 1967, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) produced what became known as the first definition of cultural policy and, since then, the organization has played a central role in promoting cultural policies around the world.

Based on the monographs and letters, memos, and other documents surrounding the production of the 77 monographs commissioned by UNESCO from 1969 until 1987, in this paper I show that the process of their production involved the articulation of a network of narratives, repertoires, papers, and publics that contributed to the development of a language of cultural policy UNESCO'S Work on Culture (1960–1987)

Cultural policy was not on UNESCO's radar until 1966, when the first meeting related to cultural policies was scheduled. This meeting, known as the Roundtable of Monaco, occurred in 1967 and was the first documented effort to shed light on a still opaque question. Its conclusions led UNESCO to develop a *programme* that would connect different existing narratives under a new form of action oriented towards culture.

During the 14th General Conference, in 1966, the Declaration of Principles of International Cultural Cooperation was approved (UNESCO, 1966, 14C/31). and the Assistant Director-General for Social Sciences, Human Sciences and Culture (ADG/SHC) Mahdi Elmandjra stated the "need for UNESCO to help member states to draw up a cultural policy" (UNESCO, 1966, 14C/92). Elmandjra's evaluation emphasized:

> It was extremely difficult to define what culture was and, in speaking of culture, to precisely know what was meant. (…) If the programme for culture appeared—and would doubtless continue to appear—static and sometimes less coherent than the programmes for other sectors, that might also be due to the fact that in most cases it was reflecting the absence of a cultural policy in Member States. (UNESCO, 1966, 14C/92)

Following such directions, a roundtable of invited experts took place in Monaco in 1967. The objectives of the meeting were to confront governments' perceived problems regarding the elaboration of cultural policies; but most of the discussion ended focusing on the very notion of cultural policy:

> *La notion de politique culturelle est encore neuve et elle demande á être élucidée tant dans les pays industrialisés où l´action culturelle est discutée et dispersée, que dans les pays nouveaux où des principles d´action efficacies peuvent être mis en place rapidement* (Working document of the roundtable, 1967)

Discussants were not sure to what extent it reflected a new demand or a new solution to an old problem or if it even changed anything at all. It was, in some sense, a meta-meeting, in which the validity, pertinence, definition, and scope of cultural policy was subject to collective scrutiny.

A new 10-year (1969–1978) programme launched to help member states "put cultural policies into effect," establishing guidelines,

principles, methods, and means to assess cultural needs.

UNESCO started to commission a variety of study projects related to the subject. Thematic studies were entrusted to experts and working groups, who often came together to discuss topics such as cultural centers, training of cultural administrators, financing of culture, cultural development, conditions of the artist, and more. The theme of cultural information and statistics became a programme in itself, the departments of culture and statistics engaged in a joint endeavor to develop a cultural thesaurus and international categories for assessing and comparing cultural data. Of the 175 meetings related to cultural development listed for the period from 1967–1989, 42 were devoted to cultural statistics and indicators, 31 to cultural development, 24 to training cultural action professionals and 19 to cultural policies. The number of meetings also increased significantly as time went on: 11 from 1967 until 1969, 53 from 1970 to 1979, and 113 from 1980 to 1989.

The Roundtable of Monaco, with its 35 participants, was a Category VI meeting; it should submit suggestions or advice to UNESCO in a report to the Director-General, who would decide how to use the information. In 1970, The Intergovernmental Conference on Institutional, Administrative and Financial Aspects of Cultural Policies (Venice, August 24 to September 2, 1970), was larger and institutionally stronger: it was a Category II meeting of representative character, that involved 85 member states, two international NGOs, and two foundations. Its conclusions and recommendations had to be followed both by UNESCO and member states after they were approved during the next General Conference (UNESCO Constitution, 1946; Art. IV, § 4). During the ’70s, regional intergovernmental encounters were also organized. The first took place in Europe, in Helsinki (1972), and was followed by conferences in Asia (Yogyakarta, 1973), Africa (Accra, 1975) and Latin America (Bogota, 1978). This series of meetings found their culmination in the World Conference on Cultural Policies in Mexico City in 1982 (MONDIACULT), which was attended by 960 participants from 126 states. Other meetings, mostly non-representative, were experts who met to prepare for the intergovernmental meetings.

While the most visible work of UNESCO consists the political regulation of matters concerning its fields of activity, these activities reveal a plural set of strategies and a detailed and complex network of languages and publics. Conventions, recommendations, and declarations are the formal, public, and institutional product of a long chain of procedures involving different and heterogeneous instances of decision and implementation and constitute only one part of UNESCO’s work. UNESCO has a variety of methods to carry out its projects: publications, seminars, missions by experts, partnership with international or regional institutes, field studies, surveys, contracts with member states or experts, statistical abstracts, comparative studies, and scholarly meetings, to name a few. For a preliminary study to become a convention or a recommendation, it must be submitted, commented on, detailed, redrafted, and, eventually, accepted, detailed and re-drafted by the Executive Board, the General Conference, the Director-General, the member states, the Director-General again, and again the member states, in this order. If approved, a

CC BY

committee of governmental experts and the General Conference make the final decision concerning its adoption (UNESCO, 2014).

The General Conference meets every two years and is the highest decision body of UNESCO. It is at this conference that member states approve programmes, policies, elect members of the Executive Board, and, every four years, the Director-General, who is in charge of the corpus of international civil servants known as the Secretariat. Other groups and organizations also play a key role and have formal ties to the organization: National Commissions, international NGOs, and an "enormous number" of experts and consultants

CONCEPTION AND PRODUCTION OF THE MONOGRAPHS

The publication project began timidly. While planning the Roundtable of Monaco, the organizers felt the need to inform the discussion with practical examples, so a few National Commissions were asked to produce a brief summary of their countries' actions related to the theme. The organizers considered the possibility of making the pre-conference documents public, but abandoned the idea because they felt the concept of cultural policy needed to be further explored and a broader consensus established. The discussions during the meeting and the recommendations that followed saw these monographs as mandatory points of departure for an international discussion on cultural policies.

These few modest dossiers were transformed into a large-scale publication project. Authors could be national experts, government representatives, or national commission members, but they all wrote in their individual capacity, instead of representing UNESCO. Although no methodologies were defined, UNESCO was in charge of choosing the topics, asking the questions, reviewing the content, and authorizing the publication, as suggested in this guideline:

> It is not UNESCO's objective to establish a model cultural policy, but to determine what are the constituent elements of a cultural policy for which UNESCO, as an international organization, can provide assistance of a conceptual or methodological nature. The aim is to obtain, in respect of culture, a body of working data comparable to that collected earlier for the education and science sectors. (Letter sent by UNESCO to Member States, 1967)

While the letter emphasized the author's freedom and restricted the reach of UNESCO's own guidelines, it affirmed the existence of cultural policies; these were understood to have constituent elements and data that could be compared as well as conceptually or methodologically assessed. A more detailed script followed some months later:

> 1. He [the author] will describe the principles which guide the administrative structure and the methods of financing cultural activities in his country. He will explain which information is needed in this field.
> 2. He will distinguish between traditional systems for the dissemination of culture (libraries, museums, theatres, etc.) and any new systems which could be proposed, making use of modern technical media (television, cinema, radio, etc.)
> 3. He will describe the most effective institutions for cultural action recently establi-

> shed of being prepared at present in his country.
> 4. He will try to define the methods by which the cultural needs of the population could be made known.
> 5. He will describe the principal training methods of the personal necessary for cultural development.
> 6. He will, in particular, explain what action is being taken to encourage artistic creation while perceiving its innovating and independent character.
> 7. He will describe the measures taken or envisaged in his country for drawing up a long-term cultural policy on the following basis: assuming the probable evolution of society during the next 15 years, what are the desirable standards and the possible action? (UNESCO, Minute letter to Member States, 1967)

Despite the openness of the call for submissions, the letter stated that a cultural policy was made up of principles, systems of dissemination, institutions, methods of administration, cultural needs, training methods, encouragement of artistic creation, and long-term aims—or the lack of any of these components. Cultural policies were invested with some degree of technicality, and could be detached from more controversial contexts to become something that experts could study.

The Venice Conference was a turning point for the project. By 1970, the reports were extended; the word limit stretched from 9,000 to 40,000 words. The number of interested readers had grown to such an extent that UNESCO was considering charging for the documents. The preparatory meetings and conferences that took place between 1970 and 1982 became opportunities for both authors of the reports and those involved in other UNESCO studies on cultural policies to meet and discuss their work in different stages, Thus, ideas circulated across projects.

The lack of commonalities between manuscripts and the different profiles of the authors and experiences to be reported made the work of UNESCO harder in order to manage the collective production of a universal language that could convey local accounts of culture. The monographs represent UNESCO's first attempt to produce, organize, centralize, and collectively group as cultural policy potentially comparable information on matters related to different actions. They performed part of a complex dialogue, a communication network in which the language of cultural policy was locally articulated and each local input traveled this network in different ways. This reveals how each author, coming from specific national as well as local realities, translated UNESCO's guidelines to his/her context when identifying actions and problems related to a vague concept called cultural policy.

PERFORMATIVITY OF BUREAUCRATIC COMMUNICATION

What effect did UNESCO's actions have on the publics engaged in the circulation of cultural policy language? Each action, in its detailed sequence of bureaucratic procedures, triggered a specific response and engagement that reorganized and boosted the language of cultural policy with new repertoires, uses, and meanings. For John Austin (1968) this would be an effect of the ability of words to do things. For Bakhtin, the irreducibility of words to meanings turns the social situation

of use into its locus of pragmatic effect. For some anthropologists (Latour, 1987; 2005; Riles, 2006), this chain of pragmatic effects is inseparable from the materiality of the support in which words are inscribed and from the habitual and local acts that give sense to the use of such materialities—the documents.

Documents are minimally standardized technologies of communication invested with power and authority within certain institutional contexts—especially those developed inside highly bureaucratic organizations like governments or UNESCO. Documents give form to rights, duties, recognition, control, and regimentation by classifying, identifying, and referencing other documents; they institute subjects and objects of regulation and the practices that confer them authority are knowledge forms distinctive to modern life (Riles, 2006). If we follow this argument, documents and the practices they entail can also accomplish actions: documentary practices are social and performative.

To produce the series of monographs, "Studies," UNESCO resorted to a series of documentary practices: a number of people had to be consulted, the Roundtable of Monaco summarized, the long-term project approved, the publication budget included in the biennial programme, the staff allocated in the management of drafts and, most important, there were questions that had to be formulated and circulated to be answered outside of UNESCO. When asked about cultural policies, monograph authors had to (a) formulate an understanding of what cultural policies were about; (b) identify this understanding with experiences inside or outside of their home country; and (c) justify the existence or absence of this recently-named cultural policy and situate it within local political, social, and economic narratives. The mere postulation of the question activated a need to look at local experiences in a different way. The United States was the first case study published in the collection (Mark, 1969). The author Charles C. Mark had been the first director of the Arts Endowment Office of State and Community Operations and commissioned by the U.S. Congress to study states' arts councils and governmental support for the arts. The United States has historically played a distinct role in cultural policy language. At the time, the author opted to enlarge what was being defined as cultural policy to include the U.S.: his argument was that lack of action is in itself a kind of cultural policy:

> The statement "the United States has no official cultural position, either public or private," leaves room for considerable negotiation and examination. . . Lack of action does become, then, a kind of cultural policy. It is negative space, or free space, in language the sculptor uses. While in other issues this lack of ability to adopt a direct position is a handicap, in cultural policy it seems an advantage. By refusing the central government the right to set policy, the states and private sectors are forced to adopt concepts suitable to their aims, resulting in a pluralistic approach. (...) (Mark, 1969, pp. 9-10)

The monograph did not deny cultural policies existed, nor did it exclude the United States from the group of countries willing to discuss or to have cultural policies of their own. In other contexts, U.S. spokespeople adopted a far more severe position in regard

to cultural policies, and many times denied having of one. In the 1980s, when internal boundaries within the cultural policy narrative were better defined and aligned with ideological positions towards state interference in cultural manifestations, the United States adopted an increasingly strong position defending the limitation of the role of the state and the free circulation of cultural goods and services.

Another country whose position later grew more skeptical towards government interference is the United Kingdom. But by the early 1970s, the British monograph presented competing views on cultural policy. Some, believed that stimulating the arts could bring social benefits and should therefore be the government's responsibility:

> A large section of the population is completely indifferent to anything that comes under the general heading of 'culture' and they have every right to stay in that state of non-grace . . . The appetite for culture in this country is less voracious than many of us pretend.' " (Green et al, 1970, p. 12)

This idea faced resistance in its core institution. Representatives of the Arts Council expressed disagreement with the need for coordination and a centralized cultural policy:

> There is a traditional distaste for such planning in Great Britain. Current Arts Council policy is quite firmly stated. In the Chairman's view: "It is not, I think, possible for the Arts Council to produce a cultural plan for the nation. I think that would be wrong, both politically and socially wrong." The Scottish Chairman, similarly, has said: "It is by arts rather than by means of an overall plan that we should try and make forecasts of what is likely to be possible or desirable. I do not think we have ever made an overall plan, and I very much doubt if it would be very useful if we got one out." [p. 2191] (Green et al, 1970, p. 56)

The monograph pointed out that although there were conflicting understandings of cultural policy, there was at the time a desire to increase the degree of government actions in the arts (they did not use the word *culture*). The authors expressed disagreement with some of the positions presented and, conversely, supported the conclusions of the Roundtable of Monaco.

The New Zealand monograph presented a completely different answer: instead of justifying or positioning itself as to the existence of cultural policies, their description almost completely passed off the notion. Their title—"The role of culture in leisure time" (the only monograph without "cultural policy" in the title)—already indicates the tone of the contents. The introduction defines the document as a "brief report on those artistic and aesthetic pursuits which have a large following, or which seem to be developing rapidly in public interest and achievement" (Smyth, 1973, p. 2). Throughout the text, the term "cultural policy" appears only once, to declare that it would not be the purpose of that country:

> It is not proposed that research will assist towards the formulation of a planned cultural policy which may then be imposed on the nation, but rather that more knowledge about the New Zealander's response to art and culture will bring us closer to a policy which meets his individual needs. (Smyth, 1973, pp. 85-6)

The monographs written by socialist- and communist-run governments had a significantly different tone. The monograph produced in 1970 by former Czechoslovakia reflected the proposal for reform initiated immediately before the period of "normalization" after the Soviet invasion. The Czech author combined freedom of artistic creation with the idea culture as civilizing, oriented toward socialist cultural values and connected to the idea of an influential, direct, and transversal state across all cultural areas. Culture was, according to the document, the basis of the political system:

> The resolution of the Thirteenth Congress (1966) "on urgent questions of the further development of socialist culture," emphasizes that "the socialist cultural revolution is a long-term process. …In this process, culture in the widest sense—that is, science, art, the culture of the work and life environment, education, cultural, and educational activities—becomes an indispensable part of society." The resolution emphasizes the importance of problems such as "to the people through art" and simultaneously "to art through the people," the entire breadth of the problems of humanistic and aesthetic education which should be connected with problems of education for manual labour. The resolution points out that "the humanism of culture and art in a socialist society cannot be separated from the complex creation of the living environment." (Marek, 1970, pp. 13, 16)

The Czech monograph shows the extremely contradictory character of the discussion regarding governmental action in culture at that moment. The individual's freedom to create was recognized, but culture was subject to regulations, "directives," and "corrections" to align cultural values to political ideology. The author, Miroslav Marek, was at that time an economist at the Ministry of Culture of Czechoslovakia.

In the 1986, UNESCO commissioned other authors to update the previous study on Czechoslovakia, which advocated more clearly for state intervention, reflecting a time when the internal borders between different cultural actions were becoming sharper.

Authors, including the author of the German monograph, often situated cultural policies as the cornerstone of the political regime, as they existed long before UNESCO discussions:

> Under the terms of the Constitution of the German Democratic Republic, national socialist culture is one of the bases of socialist society. The German Democratic Republic shall encourage and protect socialist culture in the service of peace, humanism and the development of the socialist community. Thus, in their most general form, are defined the main characteristics of the republic's cultural policy, which forms an integral part of its national policy. (Koch, 1975, p.1)

The monographs enabled authors to construct their own historical narratives. In the case of the Soviet Union, the origin of cultural policies coincided with the socialist revolution: "The foundations of cultural policy in the Soviet state were laid by V. I. Lenin. He stated that, after the triumph of the socialist revolution, 'The task of raising the cultural level is one of the most urgent confronting us'"

(Zvorkine, 1970). Egypt, Bulgaria, Cuba, and other countries with socialist regimes at that time also placed revolution as the watershed of cultural policies.

Other types of revolution also ended up linked to the adoption of cultural policy, as in Mexico:

> *...lo que se podría designar como política cultural del Estado empezó a definirse más claramente y a mostrar cambios cada vez más rápidos, al extremarse la crisis de la que sobrevino la Revolución mexicana, es decir, la serie de movimientos político-sociales que, iniciada en 1910, tuvo como algunos de los hitos más representativos de su evolución la Constitución de 1917 y la formación del Partido Nacional Revolucionario en 1928-1929 ....* (Martinez, 1977, p. 9)

To associate cultural policy with revolutions means they involve a break of some sort, a non-continuity of political processes. Cultural policy thus performs the key of a "new society" rather than as a motion already underway: "Culture should be an activity directed to the formation of the new man in the new society. (Otero, 1972)". Some countries with military governments in Latin America also described themselves as revolutionary. In Peru's report, cultural policy is placed as a product of revolution and the document makes use of the ambiguity surrounding the language of cultural policy language to appropriate cultural policy as both socialists and liberals did:

> The cultural policy of the Peruvian Revolution must find expression in a series of practical achievements based on principles corresponding to the plans for the new society which the Revolution seeks to build. The aim is to bring into being a cultural community which, in the intellectual, scientific, artistic, technical, and other fields, is a faithful reflection of that society and expresses the thought and action of the new Peruvians. (Peru/INC, 1977, p. 12)

Countries liberated from colonizers—often after a process of political confrontation and disruption also insert cultural policies in a narrative of renovation:

> The people will, from now on, be in a position to assimilate the most outstanding cultural achievements of mankind, deepen the knowledge of the cultural values of Africa, and work for the dissemination of their own expressions of revolutionary culture. (Revolutionary People's Republic of Guinea, 1979, p. 2)

Cultural policy appeared, in different monographs, as both a future possibility and as a connection with the past. The Indian monograph, for instance, gave a detailed history of the overlap between culture and social life, and explored the different ways cultural development has played an important role. It addressed the current situation of cultural institutions and viewed a possible cultural policy with reservations:

> An analysis of these institutions' work and the role of culture in the educational pattern will, perhaps, give us some idea of the difficulty of culling a central cultural policy from these (Vatzyayan, 1972, p. 18)

Canada goes in the same direction, pointing out that their monograph included things re-

lated to cultural policy but nothing that could properly be defined as cultural policy itself:

> It would be misleading to infer that Canada already possesses a comprehensive cultural policy. This is a challenge for the years ahead. (Schafert, 1976, p. 9).

Colombia, along with Argentina, circumscribes the idea of cultural policy with recent movements in the country, closely linking the arguments made in the monograph to international discussions. Later monographs benefited from the accumulation of early monographs, reports, discussions, conferences, and their repercussions:

> No more than 40 years ago, the idea of science policy was a bold innovation. Various factors (the war being not the least effective of them) opened up the way for a practice which today claims the attention and the highest budgetary allocations of the most advanced nations. The concept of "cultural policy" is even more of a novelty and it has, then, to bide its time before it can make headway, coin its terminology, devise its instruments and prove its effectiveness. . . Although it is true that there is no comprehensive formulation of cultural policy as there is in the economic and education sectors, for example, it is equally true that this situation reflects a stage in the development of our country comparable with that of other countries in the region. The effort that the State is now making through Colcultura is in line with a current of world opinion that has succeeded, through the work of international organizations such as UNESCO and its Member States, in defining the role to be assigned to culture within the overall development of a specific community. (Ruiz & Marulanda, 1977, p. 75)

France, where UNESCO headquarters is located, is a different case. The country has produced two monographs for the series, both conducted by the DEPS (*Département des Études de la Prospective et des Statistiques*) of the Ministry of Cultural Affairs, created in 1959. Its director, Augustin Girard, was one of the most constant collaborators to UNESCO programmes on cultural policies.

The logic of the French authors centered on the notions of cultural planning based on cultural needs. Sociological research provided readability to the cultural sector and allowed French planners to point out objectives of the coordination grid that would create and regulate cultural supply and demand—following economic reasoning and adapting the economic vocabulary to culture: needs, supply, demand, optimum conditions, measurement—even if "there ought to be a dialectical relationship between supply and demand," as stated below:

> Cultural promotion, defined in these terms, fits naturally into French planning. This is first and foremost because its starting point will be the notion of "cultural needs," which it will be sought to quantify, but also because the character of French planning contributes powerfully to creating a harmony between the objectives of cultural promotion and of planning. . . … Subject to this proviso, planning in the cultural domain will be able to marry quality and democracy, while avoiding the snare of a culture that is either official and "state-oriented" or simply esoteric and divorced from real life. It is by starting from what people want, rather

> than from patronage—whether enlightened or not—that a cultural policy can be evolved". (DEPS, 1970, pp. 13-15)

The idea of planning based on quantifiable demands is grounded on that of economic and social development. It is in connection with the economic sphere and in the wake of its rationality that the French monograph proposes the classification of cultural activities by functions similar to economic production functions—as suggested in some UNESCO documents:

> On the strength of this analysis, a policy can be devised for each sphere or sector; characterized, on the one hand, by functions (conservation, education, creation, dissemination), and on the other, by the nature of the means engaged (legal status, magnitude, cost, geographical level of government intervention). Fitting each sector into a standardized and rationalized functional model and assessing the way in which the means are used in relation to one or more of these four functions ensures the unity and coherence of the cultural policy. (DEPS, 1970, p. 15)

The language used by the French monograph is very similar to that used by UNESCO. Consultants, experts, and French delegates played key in UNESCO's cultural policies project, providing it with input, research, and ideas. In this case, the response to UNESCO adheres very closely to its own speech.
In addition to presenting positions on and versions of cultural policy, national monographs also addressed the circulation of cultural policy references. The Argentinian document, for example, written in the late 1970s, used a much larger set of information than the first studies. Conferences and meetings had already taken place and other countries had already published monographs, so Argentina could dialogue with earlier documents and cross-reference other works (Harvey, 1979).

The above examples show how the monographs' authors, all with different relationships to their governments, reacted to UNESCO's initiative when they had considerable freedom to discuss the subject at hand. The appropriation of the term "cultural policy" varies: some authors show mistrust, others demonstrate analysis, reinvention, argumentative cunning, ambiguity, the addition of new meanings, or positioning. Some, like that of New Zealand, did not see the need to include cultural policy. Other monographs, like those of the U.K. and U.S., discussed positions on cultural policy, while others argued that their cultural policies were older and more deeply entrenched than the discussion proposed by UNESCO. Finally, some saw cultural policy as an idea in motion, which might or might not be adopted in their countries.

CONCLUSIONS AND FINAL CONSIDERATIONS

Among the different studies organized and fostered by UNESCO, the editorial project titled the "Studies and Documents On Cultural Policies" series was the longest and had the largest number of issues. Between 1969 and 1987, 77 volumes produced by 66 countries were issued concerning cultural policies. France, Hungary, Indonesia, Cuba, Czechoslovakia, Great Britain, and Yugoslavia produced two issues each: one at the beginning of the 1970s and a revised and updated version sometime in the 1980s.

Table 1. Country monographs in the "Studies and Documents on Cultural Policies" series

Year	N.	Country
1969	1	United States
1970	6	France, Japan, United Kingdom, Czechoslovakia, Tunisia, USSR
1971	2	Italy, Yugoslavia
1972	8	Bulgaria, Cuba, Egypt, Finland, India, Iran, Nigeria, Poland
1973	6	Indonesia, Israel, New Zealand, Federal Republic of Germany, Senegal, Sri Lanka
1974	5	Philippines, Hungary, Liberia, United Republic of Tanzania
1975	7	Afghanistan, Ghana, Kenya, German Democratic Republic, United Republic of Cameroon, Togo, Zaire
1976	1	South Korea
1977	10	Algeria, Canada, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Jamaica, Mexico, Peru, Venezuela
1978	3	Honduras, Panama, Soviet Republic of Belarus
1979	6	Argentina, Bolivia, Cuba, Guinea Republic, Democratic People's Republic of Korea, Sierra Leone
1980	2	Iraq, Yugoslavia
1981	8	Saudi Arabia, Australia, Austria, France, Guatemala, Jordan, Lebanon, Morocco. USSR
1982	5	Great Britain, Ethiopia, Popular Republic of Mongolia, Sudan, Yemen Arab Republic
1983	2	Nepal, People's Republic of China
1985	2	Indonesia, Socialist Republic of Vietnam
1986	1	Czechoslovakia
1987	1	Hungary
TOTAL	**77**	

Source: Based on UNESDOC records and the OCLC database.

The collection may be considered a success. Several volumes went out of print quickly and were republished with a bigger print run. Volumes were distributed for free to participants at successive meetings dedicated to cultural policies and to interested readers, who wrote UNESCO asking for cultural policy references. At a period when there were not many other works to reference, these volumes made their way into libraries throughout the world and made UNESCO the major publisher of titles explicitly dedicated to cultural policies until the 1980s.

Table 2. Number of "cultural policy" titles per type of publisher

	Until 1960	1961–1970	1971–1980	1981–1990	Total
UNESCO	0	27	96	38	161
Governments	1	4	30	63	98
Council of Europe	1	0	7	9	17
Other Publishers	8	10	68	155	241
Total	**10**	**41**	**201**	**265**	**517**

Source: Based on OCLC records.

In an experimental project by the Online Computer Library Center (OCLC), the largest international community of libraries, records of associated libraries were joined in a single database, opening new possibilities to bibliographic searches. By extracting a collection of titles containing the expression "cultural policy" or "cultural policies" in English, French, Spanish, and Portuguese, it was possible to classify records by country of publication, type of publisher, type of publication, and number of holdings (i.e., the number of libraries which hold at least one issue of that title). Publications were scarce before 1961, but the number increased drastically over the next decades. Of the overall publications of the period, UNESCO was responsible for 31.1%, and in the years between 1961 and 1980 the organization was responsible for more than half of the published titles. While UNESCO's share dropped in the 1980s, official publications by governments (both national and subnational) doubled when compared to the 1970s, continuing an ascending trajectory.

Of the 161 titles published by UNESCO, 134 are part of the monograph series and 21 are reports or documents related to various UNESCO conferences on cultural policies. The 55 monographs published in English have from 176 to 393 holdings each, while editions in French range from 19 to 63 holdings. In Brazil, the monographs can be found in most public university libraries. In the records of the U.S. Library of Congress, UNESCO is responsible for more than half of the volumes addressing cultural policies from 1961 until 1980.

Table 3. Titles containing "cultural policy/ies" in the Library of Congress

	UNESCO	UNESCO %	OTHERS	OTHERS%	TOTAL
Until 1960		0%	1	100%	1
1961–1970	8	67%	4	33%	12
1971–1980	49	59%	34	41%	83
1981–1990	21	44%	27	56%	48
1991–2000	2	5%	41	95%	43
2001–2010	1	1%	108	99%	109
2011–2015	0	0%	63	100%	63

Source: Based on Library of Congress records.

The series of publications, comprising three general issues and 77 national monographs, quickly became a major reference. It was a pioneer project that summarized international experiences and organized ideas that were being exchanged in different places. It was legitimated by UNESCO's network of experts and delegates, and its material results traveled farther than the people behind it. But its circulation was not a matter of unidirectional diffusion of the action language of cultural policy. Rather, its production performed a significant part on the process of development of this language: (a) cultural policy was not pre-defined, (b) each step of the process required multiple agreements between disconnected discourses, and (c) the results reflected the performance of the language in its making.

The monographs, as bureaucratic materialities, caused the following:

(1) They assumed the existence of cultural policy and thus made it more real. The guidelines sent to authors already assumed the existence of cultural policy, using the loose concept as a point of departure, but the wide circulation of the collection spread the word that at least 66 countries had some sort of cultural policy or something relevant to say about the topic. We do not know if the volumes were read or the extent to which they influenced public actions, but the level of involvement they generated and their huge presence in libraries indicates that some discussions traveled very far and contributed to local understandings of cultural actions.

(2) The monographs forced the authors—as spokespersons of either their countries or certain groups—to situate themselves inside or outside the cultural policy outlines and to play with these boundaries when their position was ambiguous. If cultural policies did exist, its publics should be gathered and identified. When different actants of the network lightened by this early circulation of cultural policy were provoked, the geography of publics changed according to their involvement. With actions like this series of publications, UNESCO connected publics and provided a map of how they engaged with the early language of cultural policy.

(3) The monographs led to the production of local versions of cultural policy or alternatives to it. Although this paper is limited in evaluating the impact of the monographs in the countries that produced them, their structure and content point to the fact that even when they were signed by individual authors, they were not made in isolation. To some degree they may have triggered discussions with local public bodies, organizations, and groups who held information, data, and other subsidies that constructed national narratives. And when they did not do this in a satisfactory manner, these publics could also join the discussion by disagreeing, once the texts were made public. Such was the case when an association of writers wrote UNESCO complaining about a certain monograph. Local engagement, awareness, and critique could arise at different times of the process and, once published, for an unlimited period of time.

(4) The monographs created temporal narrative markers, producing historical narratives regarding different countries' versions of cultural policy. In some cases, as in Mexico and Cuba's documents, the descriptions of cultural policy fit older events, creating

a retroactive classification using the newborn expression still being defined. Others, while they failed to identify cultural policies at the time, focused the text on an orientation toward a foreseen future. In the case of Czechoslovakia's first monograph, this future had, at the time of print, already changed. Colombia, on the other hand, described its cultural policy's "stage," referencing the extent to which the country was attempting to align its actions with UNESCO's priorities. The idea that cultural policy could be compared across international borders enabled the consequent ideas that cultural policies could have different stages of maturity in relation to certain parameters—this idea led to notions of progression and regression.

(5) The monographs invested the language of cultural policy with new repertoires. Many of these are technical terms: principles, methods, evaluation, cultural needs, administrative structures, management, planning, financing, the organization of resources, legislation, budgeting, autonomy, decentralization, training, institutional infrastructures, safeguarding, dissemination, cooperation, and other related expressions of action. UNESCO was not the inventor of cultural policy. If we look at earlier uses of cultural policy, though rare, we find they have been used in contexts such as international sections of newspapers and diplomacy books referring broadly to nations' political regimes, often linked to the idea of nationalism. The monographs were an investment in the technicality of cultural policies. UNESCO, while trying to construct a universal mosaic of national particularities, by the very nature of the role it assumed, implied that the ideas of international comparison and the possibility of technical guidance were plausible and desirable—making cultural policy more compatible with democracy and as an object of study and research. In the preface of one of the last monographs published, that of Czechoslovakia, this character is made clear:

> …the methods of cultural policy (like those of general development policy) have certain common problems; these are largely institutional, administrative and financial in nature, and the need has increasingly been stressed for exchanging experiences and information about them. This series, each issue of which follows as far as possible a similar pattern so as to make comparison easier, is mainly concerned with these technical aspects of cultural policy. (Simek & Dewetter, 1986, p. 5)

This investment in technicality did not lead to cultural policy language becoming less political. Just the opposite: it made the internal borders and cracks, which were once vague, much easier to describe in greater detail, quality, and complexity.

> *El conjunto más extenso sobre políticas culturales em español es la colección de libros y fascículos preparados por la UNESCO sobre los países latino-americanos. La casi totalidade de esos textos se limita a describir el organigrama burocrático de los Estados, enumera las instituiciones y sus principales actividades. . . Es difícil formarse uma idea de las contradicciones y polémicas que suele implicar el desarrollo de políticas culturales a traves de esos textos demasiado formales y diplomáticos. (Canclini, 1987, p. 16)*

Beyond acknowledging the representative nature of the series, this statement, made

by Nestor Garcia Canclini, suggests that the monographs were read and discussed. When they went out of print, the language they helped to circulate and strengthen would need new forums. This criticism suggests that more in—depth analysis has to be done, and by other people outside formal diplomatic institutions, such as UNESCO, or even governments. Cultural policy was gathering new publics - in John Dewey's understanding of publics - , for its language was increasingly affecting and being appropriated by persons and groups beyond those who previously had been directly engaged. The new repertoires did not float around the globe after being whispered by UNESCO: they were conceived and circulated while embodied in things—i.e., documents and monographs—and people who spoke for and along with others, forming delimited places where heterogeneous groupings of things and people acted together and performed a language specific to cultural policy.

REFERENCES

Arizpe, L. (2004). The intellectual history of culture and development institutions. In Rao, Vijayendra, and Michael Walton, eds. *Culture and public action*. Orient Blackswan, pp.163–184.

Austin, J. (1962). *How to do things with words.* Oxford, Clarendon Press.

Bakhtin, M. M. (2010). *Speech genres and other late essays.* University of Texas Press.

Callon, M. (1984). Some elements of a sociology of translation: Domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay. *The Sociological Review*, 32(S1), 196-233.

France, Aspects de la politique culturelle française. Politiques culturelles: *Études et documents*, 5, 1970.

Canclini, N. (1987). *Políticas culturales en América Latina*. México, Grijalbo.

Green, M., Wilding, M. Hoggart, & R.. (1970). *Cultural policy in Great Britain*. Studies and documents on cultural policies.

Harvey, E. R. (1979). *Cultural policy in Argentina.* Studies and documents on cultural policies.

Hoggart, R. (1978). *An idea and its servants: UNESCO from within*. Chatto & Windus. Londres.

Koch, H. (1975). *Cultural policy in the German Democratic Republic*. Studies and documents on cultural policies.

Latour, B. (1987). *Science in action, how to follow scientists and engineers through society,* Harvard University Press, Cambridge.

Latour, B. (2005). *Reassembling The Social-An Introduction To Actor-Network-Theory.* Oxford University Press.

Marek, M. (1970). *Cultural policy in Czechoslovakia.* Studies and documents on cultural policies.

Mark, C. C. (1969). *Cultural Policy in the United States*. Studies and documents on cultural policies; 2.

Martínez, E., & Puig, J., (1977). *La Política cultural de México.* Políticas culturales: Estu-

dios y documentos.

Otero, L., & Martínez Hinojosa, F. (1972). *Cultural policy in Cuba*. Studies and documents on cultural policies.

Peru/Inc. (1977). *Cultural Policy in Peru.* Studies and documents on cultural policies.

Revolutionary People's Republic of Guinea (1979). *Cultural policy in the Revolutionary People's Republic of Guinea*. Studies and documents on cultural policies.

Riles, A. (2006). Introduction. In Riles, A (Ed.) *Documents: Artifacts of modern knowledge.* University of Michigan Press, Ann Arbor.

Ruiz, J. E., & Marulanda, V. (1976). *La Política cultural en Colombia.* Políticas culturales: Estudios y documentos.

Schafer, D. (1976). *Paul Aspects of Canadian cultural policy.* Studies and documents on cultural policies.

Simek, M., & Dewetter, J. (1986). *Cultural policy in Czechoslovakia.* Studies and documents on cultural policies.

Smyth, B. W. (1973). *The Role of culture in leisure-time in New Zealand.* Studies and documents on cultural policies.

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1946). *Constitution.* Retrieved from http://www.unesco.org/ulis/en/

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1966). 14C/31. *General Conference 14th. Principles of international cultural co-operation*. Retrieved from http://www.unesco.org/ulis/en/

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1966).14C/92. *General Conference 14th. Report of Programme Commission.* Retrieved from http://www.unesco.org/ulis/en/

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1967, June 12). [Minute letter to Member States]. UNESCO Archives 307 A 064 (449.49) "67" Table Ronde de MONACO - Décembre 1967 - "L'action et la politique culturelle" Part I

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1967, May 5). [Annex I of letter to Member States]. UNESCO Archives 307 A 064 (449.49) "67" Table Ronde de MONACO - Décembre 1967 - "L'action et la politique culturelle" Part I

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1968). 15C/5. *General Conference 15th. Approved Programme and Budget for 1969-1970*. Retrieved from http://www.unesco.org/ulis/en/

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (1968). 15C/88. *Report of the Programme Commission*. Retrieved from http://www.unesco.org/ulis/en/

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. (2014). Rules of Procedure concerning recommendations to Member States and international conventions covered by the terms of Article IV, paragraph 4, of the Constitution. Basic Texts. Retrieved from http://www.unesco.org/ulis/en/

Vatsyayan, K. M. (1972). *Some aspects of cultural policies in India*. Studies and documents on cultural policies.

Zvorykin, A. A. (1970). *Cultural policy in the Union of Soviet Socialist Republics.* Retrieved from http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000012/001240eo.pdf

PUBLIC AFFAIRS AT THE CROSSROADS OF MEANINGS

POLÍTICAS PÚBLICAS NA ENCRUZILHADA DE SENTIDOS

POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ENCRUCIJADA DE SENTIDOS

ABSTRACT

The provision of water in the municipality of São Paulo depends on a system of reservoirs, of which two are particularly important: Cantareira, located in the north, and Guarapiranga-Billings, in the southern part of the city. Preservation of the headwaters of both systems is at present in conflict with the urgent need for housing, especially in the case of poorer sectors of the population that depend on informal settlements or social housing systems. This article derives from research carried out in the region where the headwaters of the Guarapiranga reservoir are located. It has a double aim. On one hand, it traces how environmental protection of the reservoir area has become a governmental issue; on the other hand, based on interviews and ethnographic approaches, it aims to discuss how environmental protection issues are dealt with on a day-to-day basis.

Keywords: environmental policies, headwater reservoirs, social housing, discursive practices, urban poverty

Mary Jane Paris Spink - mjspink@pucsp.br
Professor at Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – São Paulo – SP, Brazil

Artigo convidado

AUTHOR'S NOTE

This project was supported by the Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, CNPq Pesquisa (Bolsa de Produtividade, processo 302542/2011-6).

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.64253

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Resumo

A provisão de água no município de São Paulo depende de um sistema de reservatórios, dos quais dois são particularmente importantes: Cantareira no norte e Guarapiranga-Billings no sul. A preservação dos mananciais dos dois sistemas se depara com a necessidade urgente da construção de moradias em locais adequados, especialmente no caso dos segmentos mais carentes da população, que têm de sujeitar a loteamentos informais ou de políticas de moradia social. Este artigo é decorrência de pesquisa desenvolvida na região localizada nos mananciais do reservatório Guarapiranga e tem dois objetivos: 1. traçar a emergência da proteção ambiental das áreas de manancial como problema de governo; 2. com base em entrevistas e abordagens etnográficas, refletir sobre as questões de proteção ambiental vivenciadas no dia a dia.

Palavras-chave: *Políticas ambientais, mananciais, moradias sociais, práticas discursivas, pobreza urbana.*

Resumen

El suministro de agua en el municipio de Sao Paulo depende de un sistema de embalses de los cuales dos son de particular importancia: Cantareira, situado en el norte y Guarapiranga-Billings, en la parte sur de la ciudad. La preservación de las cabeceras de los dos sistemas enfrenta en la actualidad la necesidad urgente de vivienda, especialmente en el caso de los sectores más pobres de la población que dependen de asentamientos informales o de programas de vivienda de interés social. Este artículo se deriva de la investigación llevada a cabo en la región donde se encuentran las cabeceras del Guarapiranga. Tiene un doble objetivo. Por un lado, traza cómo la protección del medio ambiente de la zona del embalse se ha convertido en un asunto gubernamental; por otro lado, basándose en entrevistas y en enfoques etnográficos, tiene como objetivo discutir cómo los problemas de protección del medio ambiente se tratan en el día a día.

Palabras-clave: *Políticas ambientales, embalses de cabecera, vivienda social, prácticas discursivas, la pobreza urbana.*

INTRODUCTION

The provision of water for the metropolitan region of São Paulo depends on a system of reservoirs that come together in the Alto Tietê Basin. Two of these reservoirs are particularly important for water management for the municipality: Cantareira in the north, and Guarapiranga in the extreme south. The areas of protection of the headwaters (*mananciais*), created by law in 1976 (Lei 1.176/76), comprise 54% of the total area of the metropolitan region (São Paulo, 2007/2009). These areas include six sub-basins, one of which—Cotia-Guarapiranga—is the focus of this article. The protection program, especially in densely populated areas of the Billings and Guarapiranga reservoirs, has been at the center of an imbroglio of laws, urban and environmental policies, and social movements battling for more social housing.

The Guarapiranga reservoir is a manmade lake. It was built in 1906 by the Light and Power Company (known as Light) for the purpose of generating electricity for the city. According to Jacobi, Fracalanza, and Silva-Sanchez (2015), the 1924 draught generated a deficit in the provision of drinking water in the city of São Paulo, and by 1929 water was already being drained from the Guarapiranga reservoir, following an agreement between the state government and Light.

At that time, the reservoir was located in the municipality of Santo Amaro, which was incorporated into the São Paulo municipality in 1935. Incorporation was part of urban planning, which designated the area for leisure. At its left margin, various amenities were created: sailing clubs; a racetrack still in operation

for Formula One and other events; a planned site, modelled on the English garden cities, for upper market houses (Interlagos), and another for workers (Cidade Dutra).

The right margin was mostly occupied by small holdings used as weekend retreats, or for the production of vegetables and other farm products. Starting in the 1970s, pressed by rising property prices and a lack of social housing provision schemes, a steady trickle of people, most of them migrants from Minas Gerais and the northeast of the country, started to either buy or build in informal settlements in the area.

Life in those bygone years was full of challenges, according to the narratives of older residents (Giavarotti, 2012; Tavares, 2013): mud roads, lack of adequate public transport, no electricity or water supply, and, of course, no public health provision or schools. As a result, various social movements were active in the region. Stories by older residents tell of the stamina needed to mobilize residents, hire buses, and participate in sit-ins at governmental departments in the center of town (Oliveira, 2015). At present, a lot has been achieved, but this is still a region with many needs, especially in the areas adjacent to the Guarapiranga reservoir belonging to the Jardim Angela district, which is the focus of the research discussed here (Sposati, 2013).

Among the many problems in the region, this article focuses on tensions regarding settling down in an area that is protected by law because of the many rivers that feed the reservoir. Removing people for environmental protection reasons is not always viable, as alternative housing solutions are hard to come by. Solutions, therefore, inevitably have to be negotiated around rights, and this issue takes us to a different sort of problem. Residents that have been in the area for longer have bought their land under two misguided assumptions: that the purchase was legally binding, and that there were no restrictions regarding environmental protection.

This article has a double aim. On one hand, it traces how environmental protection of headwater systems has become a governmental issue; on the other hand, based on interviews and ethnographic approaches, it aims to discuss how environmental protection issues are dealt with on a day-to-day basis.

DATA SOURCES AND ANALYTICAL APPROACHES

Understanding meaning in everyday life has been the focus of the framework for analysis of discursive practices developed by the research group led by Mary Jane Spink at the Graduate Program in Social Psychology at the Pontificial Catholic University of São Paulo (Spink, M.J.P., 1999). Discursive practices, in this approach, concern language in use, following in the footsteps of philosophers (for example, Austin, 1962), historians (Foucault, 1987, 1991), and literary theorists, especially Bakhtin (1994).

Language in use is context bound and best understood as versions enacted in specific settings (Mol, 2002). Thus, if settings are multiple, and if a diversity of actors (both human and non-human) are present, the world of versions is necessarily complex, and their coordination not always feasible. From a dialogical point of view, coordinating versions depends on sharing linguistic repertoires. However, as repertoires are developed and/

or used in specific settings (health, policies on environment and art, among others) and circulated by a variety of means (texts, newspapers, television, etc.), they are not necessarily readily available to everyone. Therefore, a problem, such as the tension between environmental protection and the right to a roof over one's head, will be enacted differently by different actors.

Mol (1999) warns that a multiplicity of versions is not equal to perspectivism. Different ontologies are in operation. In perspectivism, the different points of view concern a single object. It is a realist position. However, if ontology is reconfigured as ontologies (plural), then reality is not fixed and the research task is to understand how versions are coordinated in practice. In this article, practice concerns modes of inhabiting a territory—more specifically, an area of preservation.

This specific case study is part of a larger project concerning living in areas at risk of flooding and landslides, carried out with a grant by CNPq in the M'Boi Mirim Local Administration of the São Paulo municipality There were two reasons to choose this specific area for research purposes. One concerns the objectives of the project funded by the CNPq, whose focus is on people living in areas at risk of flooding or slippage. According to a 2010 survey of risk areas in the municipality, 50 of the 407 areas mapped at the request of City Hall by the Instituto de Pesquisas Tecnológicas are located in this region. The second reason stems from previously established links with the Sociedade Santos Martires, which has been active in the region for some 25 years and, in its monthly meetings, brings together many of the leaders and activists in the region.

In order to understand the problem from the point of view of public policies, the first step was to locate documents pertaining to the various strands of problem definitions and potential solutions: the creation of the Mananciais Project; legislation on civil defense and data on risk areas in the region of M'Boi Mirim; urbanization plans for the area, as well as media reports during the so called water crisis throughout 2014 and 2015. These documents chronicle the emergence of environmental protection as a governmental problem.

Documents are taken here as discursive practices. As proposed by Peter Spink (1999, p. 136):

> Public domain documents are social products that become public for one reason or another, or that are produced for public use. Ethically they are open for analysis because they are part of the public sphere, they have been made public in a way that implies accountability and direction. They may reflect the slow transformations in institutional positions and postures that are present in the day to day or, in the public spaces of the social media, pamphlets and networks, of the different groupings and collectives that give form to the informal, can reflect the toing and froing of arguments and positions on public issues.

In order to understand environmental protection from the point of view of people who live with this problem on a day-to-day basis, data was gathered through establishing a presence in the area, starting in 2013, by conducting observations, conversations, and interviews. In this article, the focus of analysis will be on

the versions of two local leaders in environmental issues who, in terms of Actor-Network Theory, are positioned as spokespeople for the community (Latour, 1987). One, Dona MA, has acted as a councilor on various advisory bodies: the local health council, the participatory council of the sub-mayoralty, and others. The other leader, Dona Z, has acted mostly on issues related to the removal of people from at-risk areas.

Environmental protection of headwater systems as a governmental issue

At present, it is widely recognized that the Guarapiranga system is in a critical position. The World Bank's analysis concerning its loan for the "Integrated Water Management in Metropolitan São Paulo" project stated the following:

> Among the pressing problems facing MRSP, the region's water supply and demand balance is a critical issue for the city's competitiveness and economic growth. MRSP's extremely low per capita water availability is comparable to that prevailing in the driest areas of the Brazilian Northeast. Half of the city's potable supply is imported from neighbouring river systems, which is contentious given the demands of other conurbations vying for the same water. The remainder comes from headwater-reservoir systems (mananciais) within MRSP itself. The Guarapiranga and Billings reservoirs make crucial contributions, together providing potable water for 28% of MRSP's population (or some 5.4 million people). (World Bank, 2006)

The reservoir's waters are polluted by sewage as a result of both inadequate provision of sanitation by the Cia. de Saneamento Básico do Estado de São Paulo, (SABESP) and the disorderly occupation of its headwaters. Acknowledgement of the importance of its protection dates back to the 1970s, when the first laws for the protection of the mananciais were issued by the state government (Lei 898/1975 and Lei 1.172/1976), with new legislation approved in 1997 (Lei 9.866). These laws applied to the vast region that includes the Guarapiranga and Billings reservoirs and spans various municipalities of the greater São Paulo conurbation known, as stated before, as the Alto Tietê Basin.

More recently, in 2006, another law was issued, pertaining specifically to the Guarapiranga reservoir (Lei 12.233):

> Artigo 1º - This law declares the Hydrographic Basin of the Guarapiranga as a headwater of regional interest for public supply and hereby creates the Area of Protection and Recuperation of the Mananciais of the Hydrographic Basin of the Guarapiranga – ARPM-G – situated at the Unit for Management of Water Resources – UGRHI of the Alto Tietê.

With this law, three areas of intervention were defined. Area 1 has occupation restrictions, including those of special importance for the preservation, conservation, and recuperation of natural resources of the basin. Area 2 applies to occupation for urban/rural use and the maintenance of environmental conditions for the supply of water in the quantity and quality that is required. Area 3 concerns environmental recuperation of degraded areas in need of urgent intervention.

This more recent law has many objectives:

fostering concerning: participative management involving government and civil society; establishing conditions for water management to ensure the provision of water with adequate quality for the population; and regulating the forms of occupation of this territory, as well as promoting environmental education.

The protection laws are complemented by other initiatives for the recuperation of the area that can be broadly included in the Mananciais Project. This project proposes interventions in five sub-basins in the metropolitan region: Guarapiranga, Billings, Alto Tietê-Cabeceiras, Juqueri-Cantareira, and Alto e Baixo Cotia. Its main aim is to contribute to the protection of metropolitan headwaters, including regulating territorial occupation and providing a better quality of life for the local population (São Paulo, 2007/2009). Given the impact of occupation of the territory at the sub-basins of Billings and Guarapiranga, the program aims to develop integrated actions for the expansion of the public infrastructure, social-environmental preservation, and caring for the quality of the water. Thus, the program involves structural and nonstructural actions to be carried out in the short, medium, and long term concerning environmental, social, and land use interventions, understanding that there is an overlap of problems involving urban poverty and occupation of the territory that often compromises water quality.

In July 2009, the World Bank approved a loan of US$ 100 million for the development of Integrated Water Management in Metropolitan São Paulo, with the overall objectives to protect and maintain the quality of water resources, improve the quality of life of the poor population residing in the targeted area, and strengthen the institutional capacity for water management. The loan is directly linked to the Mananciais Project, which has now entered its third and final phase.

Both the World Bank analysis and the Mananciais Project are full of good intentions when viewed from a bird's eye view. From the ground, things look very different. The project lies at the crossroads of a variety of governmental and non-governmental problem solvers. Its focus is the vast watershed systems that are vital for providing water for the more than 20 million people who live in the greater metropolitan region of São Paulo. However, the area is quite densely populated and has been occupied in a disorderly manner, especially since the middle of the 20th century. Disorderly occupation for housing purposes provides a very different perspective on the problem.

The Mananciais Project is part of a broad set of interventions carried out by both the state government and the municipal Town Hall that includes Plano da Bacia do Tietê; Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado; Plano Diretor de Abastecimento de Água da SABESP; and Plano de Macrodrenagem da Bacia do Alto Tietê (São Paulo, 2007/2009). This broader set of activities includes the following:

- The Guarapiranga/Billings Program involves a diversity of actions for urban development, including infrastructure, building houses for those who have been removed due to environmental protection or risk, and land tenure regularization. The Guarapiranga Program started during the Luiza Erundina government (1989–1993)

at the municipal level, with funding from the Word Bank, Town Hall, and SABESP. It continued in the governments of Paulo Maulf (1993–1997) and Celso Pitta (1997–2001). With Marta Suplicy (2001–2004), its name was changed to "Projeto Mananciais" and it was expanded to include the Billings headwaters.

- Programa Córrego Limpo is an initiative of SABESP and the Town Hall aimed at correcting deficiencies in the existing water flow systems. As these deficiencies concern mostly areas of disorderly occupation, the interventions often involve removing houses built at the margins of streams, the urbanization of slums, and the implantation of linear parks.
- Pro-Billings, an intervention program for environmental improvement of the mananciais areas of the Billings reservoir in the São Bernardo do Campo municipality, is being financed by the Japanese Cooperation Agency.
- The Guarapiranga Shoreline Project is aimed at the recuperation of tourism, sport, and leisure activities through the creation of parks interlinked by bicycle and walking paths in areas ceded by the Empresa Metropolitana de Águas e Energia, a state company that owns the reservoir and its margins.

These many interventions have incorporated the constitutional principle of public participation in public management, with a variety of councils created for their implementation. However, the number of governmental agencies involved that traditionally do not interact with each other, and the obvious threats of expropriation and forced removal of those living in protected areas or areas that are at risk of flooding and slippage, generate tensions that create participation difficulties.

Environmental protection in the day-to-day for people living in the district of Jardim Angela

Jardim Angela and Jardim São Luiz belong to the Regional Administration of M'Boi Mirim, located on the south side of the Pinheiros River in the municipality of São Paulo. Together they account for a 602 km territory where some 700,000 people live. These were rural areas, forgotten by City Hall until the 1970s when, due to the massive arrival of workers for industries in the area and the lack of housing policies, people started to "buy" land or just settle, first in the São Luiz area and later in Jardim Angela. Very basic infrastructure (water, sewage, power) was provided as a result of intense protest movements, and other amenities (health and child care centres, for example) were provided by voluntary actions associated, initially, with the Catholic Church's social commitment in the aftermath of Liberation Theology (Oliveira, 2015).

This is a region where self-build houses in occupied areas intermingle with middle class houses built on irregular allotments. Therefore, building in areas at risk of flooding and landslides when removal is a constant threat, striving to acquire land tenure regularization in protected areas, and a very aggressive housing rights movement that is constantly invading unoccupied areas, and even invading the reservoir through illicit landfill sites, creates intense turmoil in which the absence of effective control and action by the government generates frustration and a lack of perspectives for the future.

Based on discourse analysis (Spink, M. J. 1999), two themes concerning environmental protection emerged from the interviews with the two community leaders. The first is the contrast between those who built their houses on what they thought was legally acquired land, and those who they consider unlawful occupiers. The second theme is the truncated dialogue between local leaders and government representatives.

The disorderly occupation of the territory: Tensions between buying and occupying land

The analysis of documents regarding the headwater reservoir systems of the municipality, known as the Guarapiranga reservoir, suggests that until the 1970s this was not even seen as part of the municipality. Forgotten until the first environmental protection law issued in 1975, which was so restrictive that smallholding owners opted to sell their land to incorporators who sold plots without legal binding, this land was the location of the infamous selling and buying contracts (Sales, França, & Filardo, 2000).

As stated by Dona Z,

> Most of the plots of land in our region are all buying and selling (informal contracts). So, my plot is also a contract of buy and sell. There is a large stairway here, where I am is Capela 1 and from these steps onwards is Capela 2. In the Association (referring to a neighborhood association active locally), long time ago, meetings were held for the regularization of the plots of land in this neighborhood, with the presence of two lawyers. One lawyer for Capela 1 and the other for Capela 2. I know that from the steps to here most people got the right to land deeds. But from the steps to there, which is where I live, they were not able to get the deeds for their land.

On and off there have been efforts to legalize land bought in this informal manner. Some residents were able to get their land title, but Dona Z was not one of them, because her plot is within the mananciais area, with the aggravating factor that it is considered an area of high risk for flooding and landslides.

Dona Z's family built on either side of a small river that is now in the midst of a judicial imbroglio. Her father was not able to buy a plot of private land and built in public land hoping that, as was typical then, he would acquire ownership through usucapion (*usocapião*). As she stated in the interview, "At that time the question of the mananciais did not exist." In the process of urbanizing this particular river, the family was removed. In her words,

> Because by then the discussion on the areas of headwaters (mananciais) was strong. At this time as the lawyer went away, gave up and went somewhere else saying he would keep on fighting, but it came to nothing. So my husband went to the town hall. And they said "No, where you live is a manaciais area, you have no right to land deeds". So we continue with a buy and sell contract. And then they came with this story about drainage which was to be done in all this region. And what is not a mananciais area is an area of risk. Where I live is considered an area of risk 4 (the highest degree of risk for the Civil Defense system).

Both Dona MA and Dona Z see their situation differently from the more recent occupiers,

whose claim to ownership is somewhat more complicated. In their perspective, they bought their land legally, but in their advocacy for environmental protection they are often confronted with governmental actors who state that they are illegally occupying a protected area. Curiously, this situation favors their work with the local population.

> Interviewer: now, it seems easier to organize local leadership with regards to health and education. What about the environment ("o verde")? And the mananciais?
> MA: Well, the environment ("o verde") is complicated because when we try to organize the population, we don't work with divisions, we work summing up. So we get in touch with people wherever we go, people from here above, from all sides, we invite them to unite, to sum. And when we we talk about the environment ("o verde"), most of those that live there below don't want to discuss it because they are already inside the reservoir. When we say they are wrong, I can say they are in the wrong because so am I, because I am also inside the mananciais.

The truncated dialogue between local leaders and government representatives

On June 5, 2016, Global Environment Day, we went to the Guarapiranga reservoir for the yearly event of the embrace of the reservoir. There I met Dona MA, who told me yet another sad tale of abandonment by the public authorities. She has many tales about how the margins of the reservoir are slowly being eroded by illegal occupation, as well as by dumping rubble at its margins. For example, in the interview, Dona MA referred to instances of deforestation:

> MA: they are tearing down trees (referring to yet another illegal occupation)
> Interviewer: but did anyone inform the secretary of the Environment?
> MA: Everyone was informed. M. has been here.
> A (Dona MA's husband joining in): they stay neutral
> MA: they made an overflight here
> A: they only want money
> MA: But we never know how these things are being negotiated because I think, I am not sure that it is as I think, but I, MA, think they are doing this because of this political time (meaning elections). I think, and hope it is this, right? That they are waiting for this phase to end in order to take action.

Invasions in the area are frequent and many local leaders are torn between defending the right to a house and the protection of the environment. As in the case of Dona Z and Dona MA, they see themselves as rightful owners and yet as illegal occupiers of protected areas whose value they respect.

> Interviewer: Now, this situation must be very complicated, because whoever is invading must get very angry with you
> MA: They don't fight with me because they know they are in the wrong. Because I go there and talk to them. I explain to them. But you know that those who are there are not the invaders; it is those who bought from who invaded.

The latest tale concerns an area in front of her house, a small holding that until recently was covered in trees and local vegetation. Now she wakes to the sound of falling trees and frightened macaws (*araras*) whose

nests have been destroyed. As usual, she gets in touch with the local regional administrator, the local city councilors, and whoever else might take action. As usual, there is no action. At the same event, the Guarapiranga embrace, I meet MR, who is a technical advisor to the deputy mayor. She says a meeting between the Secretary of the Environment, the Secretary of Urban Affairs, and local representatives has been set but local residents do not believe that there will be action against the criminal cutting of trees.

Besides the issue of invasion of protected areas, there is also the problem of building in areas that are at risk of flooding and landslides. That has been Dona Z's main preoccupation until recently, when disillusion and threats have caused her to give up her advocacy. Without doubt, the issue of removal from risk areas is emotionally charged and judicially complicated. Dona Z battled on both sides: to provide information to local residents and to prove to the governmental authorities that these people were indeed in at-risk areas and were entitled to rental subsidies.

> Interviewer: so, your project (of neighborhood watch) did not involve removals?
> Z: In a way there would have to be removals because many houses…there was on top (of the stream), some were being built right on top of the stream. But our issue with these removals was because many local residents were running risk for their life inside these houses, and were marked for being removed and were not going to get any compensation. So, the issue of removals, that we were fighting for, was because they (government officials) were saying that the residents would have to be moved and would not get more that 5.000 reals and we started to fight for the right to have social rental subsidies. It was a fierce battle and that is when we had the public civil action.

Battle is indeed the right word, as government authorities rarely gave credence to local leaders like Dona Z. In the meetings, they were called liars as government authorities dismissed their tales of people being removed and not getting social rental subsidies. At some point, one of the state prosecutors who was helping them suggested they start taking photos. In her words, "So we started taking photos to show them that there were many houses in the region that were in danger of collapse." The welcome received by the public prosecutors did not extend to the local regional administration, where meetings were frequently cancelled and their presence was only tolerated through the intervention of one of the state prosecutors.

> Z: we continued doing our job. We were called liars. When there was a representative of the Town Hall they would say that the residents had been payed to leave and that work was being carried out in the region and were almost finalized. We would say "no", and they would say "yes". So the public prosecutor said to us: "Know what you should do? Start to take photos". So we started to do so (..) to show them that there were many houses in the region that were at risk of collapse. Then I and D (another activist), we started to go everyday to the public prosecutor office to show the situation of that house, in this photo.
> Interviewer: the people at the regional administration, of the housing sector, of civil defense, they did give you any support?

> Z: Often we would set up a meeting and they would cancel it. Once or twice we participated in a meeting because the promoter set it up saying she needed a meeting with the local administration and saying she would take two local residents, but didn't mention our name, and then I and D would participate.

SOME CONCLUSIONS

Why has there been no action? Brazil is rich in legislation; almost too many laws have been passed with good intentions: environmental protection, rights for housing, rights for health, for education, for leisure. This proliferation of rights reminds one of Bobbio's considerations about the age of rights, when the discourse on rights becomes more complex and rights compete among themselves. The classic era of rights, as proposed by Bobbio (1996), incorporates basically three generations of rights that have their inception at specific moments in the history of occidental societies. A first generation stems from the bitter fights for religion and civil liberties. They concern rights that "restricted the power of the State and provided an area of freedom from the State to an individual or to specific groups" (Bobbio, 1996, p. 18).

A second generation is concerned with social rights, stemming from social transformations related to work, health, and education and, according to Bobbio, it is in this setting that the proliferation of rights occurs. It occurs in three directions: through the increase of materialities that require protection; through granting rights to entities not previously considered, such as social minorities, animals, and the environment; and through recognition of the specificities of human beings: children, women, the aged, mental health patients, and so forth. This proliferation can be attested by the various declarations of rights approved at the United Nation Assemblies since 1948, as well as through national policies in democratic countries.

How does one decide hierarchically which rights are more important? Does one fight for preservation of the environment? Can the housing shortage be solved in the absence of rigorous urban planning? How can control be exerted over territory when the interests of corrupt city councilors, drug lords, and social housing movements like the Workers without a Roof Movement (MTST) collide with other collective interests, such as the need for water management? Hence we arrive at the title of this paper: too many diverging meanings at a crossroads with public management.

REFERENCES

Austin, J. (1962). H*ow to do things with words.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bakhtin, M. (1994). The problem of speech genres (pp. 60–102). In C. Emerson & M. Holquist (Eds), *Speech genres and other late essays.* Austin, TX: University of Texas Press.

Bobbio, N. (1996). *The age of rights.* Cambridge, UK: Polity Press.

Foucault, M. (1987). *A arqueologia do saber*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.

Foucault, M. (1991). Politics and the study of

discourse (pp. 53–72). In G. Burchell, C. Gordon, & P. Miller (Orgs.), *The Foucault effect: Studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press.

Giavarotti, D.M. (2012). *O Jardim Ibirapuera da imposição à crise do trabalho*. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

Jacobi, P.R., Fracalanza, A.P., & Silva-Sánchez, S.S. (2015). Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. *Cad. Metrop*., 17(33), 61–81, doi:10.1590/2236-9996.2015-3303

Latour, B. (1987). *Science in action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Oliveira, J. H. P. (2015). *As múltiplas dimensões da participação grupal: Um estudo de caso sobre um clube de mães da Zona Sul de São Paulo.* Mestrado em Psicologia Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Mol, A. (1999). Ontological politics: A word and some questions. In. J. LAW & J. Hassard (Orgs.), *Actor Network Theory and after* (pp. 74–89). Oxford, UK: Blackwell.

Mol, A. (2002). *The body multiple: Ontology in medical practice.* Durham, NC: Duke University Press.

Sales, M.M.L., França, E., & Filardo Junior, A.S. (2000). Aspectos da Formação da represa e principais transformações (pp. 69–113). In E. FRANÇA (Eds.), *Guarapiranga: Recuperação urbana e ambiental no município de São Paulo*. São Paulo: M. Carrilho Arquitetos.

São Paulo (2007/2009). *Relatório de avaliação ambiental de componentes do programa: Programa Mananciais.* Secretaria de Saneamento e Energia/Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Spink, M.J.P. (Org.). (1999). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: Aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez.

Spink, P. (1999). Análise de documentos de domínio público (pp. 123–152). In M. J. P. SPINK (Org.), *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano*. São Paulo: Cortez.

Sposati, A. (Org.). (2013). *Mapa da inclusão/exclusão da Cidade de São Paulo III*. São Paulo: CEDESP/PUCSP.

Tavares, E. da S. (2013). *As repercussões da práxis religiosa do padre na construção de vínculos sociais no Jardim Ângela.* Dissertação. Mestrado em Psicologia Educacional, Centro Universitário FIEO.

World Bank (2006). *BR-Integrated Water Management in Metropolitan São Paulo*. Project Information Document (PID), Concept Stage, World Bank Report No. AB2742 (July 2006).

O PAPEL DO DIREITO NA ARTICULAÇÃO GOVERNAMENTAL NECESSÁRIA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

THE ROLE OF LAW IN GOVERNMENTAL ARTICULATION REQUIRED IN PUBLIC POLICY: EVALUATING THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

EL PAPEL DEL DERECHO EN ARTICULACIÓN GUBERNAMENTAL NECESARIO A POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA

RESUMO

Este artigo analisa o Programa Bolsa Família (PBF) na condição de política pública de combate à pobreza, explicitando a articulação da ação dos atores envolvidos e os contornos jurídicos que lhe dão suporte. O programa será examinado com base no quadro de referência de políticas públicas proposto por Bucci ("Quadro de referência de uma política pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional", 2015), com ênfase ao estudo de sua dimensão econômico-financeira. Objetiva-se propiciar a leitura do orçamento do programa e examinar a avaliação dos resultados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) , especialmente em relação aos indicadores do programa e à sua sustentabilidade fiscal. Parte-se da hipótese segundo a qual os mecanismos jurídicos de articulação adotados no programa são eficazes para viabilizar parte das finalidades almejadas, mas a articulação com o Tribunal de Contas da União precisa ser aprimorada para solucionar aspectos críticos do programa quanto à dimensão orçamentária.

PALAVRAS-CHAVE: Pobreza, Programa Bolsa Família, dimensão econômico-financeira, orçamento, Tribunal de Contas da União.

Clarissa Ferreira de Melo Mesquita - clamelomesquita@uol.com.br

Doutoranda em Direito Econômico e Financeiro pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito – São Paulo – SP, Brasil

NOTA DE AGRADECIMENTO

Agradeço à Profa. Maria Paula Dallari Bucci, que leu e comentou versão anterior deste artigo e que me instigou a refletir sobre o tema na sua disciplina ministrada no programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da USP. Agradeço à Mariana Bezerra Nóbrega e à Talitha Braz Bernardino, que comigo debateram intensamente o tema durante a referida disciplina. Sou grata também à Mateus Piva Adami, à Roberto Melo Mesquita, e aos dois pareceristas anônimos da revista, por suas críticas e sugestões.

Artigo submetido no dia 26.08.2015 e aprovado em 09.09.2016.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.55422

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This article analyzes the Bolsa Família Program as a public policy to combat poverty, clarifying the articulation of the actors involved and the legal framework that supports it. The program is examined based on the framework for public policy proposed by Bucci ("Quadro de referência de uma política pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional", 2015), deepening the study of its economic and financial dimension. The objective is to provide a reading of the program's budget and examine the evaluation of the results by the Federal Court of Accounts, especially in relation to program indicators and their fiscal sustainability. The hypothesis is that the legal articulation mechanisms adopted in the program are effective for achieving some of its goals, but the articulation with Federal Court of Accounts has to be improved to solve critical aspects of the program's budget.

Keywords: *poverty, the Bolsa Família Program, economic and financial dimension, budget, Court of Union's accounts*

Resumen

En este artículo se analiza el Bolsa Familia como una política pública para combatir la pobreza, clarificando la articulación de la acción conjunta de los actores involucrados y los contornos jurídicos que la sustentan. El programa será discutido desde el marco de las políticas públicas propuestas por Bucci ("Quadro de referência de uma política pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional", 2015), profundizando el estudio de su dimensión económica y financiera. El objetivo es proporcionar una lectura del presupuesto en el programa y examinar los resultados de la evaluación por parte del Tribunal de Cuentas de la Unión, especialmente con relación a los indicadores del programa y su sostenibilidad fiscal. Se inicia con la suposición de que los mecanismos jurídicos de articulación adoptados en el programa son eficaces para realizar parte de sus propósitos, pero la articulación con el Tribunal de Cuentas de la Unión debe mejorarse para resolver aspectos críticos del programa en la dimensión presupuestaria.

Palabras clave: *Pobreza, Programa Bolsa Familia, dimensión económica y financeira, presupuesto, Tribunal de Cuentas de la Unión.*

PROPOSTA DE ANÁLISE: LEITURA DOS ASPECTOS JURÍDICOS DO PBF

O propósito deste artigo é abordar alguns aspectos jurídicos do Programa Bolsa Família (PBF) – o mais importante programa brasileiro de combate à pobreza –, com base na proposta metodológica de análise aplicada. O ponto de partida será o isolamento dos elementos especificamente jurídicos do PBF. Essa análise terá o suporte do quadro de referência de políticas públicas elaborado por Bucci (2015), que contribui para a elaboração de um método estruturado de abordagem jurídica das políticas públicas.

Esse quadro, com base no qual se pretende ler o PBF quanto a seus aspectos jurídicos, é composto pelos seguintes elementos: 1) nome oficial do programa de ação; 2) gestão governamental; 3) base normativa; 4) desenho jurídico-institucional; 5) agentes governamentais; 6) agentes não governamentais; 7) mecanismos jurídicos de articulação; 8) escala e público-alvo; 9) dimensão econômico-financeira do programa; 10) estratégia de implantação; 11) funcionamento efetivo do programa; 12) aspectos críticos do desenho jurídico-institucional.

O artigo se estrutura em duas partes. Na primeira, serão apresentadas as principais características do modelo jurídico adotado pelo programa, com base na análise conjugada dos elementos do quadro de referência. Na segunda, será feita a análise específica e aprofundada de um dos elementos do quadro de referência: a dimensão econômico-financeira do programa, uma vez que esse aspecto tem sido negligenciado como campo

de análise e reflexão.

O objetivo da análise da segunda parte é combinar, conjugada e articuladamente, o estudo da estrutura orçamentária do programa (sob a perspectiva que pode ser chamada de *interna*) com o controle do PBF pelo Tribunal de Contas da União – TCU (sob a perspectiva que pode ser denominada *externa*). Por uma necessidade de recorte metodológico, o estudo da perspectiva externa será centrado em torno da análise feita pelo TCU, uma das instituições brasileiras de controle externo do PBF, no Relatório Sistêmico da Função Assistência Social, TC 011.248/2014-9, que subsidia o Acórdão n. 2382/2014.

Pioneiro na análise da função da assistência social e do PBF, esse relatório é de grande importância por apresentar avaliação técnica detida do funcionamento do programa com base na interpretação do órgão de controle dos indicadores orçamentários do programa. Além disso, a leitura do TCU traz para o debate público uma questão real de viabilidade fiscal do programa, que o desafia, especialmente a longo prazo. A esse relatório e acórdão, seguiu-se um debate importante entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e TCU, que reflete a tensão entre controlado e controlador, e evidencia desafios, não apenas jurídicos, a serem enfrentados pelo programa.

A hipótese central do artigo, a ser testada, é a de que os mecanismos jurídicos de articulação adotados no programa são eficazes para viabilizar parte das finalidades almejadas, mas a articulação com o TCU, ainda que em moldes distintos, precisa ser aprimorada para solucionar aspectos críticos do programa na dimensão orçamentária.

MODELAGEM JURÍDICA DO PBF

Aqui será apresentada a análise dos aspectos jurídicos do PBF com base nos elementos que compõem o quadro de referência, com exceção do 9 (*dimensão econômico-financeira do programa*), objeto de reflexão posterior. Para melhor sistematização, ao longo do artigo, serão feitas referências entre parênteses aos elementos analisados em cada momento. Duas observações merecem destaque: (i) os elementos não necessariamente vão aparecer na ordem em que estão numerados no quadro; (ii) a diferenciação entre os elementos não é estanque, pois há questões do programa que se relacionam a mais de um elemento; entre parênteses optou-se por destacar apenas o elemento central da análise.

Leitura geral do PBF

O Programa Bolsa Família (elemento 1, *nome oficial do programa de ação*) é uma política pública brasileira voltada ao enfrentamento da pobreza, viabilizando a transferência de renda com a inclusão em serviços. Foi lançado no ano de 2003 (elemento 2, *gestão governamental*), primeiro ano do governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), pela unificação de programas preexistentes, com continuação no governo Dilma Rousseff (PT), no início do qual foi lançado o Plano Brasil Sem Miséria, que o PBF passou a integrar.

O PBF é o maior programa de transferência de renda condicionada (PTC; em inglês, *conditional cash transfers* – CCT) do mundo (Rasella et al., 2013; Coutinho, 2012) e sua

cobertura cresceu muito ao longo dos anos. No mês de junho de 2015, o programa beneficiou 13.716.766 famílias no Brasil (Relatório de Informações – RI – Bolsa Família e Cadastro Único, 2015). Como relata Cecchini (2013, p. 370), os PTCs "têm sido um dos principais motores da inovação no âmbito da política social latino-americana nos últimos 15 anos". Esses programas surgiram em meados da década de 1990 e rapidamente se disseminaram, estando presentes atualmente em 20 países da América Latina e Caribe, beneficiando cerca de 120 milhões de pessoas, o que representa 20% da população da região, a um custo de cerca de 0,4% do produto interno bruto (PIB) regional (Cecchini, 2013).

O PBF foi instituído pela medida provisória 132/03, convertida na Lei 10.836/04, regulamentada pelo Decreto 5.209/04 (elemento 3, *base normativa*). Trata-se das normas estruturantes do programa, cujo funcionamento apoia-se também num feixe mais amplo de normas jurídicas, de diferentes origens, nível hierárquico e não necessariamente voltadas ao regramento específico do PBF.

Apesar do PBF ter sido concebido como parte integrante do universo mais amplo da assistência social, em grande medida, especialmente no plano federal, ele vem sendo implementado por meio de um arranjo jurídico-institucional distinto (Coutinho, 2014) (elemento 10, *estratégia de implantação*). O PBF consolidou-se em paralelo à assistência social, à margem de sua estrutura preexistente, como forma de ser blindado da carga de experiências negativas passadas, e também para desenvolver algo novo, com características próprias (Coutinho, 2014).

Na esfera federal, o MDS é responsável pela gestão do PBF, especialmente por meio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc), uma das cinco secretarias que compõem a estrutura do Ministério (elemento 5, *agentes governamentais*).

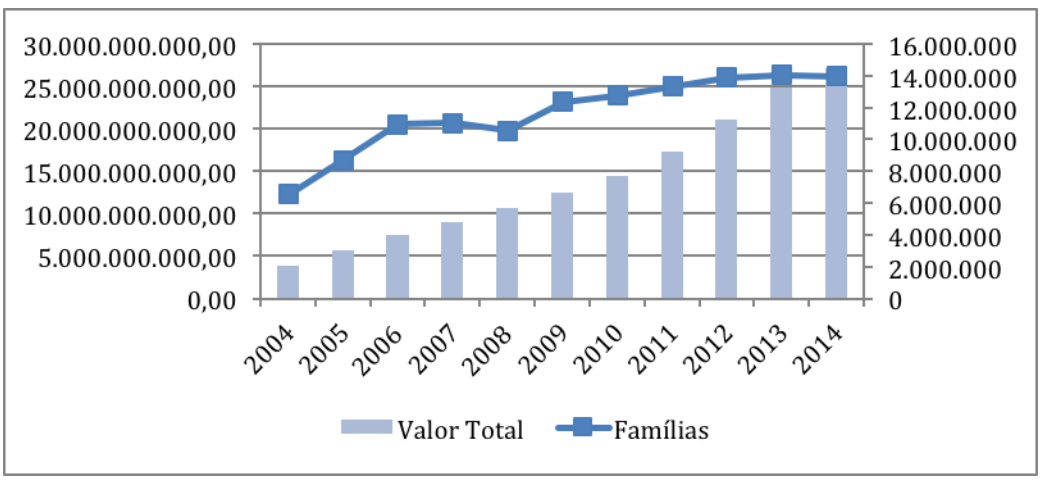
Importante destacar que o PBF é um dos programas sociais de combate à pobreza, mas há outros com esse objetivo ou a ele relacionados, no âmbito do MDS e dos demais ministérios (Saúde, Educação, Cidades etc.) (Relatório TCU). Na estrutura do MDS, atrelados a secretarias e gestão distintas, destacam-se os Benefícios de Prestação Continuada, os Programas Fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a política de Segurança Alimentar e Nutricional.

O foco do PBF são as famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), segundo uma regra de elegibilidade relacionada à renda familiar *per capita*. Consiste na transferência de renda, com condicionalidades, para famílias em situação de pobreza, de renda familiar *per capita* entre R$ 77,00 e R$ 154,00 ao mês, e de extrema pobreza, de renda familiar *per capita* de até R$ 77,00 por mês (art. 18, caput e § 1o do Decreto 5.209/14, com valores alterados pelo Decreto 8.232/14). As famílias ainda podem ser escolhidas por meio da conjunção de indicadores sociais capazes de identificar situações de vulnerabilidade social e econômica. O valor do benefício é definido de acordo com o rendimento e a composição familiar. Atualmente, o PBF conta com quatro modalidades de benefícios (básico, variável, variável vinculado ao adolescente e benefício para superação da extrema pobreza), conforme art. 2o da Lei 10.836/04 e art. 19

do Decreto 5.209/04.

O programa já nasceu desafiado pela necessidade de "unificar os programas setoriais de transferência de renda então existentes e consolidar o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) como base de dados e de gestão do Bolsa Família" (Campello, 2013, p. 15). Ultrapassado o desafio inicial, o CadÚnico constitui atualmente importante instrumento de identificação do público-alvo do PBF, que atende a uma quantidade de famílias bastante expressiva. O gráfico 1 a seguir dimensiona a escala e o público-alvo do PBF (elemento 8, *escala e público-alvo*), ao longo do período de sua existência, assinalando também os valores recebidos pelas famílias beneficiárias.

GRÁFICO 1 - Evolução da quantidade de famílias beneficiárias e valores recebidos – Brasil (2004-2015)



Fonte: Elaboração própria, com dados do Portal da SAGI / MI Social / MI Vetor <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/miv/miv.php>.

O gráfico demonstra a grande evolução do PBF entre 2004 e 2014, tanto no número de famílias alcançadas pelo programa, quanto no valor total e ele destinado. O PBF, que iniciou em 2004 atendendo a cerca de 6,5 milhões de famílias, alcançou em 2014 cerca de 14 milhões de beneficiados. Nota-se que essa quantidade mais do que duplicou neste período de duração. Por outro lado, em 2004 foi repassado às famílias o total de R$ 3,79 bilhões, enquanto em 2014 o valor alcançou R$ 27 bilhões, sete vezes maior. O aumento dos valores médios transferidos deve-se às contínuas inclusões de novas famílias beneficiárias no programa e aos reajustes dos benefícios. Com isso, ultrapassa o público-alvo fixado na ocasião do lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em meados de 2011, de 13,8 milhões de famílias (Prestação de Contas da Presidente da República – PCPR 2013).

Além de lidar com o desafio de unificar os procedimentos de gestão e execução dos programas de transferência de renda da esfera federal, o PBF tem como objetivos promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular

a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza, e promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (cf. art. 4o do Decreto 5.209/04).

Nota-se que o programa nasce para resolver carência muito profunda de milhões de famílias brasileiras, propiciando o alívio imediato da pobreza e da fome, no curto prazo. Mas seu desenho também denota o desafio de induzir o acesso de seus membros às redes públicas de saúde, educação e assistência social, priorizando a intersetorialidade. Por esse motivo, aliando-se a outras políticas, compõe uma estratégia mais ampla com a intenção de alcançar um objetivo de longo prazo e contribuir para a interrupção do ciclo intergeracional de pobreza nas famílias beneficiárias.

Para cumprir esses objetivos e metas, o programa é marcado por um desenho simples de gestão (Campello, 2013) (elemento 4, *desenho jurídico-institucional*). O PBF se apoia na declaração da própria renda pela família e espera romper o ciclo intergeracional da pobreza por meio da exigência do cumprimento das condicionalidades, que compõem um conjunto de ações nas áreas de educação e saúde.

Na saúde, conforme estabelece a portaria GM/MDS n. 321/2008, tem-se o acompanhamento do calendário de vacinação e do desenvolvimento e crescimento infantil para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes (na faixa de 14 a 44 anos, conforme Neri, 2013). Na educação, exige-se que todas as crianças e adolescentes (de 6 a 17 anos) de famílias atendidas estejam matriculadas em escolas, devendo apresentar frequência escolar mínima de 85%, com exceção dos adolescentes de 16 e 17 anos, que devem atender à frequência mínima de 75%.

As famílias beneficiárias devem cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício, enquanto o poder público se responsabiliza pela oferta dos serviços públicos, por meio dos sistemas públicos das respectivas áreas. Por outro lado, as condicionalidades do programa exigem articulação entre as áreas em torno da população beneficiária, que “dão ao programa um caráter intersetorial e exigem articulação estreita entre diferentes ministérios, secretarias de Estado e secretarias municipais” (Magalhães Júnior et al., 2013, p. 95).

Assim, o Ministério da Saúde (MS) é responsável por acompanhar a agenda da saúde, cujas atribuições são compartilhadas com as esferas estaduais, distrital e municipais do Sistema Único de Saúde (SUS), dentro de uma lógica de gestão descentralizada e organizativa (Magalhães Júnior et al., 2013). Na área da educação, incumbe ao Ministério da Educação (MEC) acompanhar a frequência escolar, o que é feito em parceria com os entes federados.

É necessário destacar que o incentivo educacional no PBF envolve apenas matrícula e frequência, sem estímulo à aprovação escolar, como fazem os programas mexicano (Oportunidades) e hondurenho (Programa de Asignación Familiar – PRAF II), conforme indica Draibe (2009).

O constante monitoramento do cumprimento das condicionalidades pelas famílias não foi

desenhado para puni-las, a não ser depois de seguidos e injustificados descumprimentos (Coutinho, 2012). Regra geral, a Portaria GM/MDS n. 321/2008 prevê aplicação sucessiva das penalidades: 1) advertência; 2) bloqueio do benefício por um mês; 3) suspensão do benefício por dois meses; 4) suspensão do benefício por dois meses; 5) cancelamento do benefício (art. 4o). Primordialmente, esse controle objetiva possibilitar que sejam desvendadas as razões do não cumprimento, via acompanhamento de assistentes sociais, e ajudar as famílias a cumprir esses compromissos (Cecchini, 2013).

Nota-se que os esforços institucionais para a implementação e desenvolvimento do PBF baseiam-se na articulação intersetorial (elemento 7, *mecanismos jurídicos de articulação*). As ações dos Ministérios da Saúde e Educação, setores do governo relacionados às condicionalidades, são articuladas à atuação do MDS-Senarc (elemento 5, *agentes governamentais*). Conforme Barbosa et al., "entre outras importantes ações, a Senarc estabelece os critérios de seleção dos beneficiários, ou seja, de quem recebe e de quanto recebe, define também o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte dos benefícios, entre várias outras definições de parâmetros operacionais" (2013, p. 331).

Além disso, embora a administração seja feita pelo MDS, várias outras instituições estão envolvidas, como a Caixa Econômica Federal (CEF), que é o banco público federal responsável pela gestão operacional do CadÚnico (elemento 6, *agentes não governamentais*). Cabe também a ela pagar os benefícios aos destinatários, com recursos da União (Tesouro Nacional), diretamente às famílias, preferencialmente às mulheres e por meio de um cartão magnético (Coutinho, 2012).

Essa articulação intersetorial é combinada com a articulação interfederativa (elemento 7, *mecanismos jurídicos de articulação*). De fato, o programa federal soma esforços das diversas esferas federativas, em um contexto marcado pela definição de responsabilidades e pela diretriz de descentralização político-administrativa, que permitiu uma parceria do governo federal com governos municipais, estaduais e distrital. Deveras, conforme analisado, o trabalho de acompanhamento das condicionalidades é executado de maneira descentralizada pelos sistemas de educação e saúde (Paiva et al., 2013).

A conjugação de esforços entre entes federativos também é observada na gestão do CadÚnico. Nesse sistema, gestão e coordenação estratégica são atreladas ao MDS, mas, de forma descentralizada, os municípios realizam o cadastramento dos potenciais beneficiários, ".. tendo por parâmetros as estimativas do público-alvo do programa e do cadastro" (Silveira et al., 2013, p. 307). Conforme aduz Coutinho (2012, p. 99): "Embora não haja limites para o número de potenciais beneficiários do PBF inscritos no CadÚnico, o programa prevê um teto (inicialmente de 11 milhões e atualmente de 12,5 milhões) de famílias a serem cobertas. (...) No PBF, há tetos municipais (quotas) que limitam a quantidade de beneficiários que cada cidade pode ter".

De acordo com Barbosa et al.: "o papel mais importante dos municípios é a responsabi-

lidade pela identificação das famílias a serem beneficiadas, mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro" (2013, p. 331). Segundo Coutinho (2012, p. 99): " em alguns municípios, a informação é baseada em autodeclaração de renda e em outros há assistentes sociais realizando in loco a coleta de informações que são, em qualquer caso, recebidas pela Caixa Econômica Federal, encarregada dos pagamentos".

A partir das informações do CadÚnico, de responsabilidade dos agentes municipais, caberá à Caixa consolidar os números e enviá-los ao MDS, que decide quem é elegível. A CEF faz os pagamentos a partir da lista que a ela é devolvida pelo MDS (Coutinho, 2012).

Especialmente, dois mecanismos merecem ser destacados pela importância na articulação interfederativa: primeiro: termo de adesão assinado entre o MDS e os municípios brasileiros, responsável por sistematizar os compromissos a serem cumpridos pelos municípios para tornarem-se participantes do PBF. Para aderir ao PBF, cada município deve designar um gestor e precisa ter uma Instância de Controle Social (ICS), com a função de acompanhar a gestão do CadÚnico e do PBF no município. Como explica Coutinho (2014), as prefeituras brasileiras não precisaram necessariamente criar um novo órgão de controle social, pois foi permitido que conselhos já existentes no município fizessem as vezes das ICS, como instâncias designadas. Na prática, dois terços das unidades de controle social do PBF utilizam as estruturas da assistência social (Coutinho, 2014).

O segundo mecanismo de destaque é o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), criado em 2006, que reforça a capacidade gerencial dos municípios, uma vez que apresenta duas funções centrais: "mensurar a qualidade das ações de gestão do município" e "servir de base para a transferência de recursos de apoio à gestão descentralizada, que podem ser utilizados pelos municípios para a realização de ações e projetos de fortalecimento do programa, do Cadastro e do acompanhamento de condicionalidades, bem como de apoio à instância de controle social" (Paiva et al., 2013, p. 33).

Como já mencionado, a adesão dos municípios ao PBF está condicionada à criação das ICS, órgãos que realizam o controle social do programa, em nível local (Decreto 5.209/04, arts. 29 e 30). Há também ações de fiscalização feitas pelas instituições de controle externo, como Ministério Público (MP), Controladoria-Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU). A fiscalização é realizada pelo MDS com base em denúncias efetuadas e documentação encaminhada pelos demais entes federados (Decreto 5.209/04, art. 33).

Importante destacar ainda que, diferentemente de outros PTCs, como o mexicano (Oportunidades) e o chileno (Puente/Chile Solidario), o programa brasileiro não prevê prazos de permanência (Draibe, 2009), pressupondo apenas a manutenção dos critérios de elegibilidade das famílias.

Avaliação jurídica da articulação do PBF: perspectiva geral

Após mais de uma década de existência do PBF, pode-se afirmar que o Bolsa Família se tornou um programa de ampla escala para

os pobres, adquirindo estabilidade na área social, e se consolidou uma verdadeira política de Estado (Campello, 2013), que se emaranha na tessitura mais ampla do estado de bem-estar brasileiro.

Diversos estudos evidenciam que o programa tem desafios a enfrentar, mas já alcançou significativos impactos sobre as condições de vida da população beneficiada. Uma revisão da literatura evidencia alguns resultados bastante relevantes, a seguir sintetizados (elemento 11, funcionamento efetivo do programa).

São conhecidos os impactos do PBF na redução da pobreza e na diminuição da desigualdade de renda (Magalhães Junior et al., 2013), inclusive regional (Paiva et al., 2013), sendo possível que o impacto do programa explique entre 12 e 21% da redução mais recente do coeficiente de Gini (Paiva et al., 2013). A situação dos mais pobres melhorou, evidenciando que a pobreza e a extrema pobreza somadas caíram de 23,8% para 9,6% da população (Souza et al., 2013). Observa-se também que os recursos aplicados no programa têm efeito multiplicador no PIB e, segundo Paiva et al., o gasto adicional de 1% do PIB gera aumento de 1,44%.

Estudos revelam impacto do PBF na dinamização da economia nacional pela criação do grande mercado consumidor interno (Magalhães Júnior et al., 2013; Jannuzzi et al., 2013) e sugerem que o desenho do programa tem sido efetivo para mantê-lo bem direcionado à população mais pobre (Paiva et al., 2013). Há evidências de que o programa não gera "efeito preguiça", bem como não tem efeito pró-natalista (Paiva et al., 2013; Jannuzzi et al., 2013, & Oliveira et al., 2013). Estudos demonstram ainda que não há evidências de que o programa afete a escolha ocupacional dos beneficiários entre postos formais e informais (Barbosa et al., 2013).

Também são observados avanços nas áreas da educação e saúde. Na educação, observam-se menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão (Paiva et al., 2013, & Oliveira et al., 2013). Na saúde, destaca-se a contribuição do programa na redução da desnutrição, da mortalidade infantil e do baixo peso ao nascer (Magalhães Júnior et al.), e no conjunto de condicionalidades de saúde, com aumento da cobertura vacinal e das consultas pré-natais (Paiva et al., 2013, & Rasella et al., 2013).

É importante enfatizar que esses resultados favoráveis no mais das vezes se associam também a outros fatores. Por exemplo, o PBF foi um dos responsáveis pela redução da desigualdade, a qual também se relacionam fatores como "aumentos reais do salário mínimo, as aposentadorias rurais, a estabilidade monetária e o BPC [Benefício de Prestação Continuada] (...), os aumentos do gasto em educação, investimentos em capacitação para o trabalho, programas de microcrédito, alterações nos mecanismos contributivos da previdência social e a possibilidade de expansão do mercado interno e da inserção" (Coutinho, 2014, p. 276-277).

Diante dessa avaliação e da explicitação da modelagem jurídica do programa, está confirmada a hipótese inicial deste artigo: os mecanismos jurídicos de articulação adotados no programa são eficazes para viabilizar parte das finalidades almejadas.

Deveras, o sucesso do Bolsa Família, em

boa medida, relaciona-se à boa qualidade do seu arcabouço jurídico que, no dizer de Coutinho (2012, p. 115), "vertebra" ações de desenho institucional de políticas públicas. Não é possível atribuir o resultado do programa a uma única escolha do direito, mas a uma gama delas.

Entre outras coisas, a instrumentalização jurídica do programa (i) estruturou uma rede de coordenação articulada do programa com diferentes políticas sociais, sobretudo saúde, educação e assistência social (articulação intersetorial); (ii) reforçou a conjugação de esforços dos três níveis de governo (articulação interfederativa) por meio da criação de uma rede intergovernamental responsável por sua implementação; (iii) foi fundamental na conformação do desenho jurídico-institucional do PBF, cujo sucesso também advém do CadÚnico, da gestão simples, da escolha dos agentes governamentais e não governamentais, e da estruturação em paralelo à assistência social. Por esse motivo, é possível afirmar que a criação e a evolução do Bolsa Família refletem a crescente institucionalização e integração entre programas e órgãos públicos, que são em grande medida construções jurídicas.

É certo que, como seria de se esperar, há desafios a serem enfrentados pelo programa, como sua articulação a outras políticas de assistência social (Coutinho, 2014), e a garantia de sua sustentabilidade fiscal, desafio que será especificamente abordado a seguir (elemento 12, *aspectos críticos do desenho jurídico-institucional*).

DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO PBF

Aqui será apresentada a análise específica e aprofundada do elemento 9 do quadro de referência. Da perspectiva econômico-financeira, serão tecidos comentários sobre a base normativa, o funcionamento efetivo do programa e os aspectos críticos do seu desenho jurídico-institucional.

Leitura do orçamento do PBF

O PBF é financiado por recursos da União (Tesouro Nacional) e por empréstimos obtidos pelo governo brasileiro junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

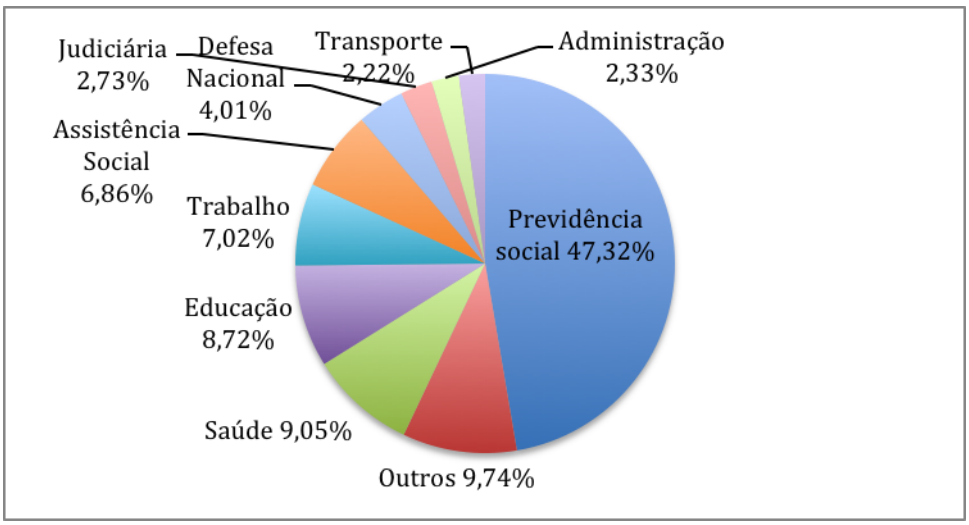
O valor direcionado ao programa tem crescido consideravelmente, alcançando mais de R$ 27 bilhões em 2014, valor sete vezes maior do que o repassado em 2004, como demonstra o gráfico 1, anteriormente analisado. Os gastos com a função do Estado "assistência social", nela incluído o PBF, também se revelam bastante expressivos, conforme demonstra o gráfico 2 a seguir, que representa a despesa empenhada em 2013 (valor total de R$ 1.930.337 trilhões), por função de governo, excluídos os encargos especiais (R$ 987,5 bilhões ou 51,16% do total). Dois esclarecimentos conceituais merecem ser mencionados antes da apresentação do gráfico.

Por despesa empenhada entende-se o momento a partir do qual o Estado se tornou obrigado a realizar a despesa. Com efeito, no âmbito do processo orçamentário, os passos previstos na legislação para efetivamente executar a despesa são: (i) empenho: que passa a obrigar o Estado a realizar a despesa, (ii) liquidação da despesa: fase em que se verifica se o credor tem capacidade de

gastar o montante empenhado e se os títulos e documentos comprobatórios do crédito, como contratos e convênios, estão regulares e (iii) pagamento: que ocorre em dois momentos distintos, a ordem de pagamento de despesa e a realização do desembolso propriamente dito pela autoridade competente (Bambini de Assis, 2012).

Já a função encargos especiais "engloba as despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra" (MTO 2015, p. 32).

GRÁFICO 2 - Despesa empenhada por função de governo (2013), em R$ milhões



Fonte: Elaboração própria, com dados do Relatório TCU.

Constata-se do gráfico que os gastos com assistência social (R$ 64,64 bilhões ou 6,86% do total) são menores do que os da Previdência Social, Saúde, Educação e Trabalho, mas são bastante representativos, não podendo ser considerados insignificantes em relação ao orçamento global. Além disso, outro dado merece atenção: os gastos com assistência social são principalmente com Fortalecimento do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) (56,40%), Bolsa Família (38,14%) e Segurança Alimentar e Nutricional (4,79%) (Relatório TCU). Juntos, esses três programas representam cerca de 99,33% dos gastos com a assistência social.

Esses dados demonstram que o gasto com assistência social e especificamente com o PBF é relevante, e cada vez mais. Em certa medida, essa constatação colide com a afirmação de que esse programa tem baixo custo (Paiva et al., 2013) apesar de apresentar várias externalidades positivas, que, numa situação ideal, podem fazer com que o benefício que a sociedade terá ao longo dos anos supere seu custo elevado.

Os dados da evolução orçamentária evidenciam que o PBF e a assistência social são prioridades governamentais. Deveras, como aduz Bambini de Assis, num contexto de escassez e de disputas, o orçamento é uma escolha de prioridades, pois não há recursos para atender à demanda quase infinita que

surge sobre a questão financeira (2012). Em certa medida, esse cenário desafia a permanência de qualquer política pública, mesmo as emergentes, sobretudo em períodos de menor expansão econômica. Em 2015, por exemplo, houve corte significativo no orçamento de muitas áreas e em diversos programas sociais. Ao menos num momento inicial, o PBF foi blindado desses cortes (Foreque et al., 2015), mas sente impacto da crise, como se nota no veto da presidente ao reajuste do PBF na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no início de 2016 (Carvalho et. al., 2016).

Assim, como aduz Cecchini, é possível afirmar que o futuro do PBF e dos PTCs dependerá das condições da economia dos diferentes países. Consolidados num período de prosperidade econômica, a diminuição dos recursos pode gerar pressão pela diminuição dos montantes das transferências e/ou da quantidade de beneficiários (Cecchini, 2013).

A reflexão da autora e a avaliação dos dados da evolução orçamentária evidenciam o desafio de assegurar a sustentabilidade financeira do PBF, de modo a garantir cobertura e permanência temporal, para que continue cumprindo com seus objetivos. Esse desafio também foi assinalado pelo TCU, no acórdão n. 2382/2014, analisado neste artigo, relatado pelo ministro Augusto Sherman Cavalcanti, que foi acompanhado pelos demais ministros por unanimidade. Em suas razões de decidir, o ministro claramente enfatiza a necessidade de garantir a sustentabilidade fiscal do programa, para o que é necessário que o governo crie “portas de saída” (voto, p. 2).

Em linhas bastante gerais, nesse julgado, o TCU recomenda que o MDS: a) aperfeiçoe os indicadores da função assistência social do Plano Plurianual e dos relatórios de gestão de suas Secretarias; b) promova estudos para identificar ações e indicadores que auxiliem a emancipação dos beneficiários do PBF (ementa). O estudo dos indicadores remete às previsões do PBF na tríade orçamentária.

O Plano Plurianual da União (PPA) para o período de 2012 a 2015, instituído pela Lei 12.593/12, em seu anexo, elenca para o programa temático Bolsa Família (Programa 2019) quatro objetivos, para os quais existem cinco indicadores (acompanhados de índices de referência), 17 metas e cinco iniciativas. A partir dessas diretrizes de ordem mais geral, as leis orçamentárias anuais fixam ações específicas. Para o PBF, a Lei 12.952/14, no suplemento 14, prevê ações específicas e os respectivos valores. A tabela a seguir resume os principais dados das leis orçamentárias.

TABELA 1 - PBF na tríade orçamentária – objetivos e iniciativas (PPA 2012-2015) e ações (LOA 2014).

Programa Temático 2019 – Bolsa Família		
Programa: 2019 Bolsa Família	**Valor do Programa Constante da LOA: 25.294.890.000**	
Objetivo (PPA)	0374 – Reforçar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, para ruptura do ciclo intergeracional de pobreza	
Iniciativa (PPA)	0149 – Acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação e monitoramento das famílias com descumprimentos do PBF, oferecendo diagnóstico qualificado e dinâmico da situação dessas famílias e implementação de ações, em parceria, de aperfeiçoamento na oferta desses serviços, bem como articulação de programas complementares	
Ação (LOA)	Não consta	Não consta
Indicador (PPA)	Indicadores das Taxas de acompanhamento das condicionalidades	
Objetivo (PPA)	0375 – Aprimorar a gestão, a operacionalização e a fiscalização do Programa Bolsa Família	
Iniciativa (PPA)	14B – Aprimoramento e desenvolvimento de atividades terceirizadas de administração do cadastro único e de benefício do PBF, bem como daquelas atividades de apoio à fiscalização, ao controle e à auditoria da execução do Programa Bolsa Família	
Ação (LOA)	20IT – Aperfeiçoamento da disseminação do PBF e do Cadastro Único	Valor: R$ 12.500.000
Iniciativa (PPA)	14E – Fortalecimento da capacidade de gestão descentralizada do programa Bolsa Família	
Ação (LOA)	8446 – Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família	Valor: R$ 603.000.000
Indicador (PPA)	Ausência de indicador	
Objetivo (PPA)	0376 – Localizar e caracterizar as famílias consideradas como público-alvo dos programas de transferência de renda e dos programas sociais do Governo Federal voltados à população de baixa renda, e realizar a gestão e manutenção de suas informações socioeconômicas, por meio do desenvolvimento e aperfeiçoamento de metodologias, instrumentos e sistemas de informações, com o objetivo de subsidiar o planejamento e a implementação de políticas de combate à pobreza e à desigualdade social	
Iniciativa (PPA)	14H – Disponibilização de informações de identificação e caracterização socioeconômica qualificadas e atualizadas, de todas as famílias brasileiras de baixa renda, para elaboração de estudos e pesquisas, e para o planejamento e implementação de políticas públicas e ações governamentais voltadas ao combate à pobreza e à desigualdade social	
Ação (LOA)	6414 – Sistema Nacional para Identificação e Seleção de Público-Alvo para os Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único	Valor: R$ 28.500.000
Indicador (PPA)	Indicador Grau de focalização do Cadastro Único	
Objetivo (PPA)	0619 – Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação	
Iniciativa (PPA)	02ER – Transferência de renda às famílias em condição de pobreza e extrema pobreza	
Ação (LOA)	8442 – Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza (Lei 10.836, de 2004)	Valor: R$ 24.650.890.000
Indicador(PPA)	Indicador Taxa de atendimento às famílias pobres	

Fonte: Elaboração própria, com dados do PPA 2012-2015 e da LOA – 2014.

Algumas conclusões podem ser extraídas da tabela: a) inexistem ação e recurso para concretizar o objetivo 374; b) não há indicadores do cumprimento do objetivo 375, o que prejudica sua avaliação e não passou desapercebido pelo TCU. Além disso, outras conclusões podem ser obtidas da avaliação do TCU, com base na comparação do valor de referência do PPA com o valor informado no PCPR 2013, apresentado a seguir:

TABELA 2 - Indicadores selecionados do PPA – Comparação entre valores de referência e os informados

Indicador	Valor de referência PPA		Valor Informado PCPR 2013	
	Data	Índice (a)	Data	Índice (b)
Grau de focalização do Cadastro Único	31/12/2010	94	31/12/2013	88,56
Taxa de atendimento às famílias pobres	31/12/2010	98,33	31/12/2013	102,53

Fonte: Elaboração própria, com dados do PPA 2012-2015 e do PCPR 2013.

A avaliação do TCU sobre esses dois indicadores do PPA é positiva (TC 011.248/2014-9). Segundo o Tribunal, o primeiro permite identificar se o programa está focalizado nas famílias com perfil de baixa renda, contribuindo para identificar se o programa também atinge aquelas com renda maior. O segundo indicador, por sua vez, é considerado válido pelo TCU, embora não tenha alcançado com exatidão 100% e careça de atualização.

A tabela 1 ainda evidencia a diferença de valores direcionados às ações do PBF, sendo possível notar, com base nos dados coletados, que a maior parte dos recursos com o PBF ocorre na ação 8442, transferência de renda diretamente às famílias.

Importante esclarecer que os valores das ações previstos na tabela 1 constam da LOA, portanto não necessariamente refletem os valores pagos, por alterações ao longo da execução orçamentária. No Brasil, embora alguns estudos demonstrem a necessidade de se atribuir maior eficácia às leis orçamentárias, pela própria aplicação do princípio da legalidade (Pinheiro, 2011), na prática o planejamento estatal nas leis orçamentárias ainda é, em grande medida, insuficiente por conta do caráter autorizativo do orçamento.

Por fim, a tabela 1 evidencia a inexistência de indicadores de “portas de saída” do PBF no PPA, que tampouco apresenta um objetivo voltado à emancipação ou à saída dos beneficiários do programa. Esses indicadores também não foram encontrados entre os previstos nos relatórios de gestão das Secretarias do MDS, também avaliados pelo TCU.

Em linhas gerais, nos termos do voto condutor do acórdão, essa inexistência de indicadores é bastante prejudicial, pois isso dificulta o fornecimento de informações necessárias para a tomada de decisões corretas e tempestivas, num cenário em que a evolução dos

gastos leva à otimização da aplicação dos recursos e consequente seleção adequada dos beneficiários, bem como ao estímulo da emancipação deles. Assim, nas palavras do ministro, "é preciso estudar medidas e indicadores tendentes a incrementar as 'portas de saída' do Programa, até porque o objetivo não é manter as famílias na pobreza, mas sim emancipá-las" (voto, p. 5).

Alguns fatores explicam a preocupação do TCU com a inexistência de indicadores de "portas de saída" (voto. p. 5):

> a) "na composição do índice que apura o desenvolvimento das famílias nos municípios [Índice de Desenvolvimento da Família (IDF)], as dimensões da pobreza com pior avaliação são aquelas que poderiam proporcionar uma 'porta de saída' dos programas assistenciais, quais sejam, o acesso ao conhecimento e o acesso ao trabalho";
> b) há o risco de que a massa de beneficiários do PBF, mantida a situação de pobreza e alcançada a idade de 65 anos, migre para o Benefício de Prestação Continuada (BPC), no valor de um salário mínimo, o que aumentaria ainda mais o impacto sobre o orçamento público;
> c) a quantidade de famílias beneficiárias evolui no programa, bem como o valor médio dos benefícios, que passou de R$ 60,00 em 2007 para aproximadamente R$ 150,00 em 2013; e
> d) 23,80% da população brasileira é atendida pelo PBF, percentual que supera 40% da população local em oito Estados, sendo ainda necessário considerar percentual de beneficiários do BPC e aposentados atrelados aos Regimes de Previdência.

Apesar de fugir ao escopo deste artigo analisar os indicadores dos relatórios de gestão, é importante pontuar, ainda que em linhas gerais, sua avaliação pelo TCU. Entre esses indicadores, o TCU destaca a "taxa de atendimento às famílias pobres" e o "percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza", que se baseiam na linha de extrema pobreza e pobreza definidas administrativamente, estabelecidas em R$ 70,00 e R $140,00, valores atualizados para R$ 77,00 e R$ 154,00 (Decreto 8232/2014). O TCU não adentra à complexa discussão do cálculo da linha de pobreza. Porém, com base na proposta do Banco Mundial, da qual o governo afirma estar próximo ao fixar o valor de R$ 70,00 (R$ 77,00, atualizado), o TCU entende que, definido o valor, ele deve ser ajustado anualmente pelo poder de paridade de compra (PPC). Isso, segundo o TCU, ".. não foi feito de 2009 a junho de 2014, fazendo com que, no período, a linha de pobreza oficial se descolasse do seu significado científico e útil para uso em indicadores de desempenho" (voto, p. 3).

Conforme o relatório TCU, salientado no voto do ministro relator, com base nas inflações brasileira (IPCA) e a americana (CPI – *Consumer Price Index*), as linhas de pobreza e extrema pobreza poderiam ser majoradas, respectivamente, ao menos, para R$ 100,00 e R$ 200,00, em 2013, valores acima dos atualizados (R$ 77,00 e R$ 154,00). Para o TCU, "essa constatação representa um risco de sobrestimativa do número de pobres que teriam superado a pobreza" (voto, p. 3).

Em vista da análise do TCU, fica sua mensagem: "faz-se necessário realizar um acompanhamento meticuloso e avaliar até onde

é possível estender a concessão desses benefícios de forma sustentável" (voto, p. 5), em vista da real preocupação com a sustentabilidade fiscal do PBF.

Avaliação jurídica da articulação do PBF: perspectiva orçamentária

O Relatório Sistêmico da Assistência Social, julgado pelo TCU, primeiro relatório dessa função, como informa o TCU, tem o objetivo de oferecer ao Congresso Nacional e à sociedade brasileira um panorama da situação da assistência social.

Na prática, no entanto, o trabalho do TCU recebeu fortes críticas por parte do MDS. À sessão de julgamento do acórdão, ocorrida em 10 de setembro de 2014, seguiu-se ampla discussão envolvendo TCU e MDS. Em nota pública ("Nota de Esclarecimento do MDS"), após a sessão, esse ministério afirma que o relatório do TCU partiu de premissas erradas para chegar a conclusões equivocadas. Em passagem polêmica, ainda revela que: "o texto revela ignorância dos técnicos sobre os critérios internacionais de mensuração de pobreza, desconhecimento da legislação e até mesmo erros de cronologia que induziram os Ministros a equívoco". Para o MDS, o relatório do TCU desconsiderou as respostas e esclarecimentos técnicos por ele prestados. As críticas constantes da nota pública podem ser assim sumarizadas:

> a) A linha de extrema pobreza foi instituída pelo Decreto 7.492/11, não sendo possível falar em correção desde 2009;
> b) O valor de R$ 70 equivalia em junho de 2011 a US$ 1,25 por dia, tendo sido atualizado para R$ 77 (Decreto 8.232/14), revelando-se compatível com o parâmetro internacional para classificar a extrema pobreza (paridade do poder de compra);
> c) Os esforços de redução da pobreza não se limitaram à dimensão de renda, como comprova estudo recente do Banco Mundial, que mostra a queda da pobreza crônica multidimensional no Brasil, passando de 6,7% para 1,6% entre 2004 e 2012;
> d) O relatório expressa posicionamento político do TCU às vésperas das eleições presidenciais, por questionar o aumento do gasto com assistência social;
> e) Foi feita referência no relatório preliminar do TCU a dois projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, de origem do senador Aécio Neves, o que causa "estupefação";
> f) O relatório do TCU adota posições simplistas e preconceituosas com o público do Bolsa Família, desconhecendo: (i) o direito à assistência social e à rede de proteção social, consolidada nos últimos anos; (ii) dados e estatísticas que mostram que a maioria dos adultos do Bolsa Família trabalha; (iii) o conjunto de esforços empreendidos pelo Brasil sem Miséria para melhorar a inclusão econômica desta população;
> g) "as sugestões de aperfeiçoamento nos indicadores e técnicas de monitoramento e avaliação são sempre bem-vindas no processo de melhoria contínua das políticas públicas do MDS".

A essa nota, seguiu-se outra de esclarecimento assinada pelo ministro relator do processo, datada de 12 de setembro de 2014 ("Nota sobre o relatório da assistência social"), cujos argumentos podem ser resumidos da seguinte forma:

> a) Nas conclusões do relatório aprovado

foram considerados os dados coletados por um ano por equipe técnica preparada, e também os comentários do MDS sobre o relatório preliminar, que ficou à sua disposição por 30 dias;
b) No relatório aprovado pelo Plenário do TCU não foi apontado qualquer projeto de lei com autoria específica sobre o tema, sendo referida apenas a existência de projetos legislativos em geral;
c) O relatório reconhece a validade do parâmetro internacional definido pelo Banco Mundial (1,25 dólar por dia ajustado pelo PPC), mas ".. foi verificada, na auditoria, a ausência de atualização desse parâmetro, na conversão para a moeda nacional, por um período de 5 anos, de 2009 a 2014. O dado é objetivo, basta ver o art. 1o dos Decretos 6.917/2009 e 8.232/2014";
d) "A desatualização distorce indicadores do MDS que se utilizam desse parâmetro, tais como a 'Taxa de atendimento às famílias pobres' e 'Percentual de famílias atendidas que ultrapassaram a linha de pobreza', portanto prejudicam a transparência do Programa em pontos importantes como os resultados de superação de pobreza";
e) O relatório não defendeu a alteração das regras de elegibilidade do PBF pela atualização da linha administrativa da pobreza (o que geraria repercussões fiscais), mas apenas que os indicadores que usam essa linha sejam atualizados, para garantir o acompanhamento adequado do desempenho da política;
f) O aumento dos gastos do programa não foi questionado, tendo em vista a real necessidade dos beneficiários;
g) O relatório indica riscos que devem ser considerados no presente para que os benefícios sejam economicamente suportados também no futuro;
h) A preocupação com as "portas de saída" do PBF diz respeito a "quebra do ciclo intergeracional da pobreza", objetivo que não conta com indicadores;
i) O relatório reconhece a importância e os benefícios das ações federais na política de inclusão social;
j) "Faz parte das atribuições constitucionais do Tribunal avaliar a administração pública e a assistência social...".

A nota do MDS também repercutiu na sessão plenária de 17 de setembro de 2014, na qual se manifestaram o Presidente do TCU, ministro João Augusto Ribeiro Nardes, o ministro relator e o ministro Marcos Bemquerer Costa, em repúdio à nota.

O embate ocorrido claramente sinaliza fragilidade na articulação entre o MDS e o TCU, e confirma a segunda parte da hipótese deste artigo, de que a articulação com o TCU precisa ser aprimorada para solucionar aspectos críticos do programa na dimensão orçamentária.

Essa articulação, no entanto, é desafiada pelo aspecto político subjacente a qualquer programa de ação e a esse em particular, a evidenciar que esse embate reflete uma disputa que é também política, e ainda pela tensão existente na relação entre controladores e controlados. Esses desafios não tornam óbvio dizer que é preciso aprimorar a articulação entre MDS e TCU, mas revelam que o problema da articulação nesse caso deve ser pensando de modo distinto. Assim, não deixa de ser um desafio do PBF o aprimoramento da articulação do MDS com o TCU, em torno dos objetivos comuns.

É certo que essa questão envolve contornos que ultrapassam a esfera jurídica. Mas a instrumentalização jurídica também exerce papel importante, por exemplo, de aprimorar e fortalecer o diálogo institucional, e garantir que meios adequados sejam usados para se discutir tecnicamente a deliberação do TCU, que foge à nota pública usada pelo MDS.

CONCLUSÕES

Aqui o objetivo é retomar o tema central deste artigo com base nas conclusões obtidas da avaliação do PBF.

O direito cumpre um papel importante na articulação governamental necessária às políticas públicas em geral e ao Bolsa Família de forma específica. No caso do PBF, sua trajetória de sucesso é, em boa medida, consequência da sua boa instrumentalização jurídica, que combinou articulação intersetorial à articulação interfederativa. Sem dúvida, também foi fundamental para o sucesso do programa o desenho jurídico-institucional, com a consolidação do CadÚnico, a configuração de um desenho simples de gestão, a escolha dos agentes governamentais e não governamentais, e a formatação em paralelo à estrutura já existente da assistência social.

Ao longo da trajetória do programa, ele tem sido desafiado em diversos momentos e em diferentes circunstâncias. Um dos desafios a serem enfrentados é garantir sua sustentabilidade econômico-financeira, concretizando a emancipação das famílias, que é um dos objetivos primordiais do programa. Para isso, é essencial a discussão, que ultrapassa a esfera jurídica, sobre " as portas de saída", sendo possível afirmar que a sugestão do TCU de criação de indicadores nas leis orçamentárias pode ser uma medida eficaz.

Por outro lado, esse desafio, nada trivial, exige dos atores sociais envolvidos esforços conjuntos e coordenados, que nem sempre são facilmente atingidos, como demonstra o embate entre MDS e TCU, em torno da linha de pobreza. Esse embate reflete uma disputa que é política, além de ser fruto da tensão entre controladores e controlados.

Mesmo reconhecendo esses fatores, é possível afirmar que os caminhos a serem perseguidos para garantir sustentabilidade financeira ao programa passam pelo aprofundamento da articulação entre MDS e TCU. Constatar essa necessidade de articulação não é uma obviedade, ao menos por dois motivos. Primeiro, o aspecto político subjacente ao PBF e a tensão controlador-controlado tornam possível sustentar que, na relação MDS-TCU, o problema da articulação deve ser pensando de outro modo. Segundo, o embate entre esses órgãos traz evidentes consequências práticas para o programa, distanciando a possibilidade de serem encontradas soluções para os aspectos críticos do PBF na dimensão econômico-financeira e prejudicando, em última instância, o acompanhamento adequado do funcionamento da política e seu avanço como política pública central de combate à pobreza.

REFERÊNCIAS

Bambini de Assis, L G. (2012). *Processo legislativo e orçamento público: Função do controle do Parlamento.* São Paulo: Saraiva.

Barbosa, A. L. N. de H., & Corseuil, C. H. L. (2013). Bolsa Família, Escolha Ocupacional e Informalidade no Brasil. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.). *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 327-339). Brasília: Ipea. Recuperado em 26 ago. 2015, de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Bucci, M. P. D. (2015). Quadro de referência de uma política pública: Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. In: G. P. Smanio, P. T. Bertolin, & P. C. Brasil (Orgs.), *O Direito na Fronteira das Políticas Públicas.* São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica.

Campello, T. (2013). Uma Década Derrubando Mitos e Superando Expectativas. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 15-24). Brasília: Ipea. Recuperado em Disponível em 26 ago. 2015, de http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Carvalho, D., & Monteiro, T. (2016, 2 jan.). *Dilma avalia opção para reajuste do Bolsa Família*. O Estado de São Paulo. Recuperado de http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-avalia-opcao-para-reajuste-do-bolsa-familia,1817324

Cecchini, S. (2013). Transferências condicionadas na América Latina e Caribe: Da inovação à consolidação. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 369-396). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Coutinho, D. R. (2012). O direito nas políticas sociais brasileiras: Um estudo sobre o programa Bolsa Família. In: M. G. Schapiro, & D. M. Trubek (Orgs.), *Direito e Desenvolvimento: Um diálogo entre os Brics* (pp. 73-122). São Paulo: Saraiva.

Coutinho, D. R. (2014). Entre eficiência e legitimidade: O Bolsa Família no desafio de consolidação do SUAS. In: A. de Á. Gomide, & R. R. C. Pires (Eds.). *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos institucionais de Políticas Públicas* (pp. 267-293). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf

Draibe, S. (2009). Programas de Transferências condicionadas de renda. In: F. H. Cardoso, & A. Foxley (Eds.), *América Latina: Desafios da democracia e do desenvolvimento, v. 2: políticas sociais para além da crise* (pp. 103-143). Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC.

Foreque, F., & Cruz, V. (2015, 22 de maio). *Prioridade de Dilma, Educação deve ter corte de R$ 9 bilhões*. Folha de S.Paulo. Recuperado de www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/05/1632333-prioridade-de-dilma-educacao-deve-responder-por-13-do-corte-de-r-70-bi.shtml

Jannuzzi, P. de M., & Rodrigues Pinto, A. (2013). Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: Uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: uma década de*

inclusão e cidadania (pp. 179-192). Brasília: Ipea. Recuperado em 26 ago. 2015, de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Magalhães Júnior, H. M., Jaime, P. C., & Lima, A. M. C. de. (2013). O papel do setor Saúde no Programa Bolsa Família: Histórico, resultados e desafios para o Sistema Único De Saúde. In: T. Campello & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 93-107). Brasília: Ipea. Recuperado em 26 ago. 2015, de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Manual técnico de orçamento – *MTO 2015*. Recuperado em 26 ago. 2015, de www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2015_1a_edicao-150514.pdf

Neri, M. C. (2013). Sistemas de pagamento subnacionais baseados no bolsa família. Dez anos do programa bolsa família: Desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.). *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp.125-136). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Nota de esclarecimento do MDS (2015, 7 jul.). Recuperado de www.mds.gov.br/cnas/noticias/nota-de-repudio-do-cnas

Nota sobre o relatório da assistência social – TCU (2015, 7 jul.). Recuperado de http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=5129496

Notas de desagravo (2015, 16 jul.). Recuperado em 16 jul. 2015, de http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/detalhes_noticias?noticia=5132203

Oliveira, L. F. B. de, & Soares, S. S. D. (2013). "Efeito Preguiça" em programas de transferência de renda? In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.). *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 341-358). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Paiva, L. H., Falcão, & T., Bartholo, L. (2013). Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: Um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 25-46). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Pinheiro, L. F. V. (2011). Rumo ao orçamento impositivo: A delimitação da ação administrativa pelas leis orçamentárias. In: J. M. Conti, & F. F. Scaff (Coords.), *Orçamentos públicos e direito financeiro* (pp. 385-431). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Prestação de contas da presidente da república (PCPR) 2013. Recuperado de www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2013/pcpr-2013.pdf

Rasella, D., Aquino, R., Santos, C. A. T., Paes-sousa, R., & Barreto, M. L. (2013). Efeitos

do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: Uma análise nos municípios brasileiros. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp.247-262). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

RI Bolsa Família e Cadastro Único, 2015 – Brasil. *Relatórios de Informações Sociais, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. Recuperado de http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada

Silveira, F. G., Campolina, B., & Horn, R. V. (2013). Impactos do Programa Bolsa Família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescentes de 10 A 18 Anos. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 305-325). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Souza, P. H. G. F. de, & Osorio, R. G. (2013). O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: T. Campello, & M. C. Neri (Orgs.), *Programa Bolsa Família: Uma década de inclusão e cidadania* (pp. 139-155). Brasília: Ipea. Recuperado de www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_bolsafamilia_10anos.pdf

Tribunal de Contas da União. TC 011.248/2014-9 (Relatório TCU), *Acórdão n. 2382/2014 (Acórdão TCU)*. TCU – Plenário, de 10/9/2014.

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL: IMPACTOS NA TAXA DE ANALFABETISMO NOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SANTA CATARINA

SOCIAL DEVELOPMENT INDICATORS: IMPACTS ON THE ILLITERACY RATE IN THE MUNICIPALITIES OF SANTA CATARINA

INDICADORES DE DESARROLLO SOCIAL: IMPACTOS SOBRE LA TASA DE ANALFABETISMO EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE SANTA CATARINA

RESUMO

O objetivo deste estudo foi verificar o impacto dos indicadores de desenvolvimento social – índices de matrículas, de discentes e docentes e de gastos municipais com educação – na taxa de analfabetismo dos municípios do estado de Santa Catarina. Foram analisados 293 municípios. Com base em referencial teórico, foram elaboradas hipóteses de pesquisa com o propósito de validar o estudo. A pesquisa é de cunho descritivo e correlacional, e foi realizada por meio de análise documental, com abordagem quantitativa, e uso da técnica de Regressão Logística. Os resultados permitiram evidenciar que, no ensino pré-escolar, um número alto de alunos por professor prejudica a taxa de alfabetismo, e maior gasto no ensino infantil pode produzir melhores indicadores de analfabetismo. Infere-se que há confirmação da teoria de que os gastos públicos e a forma de gerenciamento influenciam os indicadores da qualidade do ensino, principalmente no ensino pré-escolar, o que pode revelar que, quanto mais cedo a criança entra na escola e quanto mais o município investe nela, melhor será o aproveitamento nos indicadores totais de analfabetismo da população.

PALAVRAS-CHAVE: Indicadores, impactos, desenvolvimento social, taxa de analfabetismo, Santa Catarina.

Sabrina do Nascimento - sabnascimento@gmail.com
Professora da Universidade do Oeste de Santa Catarina – Joaçaba – SC, Brasil

Débora Gomes Machado - debora_furg@yahoo.com.br
Professora da Universidade Federal do Rio Grande – Rio Grande – RS, Brasil

Jorge Eduardo Scarpin - jscarpin@gmail.com
Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade – São Paulo – SP, Brasil

Delci Grapégia Dal Vesco - Delcigrape@gmail.com
Professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Cascavel – PR, Brasil

Artigo submetido no dia 15.09.2015 e aprovado em 03.11.2016.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.56089

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The study aims to verify the impact of social development indicators, enrollment rates, students, teachers, and municipal education spending on the illiteracy rate of the Santa Catarina municipalities, 293 municipalities were analyzed. From the theoretical framework, research hypotheses were drawn, to validate the study. The research was descriptive and correlational; it was made through a document analysis with a quantitative approach, using the logistic regression technique. The survey results highlight that pre-school education and a high number of students per teacher affect the literacy rate, and increased spending on kindergarten can produce better literacy indicators. It is inferred that this confirms the theory that public spending and the form of management influence on teaching-quality indicators, particularly in pre-school education, which may show that the sooner the child enters school and the more the municipality invests in these children, better will be total literacy indicators of the population.

Keywords: *Indicators, impacts, social development, illiteracy rate, Santa Catarina.*

Resumen

El estudio tuvo como objetivo verificar el impacto de los indicadores de desarrollo social, las tasas de matrícula, los estudiantes y profesores y el gasto municipal en educación en la tasa de analfabetismo de los municipios de Santa Catarina. Se analizaron 293 municipios. Desde el marco teórico se elaboraron hipótesis de investigación con el fin de validar el estudio. La investigación es de naturaleza descriptiva y correlacional, y se llevó a cabo por medio de un análisis de documentos con un enfoque cuantitativo, utilizando la técnica de regresión logística. Los resultados del estudio han puesto de relieve que en la educación preescolar, un elevado número de alumnos por maestro afecta a la tasa de alfabetismo y una mayor inversión en el jardín de infantes puede producir mejores indicadores de analfabetismo. Infiere también, que existe una confirmación de la teoría de que el gasto público y la manera de gestión influencia en los indicadores de calidad educativa, especialmente en la enseñanza preescolar, que puede demostrar que, cuanto antes el niño entra a la escuela y cuanto más invierte el municipio en estos niños, mejor es el resultado en los indicadores de población total de analfabetismo.

Palabras clave: *Indicadores, impactos, desarrollo docial, tasa de analfabetismo, Santa Catarina.*

INTRODUÇÃO

O estímulo para o crescimento econômico tem perpassado recomendações de políticas econômicas voltadas ao entendimento dos padrões de crescimento entre países e regiões, à alavancagem da taxa de crescimento, aos investimentos em capital humano e, mais especificamente, aos investimentos em educação, de forma a possibilitar um reflexo positivo no bem-estar da população.

Num país onde a riqueza está concentrada nas mãos de uma minoria – neste caso, o Brasil –, é natural que a maioria sofra com os problemas sociais. Slomski et al. (2004) defendem que o estado tem como obrigação manter o equilíbrio social e diminuir as desigualdades, no entanto ele tenta minimizar essa situação por intermédio de programas sociais. Os autores destacam que é de suma importância os programas sociais promoverem a inclusão social, contudo seus reflexos aparecerão apenas em médio e longo prazo com a potencialização do capital humano por meio da educação.

Estudos sobre os indicadores sociais têm permeado a academia. Varela e Martins (2005) analisaram os indicadores sociais gerados no setor público brasileiro e seu uso potencial no processo de planejamento e orçamento. Concluíram que é preciso aprofundar o conhecimento técnico quanto à utilização de indicadores sociais na definição de prioridades, alocação de recursos orçamentários, execução e avaliação de programas, buscando a identificação e a superação das principais dificuldades de operacionalização desses indicadores.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador de desenvolvimento social muito utilizado em pesquisas. Scarpin (2006) o conceitua como uma medida resumo do desenvolvimento humano que mensura a realização média de um país em três dimensões básicas: vida longa e saudável, conhecimento e nível de vida digno.

O estudo de Pereira (2009) investigou em que medida a qualidade da educação é um importante aspecto do desenvolvimento e está associada às outras dimensões da vida humana. Para verificar essas associações, a autora calculou a correlação entre a qualidade da educação dos municípios mineiros, mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), e cada uma das demais dimensões do desenvolvimento humano, as quais foram medidas de acordo com o Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS). Pereira (2009) concluiu que o fato de a qualidade na educação estar associada às demais dimensões do desenvolvimento pode significar que esse aspecto, além de potencial causa da melhoria de outras dimensões do desenvolvimento, sofre um possível efeito de políticas voltadas para estas.

Diante do relevante contexto da educação para o desenvolvimento de uma nação, das políticas públicas de investimentos nessa área e dos indicadores sociais como medida de monitoramento e controle de crescimento, surge a seguinte questão desta pesquisa: No âmbito dos indicadores de desenvolvimento social, os índices de matrículas, de discentes e docentes e de gastos municipais com educação impactam na taxa de analfabetismo dos municípios do estado de Santa Catarina?

Por esse motivo, o objetivo deste estudo é verificar o impacto dos indicadores de desenvolvimento social – os índices de matrículas, de discentes e docentes e de gastos municipais com educação – na taxa de analfabetismo dos municípios do estado de Santa Catarina. Os indicadores desenvolvidos como variáveis de estudo reportam-se aos índices de matrículas no ensino pré-escolar em relação aos residentes com idade entre 5 e 6 anos, bem como aos índices de discentes e docentes, sendo eles: discentes em relação ao número de docentes no ensino pré-escolar e escola pública, discentes quanto ao número de escolas de ensino fundamental e escolas públicas municipais, discentes em relação ao número de pré-escolas, discentes quanto ao número de pré-escolas e escolas públicas municipais. Os índices de gastos municipais com educação seriam o Ensino Fundamental *per capita*, a Educação Infantil *per capita* e a taxa de analfabetismo dos municípios do estado de Santa Catarina. Esses indicadores e suas respectivas variáveis são utilizados no modelo de regressão logística calculado, o qual tem o propósito de validar as hipóteses que respondem à indagação que permeia este estudo.

A relevância desta pesquisa repousa sobre os seguintes aspectos: a) a presença de externalidades que levam o governo à elaboração de políticas públicas de investimento em programas sociais para fomentar o desenvolvimento e o bem-estar da população; b) os bens públicos estão atrelados à correta alocação dos recursos que lhes são destinados; c) a educação é parte fundamental e necessita de investimento para sua ma-

nutenção como bem público; d) as políticas públicas necessitam de monitoramento e avaliação por parte do ente público. Este estudo buscou contribuir para o fomento, a discussão e a ilustração do desempenho da educação no contexto dos índices estudados referentes aos municípios do estado de Santa Catarina.

Para Dal Vesco (2008), quando o cálculo privado diferir do cálculo social da produção ou do investimento, ocorrem as externalidades. Scarpin (2006) salienta que, na presença de externalidades, o interesse da sociedade inclui o bem-estar das demais pessoas afetadas. O autor acrescenta que um dos mecanismos existentes para corrigir a alocação ineficiente de recursos em um mercado provocado por determinada externalidade são as políticas públicas. Na seção que segue, será apresentado o embasamento teórico dos temas contextualizados que dão suporte a este estudo.

REVISÃO DE LITERATURA

A revisão de literatura deste artigo compreende o entendimento sobre o analfabetismo e o analfabetismo funcional; sobre a educação como forma de desenvolvimento, que relaciona educação, trabalho, qualificação e renda; sobre a avaliação pelas entidades públicas, que discorre sobre a necessidade de controle e monitoramento de indicadores, sobretudo os sociais, e sobre os indicadores sociais, os quais os associam à distribuição de recursos públicos.

Analfabetismo

Conforme Vieira (2006), analfabeto é aquele que não aprendeu a ler e escrever; indica, conforme a origem da palavra, o desconhecimento das letras. De acordo com o INEP (2001, p. 19): "É considerada analfabeta a pessoa que declara não saber ler nem escrever um bilhete simples no idioma que conhece". Aquela que apenas assina o próprio nome também é considerada analfabeta.

Para Vieira (2006), a alfabetização é o passo inicial e fundamental para que jovens e adultos prossigam no processo de escolarização; ela contribui para a superação do sentimento de inferioridade dos adultos analfabetos, o que os leva a descortinar outros horizontes; além disso, contribui no combate à pobreza. Pinto et al. (2000) analisaram os principais fatores associados ao analfabetismo e identificaram que essa condição é um fenômeno que está presente, com maior predominância, não só nas regiões mais pobres do País como também na periferia dos grandes centros urbanos. Os autores constataram, ainda, que a frequência à escola não é um antídoto contra o analfabetismo, ressaltando a necessidade de as políticas de combate ao analfabetismo levarem em conta os diferentes perfis dos segmentos que estão nessa situação.

Lorenzo (2007) explica o analfabetismo funcional ao descrever quatro níveis de alfabetização: analfabetismo que corresponde à forma absoluta; alfabetismo rudimentar, em que o sujeito conhece as letras, lê palavras e pequenas frases isoladas, mas não compreende mensagens extraídas de textos; alfabetismo básico, em que o sujeito lê e compreende textos de média extensão e faz uso de informações extraídas destes, mas apresenta limitações quando os textos são mais extensos ou envolvem maior número de relações entre as informações presentes, e o alfabetismo pleno, no qual não há limita-

ções para a compreensão ou busca de informações por meio da linguagem escrita dos textos cotidianos. Os analfabetos funcionais, conforme o autor, são os indivíduos que estão nos níveis de analfabetismo e alfabetismo rudimentar.

Educação como ferramenta de desenvolvimento

Para Scarpin (2006), a intervenção governamental pelas despesas públicas é dada por três vias. A primeira delas é o bem público propriamente dito que não pode ser feito pelo mercado, como é o caso da segurança pública. A segunda é considerada como *bem de mérito*, por exemplo, a educação, que é um bem julgado como especialmente desejável e oferecido pelo governo. Por fim, há a questão da assistência aos pobres. Embora o mercado seja eficiente na produção e distribuição dos bens desejados por indivíduos que têm dinheiro para gastar, não atende às necessidades dos que são pobres.

As relações entre educação e trabalho, entre qualificação e renda, são objetos de estudo de Psacharopoulos (1994), Flug, Spilimbergo, e Wachtenheim (1996) e Paiva (1998). Por meio deles, é possível depreender que houve mudanças na relação remuneração/qualificação do indivíduo. Antes a população mais educada recebia salários e/ou benefícios mais elevados, e esse diferencial se justificava pelos anos de escolaridade e titulação obtida. Paiva (1998), em seu estudo, concluiu que o investimento em ensino fundamental é mais rentável que em outros níveis, o que pode acarretar significativas consequências, do ponto de vista da política educacional, as quais merecem ser debatidas.

As formas de medir esse diferencial individual estão no cerne da comprovação do "valor econômico da educação", mesmo quando os benefícios sociais de tais diferenças são considerados apenas de maneira difusa, imprecisa e residual (Scarpin, 2006). O autor (2006, p. 57) assevera que:

> Na medida em que a sociedade do conhecimento se desenvolve, requerendo mais competência científica e técnica, o ensino superior também se expande, e, dentro dele, a educação profissional, necessária para o desempenho de tarefas especializadas que são típicas da atividade industrial, assim como das atividades mais complexas no setor da indústria e dos serviços.

Ferranti et al. (2002) salientam que, por meio de um documento do Banco Mundial sobre a América Latina, a demanda por maiores competências está aumentando mais do que a por trabalhadores menos qualificados na maior parte dessa região. Resta, então, o seguinte desafio: a desigualdade de salários tende a aumentar enquanto as desigualdades de acesso à educação permanecerem, e a falta de competências pode se tornar uma restrição para o desenvolvimento econômico. Os autores explicam que, em contrapartida, é também uma oportunidade, pois a demanda potencial crescente por educação abre a oportunidade de acelerar o crescimento da produtividade da economia por meio da redução da distância entre educação e tecnologia. "Para conseguir isto, as políticas devem responder de forma rápida, de tal maneira que a demanda por mais e melhor educação se traduza de fato em níveis educacionais maiores e melhores para

a força de trabalho, e maior produtividade no nível das firmas" (Ferranti et al., 2002, p. 5).

Pimentel e Haddad (2005) complementam que se pode considerar a educação de duas formas. Primeiro, do ponto de vista regional: trata-se de um insumo em sua função de produção, cujo impacto é elevar a produtividade do trabalho, aumentando o bem-estar regional como um todo. Segundo, da perspectiva do indivíduo: a educação, ao elevar sua produtividade marginal, aumenta sua remuneração, o que lhe permite uma elevação do bem-estar e, mais do que isso, pode funcionar como uma espécie de impulso para superar a pobreza.

O estudo de Marquetti, Berni, e Hickmann (2005) revelou que, no Estado do Rio Grande do Sul, a acumulação de capital humano na forma de ensino fundamental apresenta efeito positivo sobre o crescimento econômico, sendo que isso não é verdadeiro para a acumulação de capital humano na forma de ensino médio e superior.

Avaliação pelas entidades públicas

De acordo com Scarpin (2006), a discussão sobre o papel da intervenção governamental na economia, para fins de alocação equitativa dos recursos da sociedade, tem como embasamento a teoria dos bens públicos para a justificativa da alocação dos recursos nacionais entre o setor público e privado, cuja finalidade é fornecer parte dos bens requeridos pela população. Essa teoria, segundo o autor, visa analisar a eficiência do uso de recursos pelo setor público.
Para Meirelles (1966), citado por Slomski (2001), a administração pública representa o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. E, para que o Estado atinja seus propósitos, é preciso organizar-se. Nas entidades públicas, essa organização cabe, em parte, à controladoria.

Slomski (2001) salienta que, na estrutura administrativa dos municípios, a controladoria deveria ter a condição de Secretaria Municipal, para, em conjunto com o gestor máximo – no caso, o prefeito –, definir as necessidades informativas para a tomada de decisão em todos os níveis, produzindo, assim, interface nas atividades e, por consequência, melhor gerenciamento das informações.

Para essa organização, surgem necessidades informativas que perpassam pelo controle administrativo, o qual, por sua vez, requer acompanhamento que pode ser realizado por meio da avaliação e do monitoramento dos indicadores de desempenho sociais. De acordo com Varela e Martins (2005), a avaliação de programas e projetos sociais é um tema presente na sociedade e, no contexto das entidades públicas, deve ser entendida como exercício permanente de comparação entre o planejado e o executado, com a finalidade de contribuir para a tomada de decisão em relação aos programas e melhorarias necessárias aos futuros planejamentos.

Slomski et al. (2004) explicam que cada vez mais são realizados diagnósticos para determinar a eficiência das políticas sociais quanto à utilização de seus recursos. Sendo assim, é indispensável a análise objetiva de cada situação social a ser modificada. Entretanto, os autores defendem que, com isso, não bastam as descrições quantitativas das

carências da população; é necessário apresentar, também, outras informações que permitam interpretá-las.

Varela e Martins (2005) salientam que o uso de indicadores no processo orçamentário ganha destaque quando a ênfase deixa de ser a função controle e passa a ser a gerência e, logo em seguida, o planejamento das ações governamentais. Assim, a necessidade de informação sobre "em que" e "para que" se gastam os recursos públicos é adicionada àquela sobre "o que" o governo adquire, tornando proeminente o processo de mensuração das ações orçamentárias.

O orçamento de desempenho, segundo Varela e Martins (2005), dá ênfase à gerência e à administração e, consequentemente, aos custos e às realizações das atividades, ou seja, à implementação dos programas governamentais. Portanto, os tipos de indicador a serem usados seriam os de insumo, processo, *output*, eficiência e eficácia. Os autores explicam que, em relação à medida que proporciona a avaliação, foi estabelecido que cada programa deve conter indicadores que quantifiquem a situação que o programa tem por fim modificar, bem como os valores e metas das atividades e os projetos componentes do programa.

No tocante às políticas de investimento voltadas à educação no Brasil, em 2006, houve a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb). Para Campos e Cruz (2009), a regulamentação desse órgão representou um avanço no financiamento da educação pública brasileira, pois vinculou uma parcela considerável de receitas à manutenção de todas as modalidades do ensino básico. Com sua universalização, esse fundo pode contribuir para a redução do analfabetismo, entre outros benefícios. Entretanto, os autores destacam que a política de vinculação dos recursos, isoladamente, pode não ser suficiente para a mitigação de todos os problemas apresentados pela educação pública brasileira.

Conforme Fernandes et al. (2008), além do Fundeb, teve-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Posteriormente, foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), que são políticas educacionais que, ao mesmo tempo, oferecem autonomia, ditam parâmetros que são cobrados por meio de avaliação, entre outros programas e suas formas específicas de avaliação.

Indicadores sociais

Para Pereira (2009), o uso de indicadores tem se mostrado fundamental para otimizar a distribuição dos recursos disponíveis, buscando melhor resultado das políticas implementadas, especialmente em ambientes onde esses recursos são escassos e a demanda por serviços é crescente. Dessa forma, a mensuração do desenvolvimento ganha destaque na agenda dos governos locais, os quais pretendem implementar políticas de desenvolvimento socioeconômico.

A autora salienta que, embora haja grande utilidade dos indicadores, é essencial salientar que sua interpretação deve ser acompanhada de uma análise detalhada do fenômeno estudado, uma vez que o alcance dos indicadores é limitado como tentativa

de captar num simples número a complexa realidade social. Pereira (2009) destaca que existem várias tipologias de classificação de indicadores sociais, dependendo, em especial, do fim a que se destinam, da etapa do ciclo de formulação e avaliação de políticas públicas, do seu grau de complexidade e da época em que foram criados.

Para Varela, Martins, e Corrar (2006), uma das iniciativas mais conhecidas quanto ao uso de indicadores sociais é a da Organização das Nações Unidas (ONU), que, na década de 1990, criou o IDH, apresentando uma inovação ao introduzir, em sua concepção, as variáveis longevidade e educação, além da renda, para comparar o grau de desenvolvimento dos países. Vale destacar, segundo Pereira (2009), que o conceito de desenvolvimento humano como expansão das capacidades também inclui o papel da ação humana como agente ativo de mudanças e não apenas considera o homem como beneficiário passivo do progresso social e econômico.

Outras experiências surgiram com base no IDH, sendo o caso do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) construído pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), órgão do governo do estado de São Paulo, com o objetivo de classificar os municípios paulistas segundo a qualidade de vida dos habitantes.

Varela, Martins, e Corrar (2006) salientam que uma das principais preocupações relacionadas à gestão pública é como alocar os escassos recursos públicos na prestação de serviços de maneira eficaz e efetiva. Dessa forma, o interesse não se restringe apenas às modificações nas condições de riqueza, longevidade e escolaridade da população, mas também aos recursos utilizados para alcançar essas mudanças.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho se constitui em uma investigação de natureza descritiva e correlacional. Cooper e Schindler (2003, p. 136) ensinam que o estudo descritivo "se refere a uma questão ou hipótese na qual o pesquisador pergunta ou declara algo a respeito de tamanho, forma, distribuição ou existência de uma variável". Para Sampieri, Collado, e Lucio (2006, p.104), pesquisas de natureza correlacional "têm como objetivo avaliar a relação entre duas ou mais variáveis ou conceitos". Nesse contexto, o propósito desta pesquisa foi verificar o impacto dos indicadores de desenvolvimento social – os índices de matrículas, de discentes e docentes e de gastos municipais com educação – na taxa de analfabetismo dos municípios do estado de Santa Catarina.

A população deste estudo é composta pelos 293 municípios do estado de Santa Catarina, conforme o censo do IBGE de 2000. Na amostra, foram utilizados todos os municípios, configurando-se como uma amostra censitária. Cabe mencionar que o estudo apresenta uma questão de pesquisa que o orienta e que, para prover respostas a essa indagação, apresentam-se, na pesquisa, três hipóteses centrais, a saber:

H1 – Os Indicadores de percentuais de matrículas de discentes no ensino infantil e fundamental não trazem impacto na taxa de analfabetismo dos municípios de Santa Catarina.
H2 – Os Indicadores de discentes e docen-

tes não trazem impacto na taxa de analfabetismo dos municípios de Santa Catarina.
H3 – Os Indicadores de gastos municipais com educação não trazem impacto na taxa de analfabetismo dos municípios de Santa Catarina.

As hipóteses estão consubstanciadas nos estudos de Ferranti et al. (2002), Marquetti, Berni, e Hickmann (2005), Fernandes et al. (2008), Campos e Cruz (2009), os quais utilizaram variáveis semelhantes.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa é de natureza quantitativa quando faz uso da análise multivariada dos dados por meio da técnica de Regressão Logística para respondê-la. Por essa abordagem, Oliveira (2001) afirma que é possível quantificar opiniões e dados para o emprego de recursos e técnicas estatísticas. Boudon (1989, p. 24) destaca que "as pesquisas quantitativas podem ser definidas como as que permitem recolher, num conjunto de elementos, informações comparáveis entre um elemento e outro". A técnica de Regressão Logística foi selecionada por seu potencial de correlacionar dois grupos de variáveis classificatórias. De acordo com Hair Júnior et al. (2005, p. 10), essa técnica é conceituada como "uma forma especializada de regressão que é formulada para prever e explicar uma variável categórica binária (dois grupos), e não uma medida dependente métrica". Maroco (2007, p. 684) destaca que essa ferramenta "é uma técnica de regressão a utilizar para modelar a ocorrência, em termos probabilísticos, de uma das duas realizações das classes da variável (...) o modelo logístico permite avaliar também a significância de cada uma das variáveis independentes no modelo". Como o modelo de regressão logística trabalha apenas com variáveis binárias, optou-se por categorizar a variável de analfabetismo. Assim, municípios com baixo analfabetismo, inferior a 10%, foram categorizadas com valores iguais a zero e municípios com alto analfabetismo, superior a 10%, foram categorizados com valores iguais a um, para que o modelo pudesse ser operacionalizado. A seguir, apresenta-se a Tabela 1, com as variáveis classificatórias utilizadas na Regressão Logística.

Tabela 1. Codificação da variável classificatória

Valor original	Valor interno	Número de municípios
Municípios com analfabetismo < 10%	0	108
Municípios com analfabetismo > 10%	1	185

Fonte: Dados da pesquisa.

O estudo deu-se por meio de uma pesquisa documental. Para Lüdke e André (1986, p. 38), "a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvendando aspectos novos de um tema ou problema". Destaca-se, ainda, que os dados obtidos são de natureza primária. De acordo com Lakatos e Marconi (1999, p. 159), esses dados são "[...] históricos, bibliográficos e estatísticos; informações, pesquisas e material cartográfico, arquivos oficiais e particulares; registros em geral; documentação pessoal etc." Sendo assim, a seguir, serão apresentadas as etapas correspondentes à fase de coleta dos dados para a consecução deste estudo.

A coleta dos dados foi dividida em três etapas. A primeira aconteceu em 23 de outubro de 2009, por meio da coleta no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (www.ibge.gov.br), das informações relacionadas à população dos 293 municípios analisados, dos índices de Ensino – Matrículas, Docentes e Rede Escolar em 2008 e a População e Domicílios. Para tanto, cabe mencionar que se realizou a exclusão das informações relacionadas aos índices que correspondem ao Ensino Superior, à Educação acima de 30 anos e às diferenciações por gênero no item "residente". Na segunda etapa, realizou-se a coleta das informações no site do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br), em 24 de outubro de 2009, as quais são pertinentes as despesas municipais com Educação e suas derivações nos demonstrativos públicos de cada município investigado no período de 2005 a 2008. Nesse contexto, inicia-se a terceira etapa que compreende a coleta das informações do Índice de Desenvolvimento Humano Mundial (IDH-M), disponível por meio do software Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil – versão 1.0.0. De posse dos dados, realizou-se a criação de um banco de dados confeccionado a partir de uma planilha eletrônica no Microsoft Excel, que foi utilizado na importação das informações para o software SPSS, as quais foram analisadas com auxílio da regressão logística. A Figura 1 apresenta todas as fases perpassadas por esta pesquisa, o que proporciona um bom entendimento sobre ela. Aborda a questão de pesquisa, o objetivo geral e a amostra censitária dos 293 municípios do estado de Santa Catarina na primeira fase. Demonstra todos os locais onde foram coletadas as informações e a geração do banco de dados com as 18 variáveis analisadas pela Regressão Logística na segunda fase. Por fim, na terceira fase, apresenta a análise dos dados das 18 variáveis, a fim de validar o modelo e as três hipóteses deste estudo.

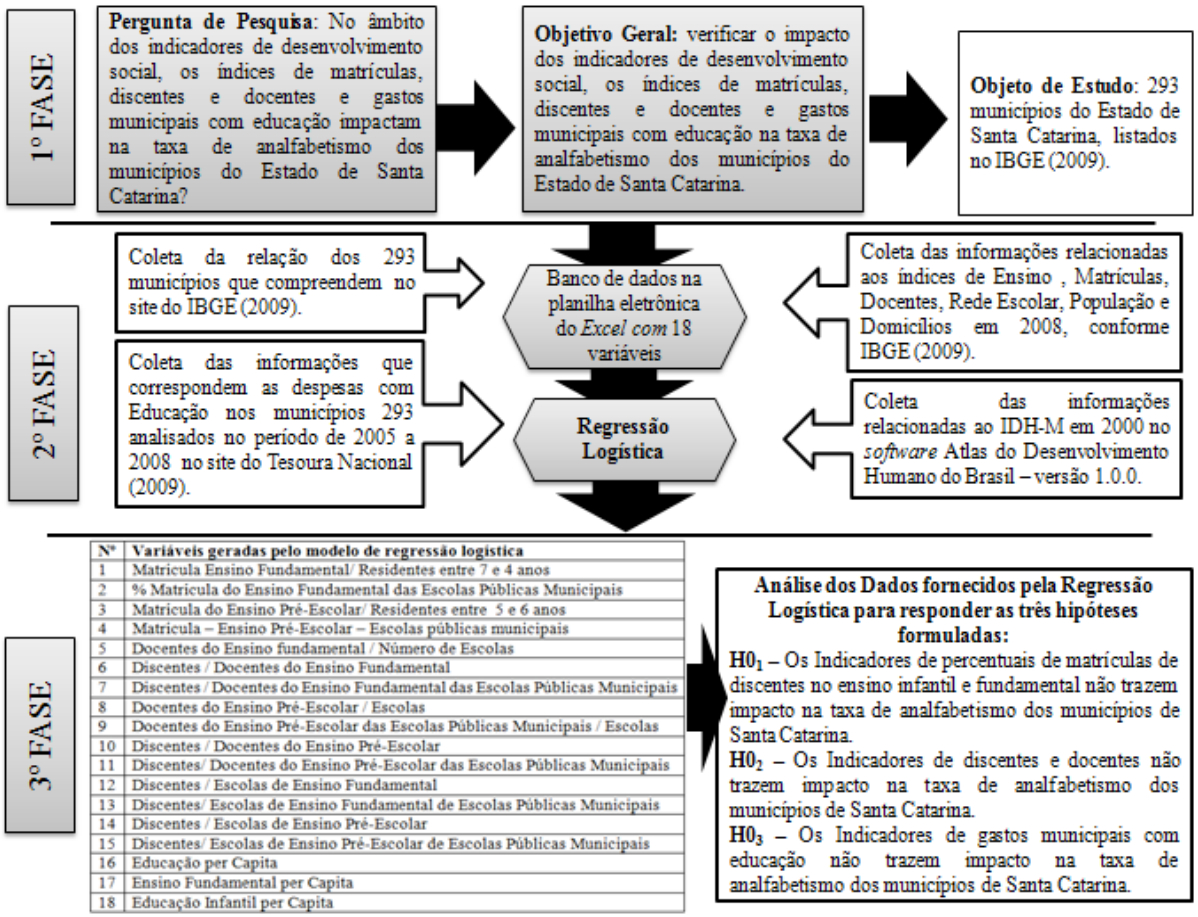


Figura 1. Design da pesquisa
Fonte: Elaborado pelos autores.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir, são apresentados os resultados desta pesquisa, alcançados por meio do tratamento estatístico adotado na análise multivariada dos dados. Após a realização da análise de regressão logística pelo software aplicativo SPSS, o primeiro resultado exposto é um relatório demonstrativo de casos incluídos na análise, considerando-se as variáveis incluídas por meio da análise estatística, demonstradas na Tabela 2.

Tabela 2. Demonstrativo de casos incluídos na análise

Casos		Número	Percentual
Casos selecionados	Incluídos nas análises	293	100,0
	Casos perdidos	0	0,0
	Total	293	100,0
Casos não selecionados		0	0,0
Total		293	100,0

Fonte: Dados da pesquisa.

Na Tabela 2, observa-se que nenhum caso deixou de ser selecionado, atingindo um percentual de 100% da amostra aproveitada, uma vez que é composta por 293 observações e todas foram aproveitadas, ou seja, todos os 293 municípios do estado de Santa Catarina foram analisados. Na sequência, a Tabela 3 evidencia as variáveis inclusas na equação. Essas foram descritas anteriormente, na Figura 1.

Tabela 3. Variáveis inclusas na equação

		B	S.E.	Wald	DF	Sig.	$e^{Exp(B)}$
Step 0	Constante	0,538	0,121	19,754	1	0,000	1,713

Fonte: Dados da pesquisa.

Diante das informações apresentadas na Tabela 3, tem-se a estatística Wald. Esse primeiro resultado avalia a significância da constante inclusa no modelo. Segundo Corrar, Paulo, e Dias Filho, (2007, p. 305), "sua finalidade é verificar se é significativamente diferente de zero". Para tanto, a seguir, na Tabela 4, evidenciam-se as variáveis não inclusas na equação.

Tabela 4. Variáveis não inclusas na equação

Proxies	Descrição	Escore	DF	Sig.
MATRÍCULAS	Matrícula Ensino Fundamental/Residentes entre 7 e 14 anos	5,674	1	0,017
V5	% Matrícula – Ensino fundamental – Escola pública municipal	1,261	1	0,261
V6	Matrícula – Ensino pré-escolar/Residente entre 5 e 6 anos	12,6000	1	0,000
V7	Matrícula – Ensino pré-escolar – Escolas públicas municipais	7,751	1	0,005
DOCENTES	Docentes – Ensino fundamental/Escola	33,015	1	0,000
V9	Discentes/Docentes – Ensino fundamental	4,185	1	0,041
V10	Discentes/Docentes – Ensino fundamental – Escola pública municipal	6,522	1	0,011
V11	Docentes – Ensino pré-escolar/escola	9,9988	1	0,002
V12	Docentes – Ensino pré-escolar – Escola pública municipal/escola	9,098	1	0,003
V13	Discentes/Docentes – Ensino pré-escolar	3,029	1	0,082
V14	Discentes/Docentes – Ensino pré-escolar – Escola pública municipal	3,286	1	0,070
V15	Discentes/Escolas – Ensino fundamental	33,391	1	0,000
V16	Discentes/Escolas – Ensino fundamental – Escola pública municipal	24,930	1	0,000
V17	Discentes/Escolas – Ensino pré-escolar	6,780	1	0,009
V18	Discentes/Escolas – Ensino pré-escolar – Escola pública municipal	5,659	1	0,017
Per capita	*Per capita* – Educação	14,142	1	0,000
V20	*Per capita* – Ensino Fundamental	29,581	1	0,000
V21	*Per capita* – Ensino Infantil	12,916	1	0,000
Estatísticas Globais		86,938	18	0,000

Fonte: Dados da pesquisa.

A partir da análise da Tabela 4, tem-se a relação das proxies com os respectivos escores, em que se considera, em função do critério de classificação, que não seria consistente formular predições, sendo possível obter uma base comparativa que permita verificar se as proxies melhoram a qualidade das classificações. Sem incluí-las no modelo, o nível de acerto já alcançou 63%. Dessa forma, com base na aplicação do modelo logístico e nos resultados obtidos e analisados, a Tabela 5 apresenta os testes Block e Model e os indicadores -2LL, Cox-Snell R2 e Nagelkerke R2, consolidados.

Tabela 5. Testes e indicadores de validação do modelo de regressão logística

Testes e indicadores	Resultados
Block e Model	101,541
P-value	0,000
-2LL	284,168
Nagelkerke R	0,400
Cox & Snell R Square	0,293

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se na Tabela 5 que o valor foi de 101,541. Isso indica que é possível rejeitar a hipótese de que todos os parâmetros estimados são nulos, contribuindo para melhorar a qualidade das classificações. Para tanto, os indicadores -2LL (Log likelihood), Cox & Snell e Nagelkerke também contribuem para avaliar o desempenho do modelo. No teste -2LL, de acordo com Hair et al. (2005, p. 264), a adequação da medida de ajuste compara as probabilidades previstas com as observadas, e os valores maiores indicam melhor ajuste. Analisando o valor no modelo de uma só variável, isto é, incluindo apenas a constante no modelo, tem-se o valor -2LL, que aumenta de 63 para 284,169. Destaca-se, ainda, que o teste Cox & Snell se assemelha ao coeficiente de determinação R2 utilizado no modelo linear. Nesta pesquisa, ele indica que aproximadamente 29,3% das variações ocorridas no log da razão de chance são explicadas pelo conjunto das proxies. O Nagelkerke fornece resultados entre 0 e 1, indicando que o modelo é capaz de explicar 40% das variações registradas na variável classificatória. Cabe mencionar sobre os indicadores de regressão logística: -2LL, Cox-Snell R2 e Nagelkerke R2 (o primeiro avalia o ajustamento geral do modelo, e os resultados indicam que ele é adequado; os demais indicadores referem-se ao poder explicativo do modelo e apresentam resultados que evidenciam um poder explicativo satisfatório dos modelos). Essas interpretações embasam-se no exposto por Hair et al. (2005).

A seguir, com vistas a proporcionar um bom entendimento acerca das variáveis que pertencem ao Modelo de Regressão Logística, optou-se por dividi-las em três subitens: a) análise em relação às matrículas, b) análise em relação aos discentes e docentes, c) análise em relação aos gastos per capita e validação do modelo de regressão logística.

Análise em relação às matrículas

Em se tratando das quatro variáveis utilizadas como proxies dos indicadores de matrícula, o modelo rejeitou três delas: Matrículas Ensino Fundamental em relação aos Residentes entre 7 e 14 anos; Percentual de matrículas em relação ao Ensino Fundamental e à Escola pública municipal, e Matrícula em relação ao Ensino pré-escolar e à Escola pública municipal. Foram excluídas da equação de regressão logística por não indicarem interferência significativa com a variável classificatória dos Municípios com Analfabetismo > 10%, visto que apresentaram grau de significância superior a 0,05 no teste Wald, conforme demonstrado na Tabela 6.

Tabela 6. Variáveis excluídas da equação de regressão logística em relação às matrículas

Classificação	Descrição	Escore	DF	Sig.
Matrículas	Matrícula Ensino Fundamental/Residentes entre 7 e 14 anos	0,059	1	0,809
	% Matrícula – Ensino Fundamental – Escola pública municipal	0,787	1	0,375
	Matrícula – Ensino pré-escolar – Escola pública municipal	0,190	1	0,663

Fonte: Dados da pesquisa.

A variável correspondente ao indicador de matrícula que permitiu verificar o impacto no indicador de analfabetismo foi o percentual de matrícula no ensino pré-escolar em relação ao total de residentes entre 5 e 6 anos no município, como evidenciado na Tabela 7.

Tabela 7. Variáveis da equação de regressão logística em relação às matrículas

Variáveis do Modelo de Regressão Logística		B	S.E.	Wald	DF	Sig.	$e^{Exp(B)}$
Matrículas	Matrícula – Ensino pré-escolar/Residentes entre 5 e 6 anos	1,719	0,700	6,030	1	0,014	5,581

Fonte: Dados da pesquisa.

Tal constatação tem como base o coeficiente beta da proxy para o percentual de matrícula no ensino pré-escolar em relação ao total de residentes entre 5 e 6 anos no município o qual apresentou uma associação positiva de 1,719. Segundo Hair et al. (2005, p. 132), o beta permite uma "comparação direta entre coeficientes e seus poderes relativos de explicação da variável classificatória" neste estudo – o indicador de analfabetismo nos municípios de Santa Catarina. Para analisar a significância de cada coeficiente em particular, utilizou-se a estatística Wald, cujo objetivo é testar a hipótese nula de que determinado coeficiente não é significativamente diferente de zero.

Como se observa, o coeficiente de percentual de matrícula no ensino pré-escolar em relação ao total de residentes entre 5 e 6 anos é positivo, isso significa que uma variação positiva nesse índice contribui para aumentar a probabilidade de o município ter baixo índice de analfabetismo, uma vez que o valor preditivo da dummy apresentando o baixo índice de analfabetismo é um. Dessa forma, foi possível rejeitar HO1 para matrícula como nula. Assim, a pesquisa indicou que o percentual de discentes matriculados no ensino fundamental trouxe reflexos no indicador de analfabetismo municipal. Esse resultado se mostra positivo e demonstra progresso em relação à meta de redução do analfabetismo, contrário aos achados de Pinto et al. (2000), que demonstraram que a matrícula e a frequência da escola não eram

suficientes para sua redução.

Análise em relação aos discentes e docentes

Verifica-se que das onze variáveis utilizadas como proxies dos indicadores discentes e docentes, o modelo rejeitou sete delas: docentes do ensino fundamental em relação à escola; discentes em relação aos docentes do ensino fundamental; discentes em relação aos docentes do ensino fundamental e às escolas públicas municipais; docentes do ensino pré-escolar em relação às escolas; docentes do ensino pré-escolar em relação às escolas públicas municipais e às escolas; discentes em relação aos docentes do ensino pré-escolar, e discentes em relação às escolas do ensino fundamental. Elas foram excluídas da equação de regressão logística por não indicarem interferência significativa com a variável classificatória dos Municípios com Analfabetismo > 10%, sendo que se apresentou um grau de significância superior a 0,05 no teste Wald, de acordo com as informações dispostas na Tabela 8.

Tabela 8. Variáveis excluídas da equação de regressão logística em relação aos discentes e docentes

Classificação	Descrição	Escore	DF	Sig.
Discentes e Docentes	Docentes – Ensino fundamental/escola	0,017	1	0,895
	Discentes/Docentes – Ensino fundamental	0,013	1	0,909
	Discentes/Docentes – Ensino fundamental – Escola pública municipal	0,011	1	0,915
	Docentes – Ensino pré-escolar/Escola	0,414	1	0,520
	Docentes – Ensino pré-escolar/Escola pública municipal/Escola	1,021	1	0,312
	Discentes/Docentes – Ensino pré-escolar	0,047	1	0,828
	Discentes/ Escolas – Ensino fundamental	0,013	1	0,910

Fonte: Dados da pesquisa.

Com base nos dados apresentados na Tabela 9, percebe-se que as variáveis correspondentes ao indicador discentes e docentes, que permitiram verificar o impacto no indicador analfabetismo, foram as seguintes variáveis: discentes em relação aos docentes de ensino pré-escolar e às escolas públicas municipais; discentes em relação às escolas de ensino fundamental e às escolas públicas municipais; discentes em relação às escolas de ensino pré-escolar, e discentes em relação às escolas de ensino pré-escolar e às escolas públicas municipais, de acordo com a Tabela 9.

Tabela 9. Variáveis da equação de regressão logística em relação aos discentes e docentes

Variáveis do Modelo de Regressão Logística		B	S.E.	Wald	DF	Sig.	$e^{Exp(B)}$
Discentes e Docentes	Discentes/Docentes – Ensino pré-escolar – Escola pública municipal	-0,088	0,034	6,741	1	0,009	0,916
	Discentes/Escolas – Ensino fundamental – Escola pública municipal	0,007	0,002	14,982	1	0,000	1,007
	Discentes/Escolas – Ensino pré-escolar	0,065	0,025	6,779	1	0,009	1,068
	Discentes/Escolas – Ensino pré-escolar – Escola pública municipal	-0,057	0,024	5,532	1	0,019	0,944

Fonte: Dados da pesquisa.

Destaca-se que as variáveis evidenciadas na Tabela 9 compõem o modelo de regressão logística devido aos valores que apresentam no coeficiente beta da Proxy para os Discentes em relação aos docentes de ensino pré-escolar e às escolas públicas municipais, o qual apresentou uma associação negativa de 0,088, na variável Discentes em relação às escolas de ensino fundamental e às escolas públicas municipais, cuja variável apresentou uma associação positiva de 0,007. Na variável Discentes em relação às escolas de ensino pré-escolar, a associação se deu de forma positiva (0,065) e a variável Discentes em relação às escolas de ensino pré-escolar e às escolas públicas municipais obteve uma negativa de 0,057. Assim, infere-se que essas variáveis contribuíram para aumentar a probabilidade de o município ter um baixo índice de analfabetismo, apresentando valor preditivo dummy e baixo índice de analfabetismo igual a um. Dessa maneira, foi possível rejeitar a HO2 para discentes e docentes como nula, demonstrando que o percentual de discentes e docentes tem impacto sobre o indicador de analfabetismo dos municípios investigados.

Análise em relação aos gastos municipais com educação

Em relação a três variáveis utilizadas como proxies dos indicadores gastos per capita, observa-se que o modelo rejeitou a variável Per capita educação, a qual foi excluída da equação de regressão logística por não indicar interferência significativa com a variável classificatória dos Municípios com Analfabetismo > 10%, sendo que apresentou um grau de significância superior a 0,05 no teste Wald, apresentado na Tabela 10.

Tabela 10. Variáveis excluídas da equação de regressão logística em relação aos gastos municipais com educação

Classificação	Descrição	Escore	DF	Sig.
Contábil	*Per capita* – Educação	0,124	1	0,725

Fonte: Dados da pesquisa.

De acordo com as informações da Tabela 10, verifica-se que as variáveis correspondentes ao indicador gastos per capita, que permitiram verificar o impacto no indicador analfabetismo, foram as variáveis Ensino fundamental per capita e Educação infantil per capita, evidenciadas na Tabela 11.

Tabela 11. Variáveis da equação de regressão em relação aos gastos municipais com educação

Variáveis do Modelo de Regressão Logística		B	S.E.	Wald	DF	Sig.	$e^{Exp(B)}$
Contábeis	*Per capita* – Ensino Fundamental	-0,007	0,001	27,395	1	0,000	0,993
	Per capita – Educação Infantil	0,017	0,005	11,561	1	0,001	1,017

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se que as variáveis Ensino fundamental *per capita* e Educação infantil *per capita*, apresentadas na Tabela 10, compõem o modelo de regressão logística, devido aos valores que apresentam no coeficiente beta da Proxy para a Ensino fundamental per capita – com associação negativa de 0,007 – e para a Educação infantil *per capita* – com associação positiva de 0,017.

Nesse contexto, verifica-se que essas variáveis contribuíram para aumentar a probabilidade de o município ter um baixo índice de analfabetismo, pois apresenta valor preditivo *dummy*, que representa o baixo índice de analfabetismo como sendo igual a um. Dessa maneira, foi possível rejeitar a HO3 para os gastos per capita como nula, evidenciando a relevância dessas variáveis no impacto sobre o indicador de analfabetismo.

O estudo de Campos e Cruz (2009) destaca que é possível argumentar que a disponibilidade de recursos é condição necessária, porém não suficiente, para se consolidar uma educação pública de qualidade. Bom senso, vontade política e discernimento por parte dos governantes também são metas desejáveis e essenciais. Dessa forma, a relação dos gastos e da taxa de analfabetismo pode sofrer influência da existência de recursos, mas, conforme sugerem os autores, é necessário assegurar que esses recursos sejam bem aplicados. Fernandes et al. (2008) ressaltam que o bom gerenciamento das políticas públicas, aliado à maior disponibilidade orçamentária, é fator decisivo para a educação de qualidade.

Validação do modelo de regressão logística

A seguir, a Tabela 12 apresenta a validação do modelo de regressão logística, que tem como propósito validar as três hipóteses preestabelecidas.

Tabela 12. Validação do modelo de regressão logística

Validação do modelo de regressão logística		Municípios com Analfabetismo < 10%	Municípios com Analfabetismo > 10%	**Percentual Correto**
Variáveis classificatórias	Municípios com Analfabetismo < 10%	64	44	59,3
	Municípios com Analfabetismo > 10%	29	156	84,3
Percentual total				75,1

**Ponto de corte igual a 0,500.

Fonte: Dados da pesquisa.

Pela análise da Tabela 12, observa-se que o percentual de acerto do modelo é de 75,1%, superando a previsão inicial de 63%.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio da pesquisa descritiva e correlacional com abordagem quantitativa, utilizando como método a análise multivariada dos dados com a técnica de Regressão Logística, este estudo avaliou o impacto dos indicadores de desenvolvimento social – índices de matrículas, de discentes e docentes e dos gastos municipais com educação – na taxa de analfabetismo dos municípios do estado de Santa Catarina. Foram analisados 293 municípios, por meio de três hipóteses.

Em relação à primeira hipótese de pesquisa, os Indicadores de percentuais de matrícula de discentes no ensino fundamental não trazem impacto na taxa de analfabetismo dos municípios de Santa Catarina, pois apresentaram uma rejeição parcial. Das quatro variáveis testadas, três delas (número de matrícula no Ensino Fundamental dividido pela população residente entre 7 e 14 anos, percentual de matrícula no ensino fundamental em escola pública municipal e percentual de matrícula no ensino pré-escolar em escola pública municipal) foram rejeitadas. Por sua vez, o número de matrícula no ensino pré-escolar, dividido pela população residente entre 5 e 6 anos, mostrou-se significante, apresentando bom relacionamento positivo e baixo indicador de analfabetismo, o que mostra que há forte indício de que o analfabetismo se dá pela não saída das crianças da escola do ensino pré-escolar para o ensino fundamental.

Já na segunda hipótese de pesquisa, os Indicadores percentuais de discentes e docentes não causam impacto na taxa de analfabetismo dos municípios de Santa Catarina (variáveis parcialmente rejeitadas), pois a relação entre o número de professores quanto ao número de escolas, entre o número de professores em relação ao número de alunos e entre o número de alunos quanto ao número de escolas teve como rejeição apenas as seguintes variáveis: número de alunos em relação ao número de professores no Ensino pré-escolar na Escola pública municipal, número de alunos quanto ao número de professores no Ensino fundamental na Escola pública municipal e número de discente por

escola no ensino pré-escolar como um todo e no ensino pré-escolar em escola pública municipal. Nessas variáveis, ficou evidenciado que, principalmente no ensino pré-escolar, um número alto de alunos por professor prejudica a taxa de analfabetismo. Tais variáveis mostraram indicadores negativos, comprovando que turmas pequenas podem produzir melhores resultados.

Finalmente, na terceira hipótese de pesquisa, os Indicadores de gastos municipais com educação não provocam impacto à taxa de analfabetismo dos municípios de Santa Catarina (variáveis também parcialmente rejeitadas), principalmente porque um maior gasto no ensino infantil (equivalente ao pré-escolar) pode produzir melhores indicadores de analfabetismos. Sendo assim, os resultados da pesquisa apontam para uma confirmação da teoria quando demonstram que os gastos públicos e a forma de gerenciamento impactam nos indicadores de qualidade do ensino, assim como defendido por Fernandes et al. (2008) e Campos e Cruz (2009). Entretanto, isso se mostrou mais eficaz no ensino pré-escolar, o que pode evidenciar que, quanto mais cedo a criança entra na escola e quanto mais o município investe nessas crianças (de 5 a 6 anos), melhor o aproveitamento nos indicadores totais de analfabetismo da população. Nesse contexto, sugere-se para futuras pesquisas a replicação deste estudo em futuras gestões de governo do estado de Santa Catarina, observando se continuam apresentando os mesmos resultados, além de estudar o tema expandido para as outras unidades da Federação.

REFERÊNCIAS

Boudon, R. (1989). *Os métodos em sociologia.* São Paulo: Ática.

Campos, B. C., & Cruz, B. P. A. (2009). Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: Uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 371-393.

Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2003). *Métodos de pesquisa em administração*. 7a ed. São Paulo, SP: Bookman.

Corrar, L. J., Paulo, E., & Dias Filho, J. M. (2007). *Análise multivariada de dados para Cursos de Administração, Ciências Contábeis e Economia*. São Paulo, SP: Atlas.

Dal Vesco, D. G. (2008). *Impactos da alteração da gestão do governo estadual nos Indicadores contábeis das concessionárias de rodovias do estado do Paraná de 1996 a 2006: Um estudo empírico*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Fernandes, C. C. P., Silveira, S. F. R., Vieira, L. H. S., & Quirino, S. G. (2008). Representações sociais de políticas educacionais no universo da gestão pública municipal: Um estudo de multicasos. *Encontro de Administração Pública e Governança*, Salvador, BA, Brasil, 3.

Ferranti, D., Perry, G. E., Gill, I., Guasch, J. L., Maloney, W. F., Sanchez-Paramo, C., & Schady, N. (2002). *Closing the gap in education and technology.* Washington, DC: The World Bank, Latin America and Caribbean Department.

Flug, K., Spilimbergo, A., & Wachtenheim, E.

(1996). *Investment in education: Do economic volatility and credit constraints matter?* BID, Working Paper Series, 301.

Hair Jr., J. F., Anderson, R. E., Tatham R. L., & Black W. C. (2005). *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre, RS: Bookman.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2016). *Censo Demográfico 2000: Características da população e dos domicílios: resultados do universo.* Recuperado de www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Ministério da Educação e Cultura – MEC. (2001). *Geografia da Educação Brasileira.* Brasília. CD-ROM.

Lorenzo, C. (2007). O consentimento livre e esclarecido e a realidade do analfabetismo funcional no Brasil: Uma abordagem para a norma e para além da norma. *Revista Bioética*, 15(2), 268-282.

Lüdke, M., & André, M. E. D. A. (1986). *Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas.* São Paulo, SP: EPU.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. V. (1999). *Técnica de pesquisa*. 4a ed. São Paulo: Atlas.

Maroco, J. (2007). *Análise Estatística com utilização do SPSS*. 3a ed. Lisboa: Edições Sílabo.

Marquetti, D. A., Berni, D. A., & Hickmann, A. M. (2005). *Determinantes dos diferenciais das taxas de crescimento sub-regionais do Rio Grande do Sul nos anos 90.* Ensaios FEE, 26(esp.), 95-116.

Oliveira, S. L. (2001). *Tratamento de metodologia científica.* São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

Paiva, V. (1998). Educação e mundo do trabalho: Notas sobre formas alternativas de inserção de setores qualificados. *Revista Contemporaneidade e Educação*, 3(4), 8-21.

Pereira, D. R. M. (2009). Não apenas pergunte à educação o que ela pode fazer pelo desenvolvimento humano, mas também ao desenvolvimento humano o que ele pode fazer pela qualidade da educação. *Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, São Paulo, SP, Brasil, 33.

Pimentel, E. A., & Haddad, E. A. (2005). Convergência do capital humano: A dimensão educacional da desigualdade regional no Brasil, 1991-2000. *Encontro CAEN/UFC-EPGE/FGV de Políticas Públicas e Crescimento Econômico*, Fortaleza, CE, Brasil, 2.

Pinto, J. M. R, Brant, L. L. N. A. O., Sampaio, C. E. M., & Pascom, A. R. P. (2000). Um olhar sobre os indicadores de analfabetismo no Brasil. *R. Bras. Est. Pedag*., 81(199), 511-524.

Psacharopoulos, G. (1994). *Returns to investiment in education: A global update*. World Development, 22(9), 1325-1343.

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2006). *Metodologia e pesquisa*. 3a ed. São Paulo, SP: McGraw-Hill.

Scarpin, J. E. (2006). *Estudo dos fatores condicionantes do Índice de desenvolvimento*

humano nos municípios do estado do Paraná: Instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.

Slomski, V. (2001). *Manual de contabilidade pública: Um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo, SP: Atlas.

Slomski, V., Rezende, A. J., Athayde, T. R., & Carvalho, E. M. (2004). A controladoria e a gestão pública dos programas sociais: Um estudo dos impactos dos programas sociais na renda econômica e financeira de famílias carentes no município Três Lagoas – MS. *Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração,* Curitiba, PR, Brasil, 28.

Tesouro Nacional. Recuperado de www.tesouro.fazenda.gov.br

Varela, P. S., & Martins, G. A. (2005). Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público: Possibilidades e limites. *Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*, Brasília, DF, Brasil, 24.

Varela, P. S., Martins, G. A. M., & Corrar, L. J. (2006). Perfil dos gastos públicos versus perfil econômico-social dos municípios paulistas. *Encontro de Administração Pública e Governança*, Salvador, BA, Brasil, 2.

Vieira, M. A. L. (2006). *Educação de adultos, analfabetismo e pobreza em Moçambique.* Tese de Doutorado, Universidade Metodista de Piracicaba – Unimep, Piracicaba, São Paulo, SP, Brasil.

EMPODERAMENTO OU MUDANÇA DE SITUAÇÃO FINANCEIRA? UM ESTUDO COM BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

EMPOWERMENT OR A CHANGE IN FINANCIAL SITUATION? A STUDY ON FEMALE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM BENEFICIARIES

EMPODERAMIENTO O CAMBIO DE SITUACIÓN FINANCIERA? UN ESTUDIO CON BENEFICIARIAS DEL PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

RESUMO

Com base nas políticas públicas brasileiras quanto ao empoderamento no contexto das relações de gênero, buscou-se analisar se o Programa Bolsa Família (PBF) impacta o empoderamento de mulheres beneficiárias em um município mineiro, na percepção delas. Esta pesquisa caracterizou-se como descritiva, de campo, com abordagem qualitativa, tendo como unidade de análise mulheres beneficiárias desse programa e como sujeitos da pesquisa 12 beneficiárias. Revelou-se que as mudanças desencadeadas pelo PBF na vida das mulheres restringiram-se a melhorias em sua situação financeira e no consumo das famílias, além de lhes garantir certa independência financeira. Observou-se que as oportunidades de emprego dessas mulheres ainda são pequenas, mas não há uma movimentação delas para reduzir essa condição de desigualdade. Assim, concluiu-se que o PBF não trouxe empoderamento no sentido amplo para as beneficiárias.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero, empoderamento, Programa Bolsa Família, beneficiárias, empoderamento econômico.

Valeria Rezende Freitas Barros - valeria.barros@unihorizontes.br
Mestre em Administração pela Faculdade Novos Horizontes – Belo Horizonte – MG, Brasil

Marlene Catarina de Oliveira Lopes Melo - lenemelo@unihorizontes.br
Diretora de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Faculdade Novos Horizontes –Belo Horizonte – MG, Brasil

Artigo submetido no dia 19.11.2015 e aprovado em 09.09.2016.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.57697

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Looking at Brazilian public policies on empowerment in the context of gender relations, we sought to examine whether the Bolsa Família Program impacts the empowerment of female beneficiaries in a mining town through how they are perceived. This research can be characterized as a descriptive field study with a qualitative approach, with the unit of analysis being female beneficiaries of the Bolsa Família Program and the research subjects being 12 beneficiaries. It was found that the changes triggered by the Bolsa Familia Program in women's lives were restricted to improvements in their financial situation and household consumption, and they ensured some financial independence for women. It was observed that the employment opportunities for these women are still small, but there is nothing driving them to reduce this inequality. Thus, it was concluded that, in a broad sense, the Bolsa Família Program has empowered female beneficiaries.

Keywords: *Genre, empowerment, Bolsa Família Program, beneficiaries, economic empowerment.*

Resumen

A partir de las políticas públicas brasileñas sobre el empoderamiento en el contexto de las relaciones de género, hemos tratado de examinar si el Programa Bolsa Familia (PBF) impacta en el empoderamiento de las mujeres beneficiarias en un pueblo minero en la percepción de ellos. Esta investigación se caracterizó como campo descriptivo con enfoque cualitativo, con la unidad de los beneficiarios análisis femeninos del Programa Bolsa Familia y como sujetos de investigación 12 beneficiarios. Se puso de manifiesto que los cambios provocados por el programa Bolsa Familia en la vida de las mujeres se limitaban a la mejora de su situación y de los hogares en el consumo financiero y garantizar cierta independencia económica para las mujeres. Se observó que las oportunidades de empleo de estas mujeres son aún pequeñas, pero no hay ninguna unidad a reducir esta desigualdad de condiciones. Por lo tanto, se concluyó que el Programa Bolsa Familia ha traído empoderamiento en el sentido amplio para el beneficiario.

Palabras clave: *Género, empoderamiento, Programa Bolsa Familia, beneficiarios, empoderamiento económico.*

INTRODUÇAO

As desigualdades de renda e o grau de pobreza configuram-se como os principais desafios a serem superados pelos países em desenvolvimento (Amaral & Monteiro, 2013). Nas últimas décadas, tendo em vista o processo de globalização, observou-se o aumento significativo da exclusão social e da pobreza absoluta. "Existem quase 3 bilhões de pessoas vivendo com menos de US$ 2,00 por dia, das quais 70% são mulheres, a grande maioria residente em países de Terceiro Mundo" (Lisboa, 2008, p. 1). A proporção maior de mulheres pobres é decorrente das desigualdades presentes no acesso feminino às oportunidades econômicas e sociais (Lisboa, 2008; Mageste, 2008), assim como às políticas e culturais (Mageste, 2008). Essas desigualdades podem ser atribuídas aos papéis específicos designados ao homem (dominador) e à mulher (submissa) por uma sociedade caracterizada pela estrutura patriarcal (Melo, 2009).

A condição da mulher na sociedade é marcada por desigualdades quando comparada à do homem, principalmente no que tange às oportunidades de emprego e ao acesso à educação, à remuneração, à liberdade de expressão e ao poder (Pandey, 2013). Se, de um lado, o poder no âmbito das relações de gênero reflete a dominação masculina sobre as mulheres, de outro, pode-se retratar o rompimento da posição de subordinação das mulheres em relação aos homens. A conquista pela mulher de sua própria autonomia reflete o seu empoderamento (Mahadevi, 2013). Nesse sentido, haveria maior igualdade entre as relações de gêneros na socieda-

de (Mosedale, 2005; Lisboa, 2008; Melo & Lopes, 2011).

O empoderamento da mulher não se trata de produto, mas sim de processo contínuo, que atinja várias dimensões da vida da mulher (Melo, 2012; Pandey, 2013). Segundo o que foi concluído no Fórum Econômico Mundial (2005), o processo de empoderamento das mulheres é constituído por alguns fatores, como participação econômica, oportunidade econômica, empoderamento político, avanço educacional, saúde e bem-estar. É importante também considerar o modelo de empoderamento proposto por Melo (2012), uma vez que apresenta dois fatores diferentes do modelo proposto pelo FEM (2005): subjetivo e cultural.

Desde 1948, a igualdade de gênero foi reconhecida na Declaração Universal de Direitos Humanos (Moreira, Lima, & Lopes, 2011). No Brasil, observa-se, a partir de 1990, a criação de programas de transferência de renda pelo governo. Um deles é o Programa Bolsa Família (PBF) (Mariano & Carloto, 2009), criado em 2004. Destina-se principalmente às mulheres/mães que estão em situação de pobreza e extrema pobreza. Além da transferência de renda, o PBF visa promover o acesso das famílias à saúde, à educação e à assistência social (Brasil, 2004).

Em segundo plano, alguns autores acreditam que esse tipo de política pública pode desencadear mudanças em outros âmbitos na vida do beneficiário. Como no caso das favorecidas de política pública de transferência de renda, pode contribuir para reduzir as desigualdades de gênero e de raça, a violência contra as mulheres e as diferenças econômicas. Pode proporcionar melhorias na saúde e na educação, e ainda, desencadear o processo de empoderamento das mulheres (Heise, Lutz, & Ranganathan, 2013; Amaral & Monteiro, 2013; Natali, Handa, Paterman, Seidenfeld, & tempo, 2016).

Diante dos possíveis efeitos colaterais das políticas públicas brasileiras no empoderamento quanto às relações de gênero, a pergunta que norteou este estudo foi: O PBF impacta o empoderamento das mulheres beneficiárias? Para responder a essa pergunta, o seguinte objetivo foi traçado: Analisar se o PBF impacta o empoderamento das mulheres beneficiárias em um município mineiro, na percepção delas.

Estudos realizados por Moreira, Lima, e Lopes (2011) e Moreira e Matta (2013) demonstraram que o PBF tem influência positiva no empoderamento das mulheres. No entanto, não atinge todas as dimensões de empoderamento (Moreira, Lima, & Lopes, 2011). No estudo realizado por Moreira et al. (2013), observou-se que também há influências positivas do PBF no empoderamento feminino, mas elas dependem do nível de escolaridade das mulheres. O impacto mais significativo do PBF no empoderamento foi para aquelas com ensino fundamental completo (Moreira et al., 2013). Este estudo corroborou os achados dos estudos de Moreira, Lima, e Lopes (2011), salientando-se que houve empoderamento das beneficiárias do PBF, sem, no entanto, atingir todos os fatores.

Academicamente, esta pesquisa justifica-se por completar estudos realizados sobre o tema no Brasil, principalmente as pesquisas realizadas no âmbito da Administração, como os estudos de Moreira, Lima, e Lopes

(2011), Moreira e Matta (2013) e Moreira et al. (2013), apresentados nos eventos da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (Anpad). No âmbito social, é importante pesquisar se essas políticas ajudam a mudar as desigualdades presentes na sociedade (Costa, 2008; Moreira & Matta, 2013), devido à ampla presença dessa temática no campo das políticas públicas (Moreira, Lima, & Lopes, 2011). No âmbito organizacional, justifica-se avaliar a efetividade de um programa governamental quanto às mudanças provocadas na sociedade (Malhotra & Schuler, 2005).

Este artigo está estruturado em seis partes, incluindo esta introdução, em que se apresentam a contextualização do tema, o problema da pesquisa, os objetivos e a justificativa. Na segunda parte, aborda-se o referencial teórico, que foi dividido em empoderamento e PBF. Na terceira, descreve-se o percurso metodológico adotado, que se caracterizou como estudo descritivo, com abordagem qualitativa. Na quarta, apresentam-se e analisam-se os resultados e, na quinta, as considerações finais, seguida pelas referências.

REFERENCIAL TEÓRICO

Este tópico aborda as considerações teóricas sobre o empoderamento e o PBF, que sustentaram a busca e análise dos dados obtidos referentes aos efeitos desse programa na vida das mulheres pesquisadas.

Empoderamento

O processo de empoderamento das mulheres está centrado nas relações de gênero e de poder (Mosedale, 2005; Lisboa, 2008; Melo & Lopes, 2011), bem como no rompimento de uma posição social de subordinação em contextos específicos (Bourdieu, 2007; Lisboa, 2008; Melo & Lopes, 2011).

Com base nesse pressuposto, a relação de gênero pode ser entendida como a maneira como homens e mulheres são socializados por seu núcleo familiar, em um contexto social de normas, representações, valores e crenças (Bourdieu, 2007). Segundo Saffioti (2008), os homens são incentivados a se comportar de maneira valente e agressiva, além de prover materialmente a casa. Todos esses comportamentos visam demonstrar sua masculinidade. Já as mulheres são incentivadas a ser submissas ao marido, a suportar maus-tratos dos companheiros e a cuidar da casa e dos filhos. Importa lembrar que esses comportamentos, tanto masculino quanto feminino, são característicos de uma sociedade (Freyre, 2003), como, no caso, brasileiro, essencialmente patriarcal.

O termo empoderamento começou a ser utilizado ainda na década de 1970, pelo movimento feminista, que significava o desejo por mudanças radicais de processos e de estruturas capazes de diminuir a subordinação das mulheres em relação ao gênero, passando a ter autonomia no que tange aos aspectos de sua vida (Costa, 2004; Lisboa, 2008). Naraya (2002) menciona que o empoderamento é o direito de as mulheres agirem visando moldar a própria vida.

Ressalta-se que, em algumas circunstâncias, o termo empoderamento trata do controle que as pessoas passam a ter sobre a própria vida, projetando o futuro segundo sua vontade. Em outras circunstâncias, assume o sentido de "emancipação", que consiste no

controle e na busca de poder social ou político (Deere & León, 2002). Nesse contexto, o poder assume o sentido de rompimento com a estrutura patriarcal. A mulher passa a ter mais poderes sobre si mesma e mobiliza-se em busca de melhorias para a sua condição. Busca mudar a condição de desigualdades entre os gêneros, principalmente no que tange às oportunidades de emprego, de acesso à educação, de remuneração, de liberdade de expressão e de poder (Pandey, 2013).

Para Laufer (2003, p. 130), "a divisão desigual do trabalho familiar e doméstico pesa sobre as desigualdades entre os homens e as mulheres no mercado de trabalho e limita a autonomia das mulheres". Conforme ressalta Melo (2009), além das dificuldades oriundas da estrutura patriarcal, a mulher tem de conciliar as atividades domésticas com as atividades externas, recebendo, ainda, baixa remuneração para trabalhos que são equivalentes aos dos homens.

Visando contribuir para o rompimento da posição social de submissão da mulher em relação aos homens e, consequentemente, para que elas alcancem o empoderamento, o Estado brasileiro criou políticas destinadas a elas (Medeiros & Costa, 2008). Na perspectiva de algumas ONGs e do Banco Mundial, o empoderamento funciona como estratégia para reduzir a pobreza (Petesch, Smulovitz, & Wolton, 2005; Lisboa, 2008) e alterar as relações de poder (Lisboa, 2008; Melo, 2012). Entretanto, Arnfred (2001) já chamava atenção ao enfoque dos governos na questão do empoderamento das mulheres, que pode, em algumas circunstâncias, tornar-se um entrave para a real solidificação desse processo. Ressalta-se que mudanças na condição de pobreza das pessoas não as tiram da condição de exclusão na sociedade. Para que haja o empoderamento, faz-se necessário que as pessoas parem de se posicionar como excluídas (Barreto & Paula, 2014).

Por esse motivo, o empoderamento das mulheres ocorre quando elas conseguem imaginar seu contexto de modo diferente, a ponto de alterar as relações de poder que as conduzem à pobreza, restringem sua voz e as privam de autonomia (Eyben, 2013).

Segundo o Fórum Econômico Mundial – FEM (2005), apesar dos intensos esforços de agências e organizações e dos resultados significativos, a igualdade de gênero apresenta um quadro crítico. Trata-se de uma conquista lenta e desafiadora (Costa, 2004; Melo & Lopes, 2011), pois requer não apenas políticas públicas, mas também mudanças nos âmbitos individual, familiar, da comunidade, das escolas e dos processos público e organizacional.

Verifica-se, então, que o empoderamento é um processo (Melo, 2012) que passa por fases preliminares e envolve a conscientização da conjuntura (Deere & León, 2002) e a vontade de mudá-la por meio de ação. O empoderamento é um processo que abrange o econômico, o social, o político e o poder pessoal, sendo este último o centro do processo de empoderamento feminino (Kokatanur, 2013).

Segundo Stromquist (1997) e Costa (2004), o processo de empoderamento é constituído pelas dimensões cognitivas, psicológicas, políticas e econômicas. A dimensão cognitiva refere-se à conscientização da mulher quanto à sua posição de subordinação e a

suas causas, além da tomada de decisão, mesmo que elas venham a contradizer as exigências culturais e sociais. A dimensão psicológica está relacionada aos sentimentos das mulheres. Eles, quando colocados em prática, mudam a condição da mulher nos âmbitos individual e social (Stromquist, 1997; Costa, 2004). A dimensão política consiste na capacidade de a mulher fazer análises do ambiente, nos campos político e social, organizar-se e desencadear mudanças sociais (Stromquist, 1997; Costa, 2004). A dimensão econômica diz respeito à independência financeira da mulher, a qual dá suporte à dimensão psicológica (Stromquist, 1997; Costa, 2004).

O FEM (2005) propôs cinco dimensões para a análise do processo de empoderamento e das possibilidades de oportunidade para as mulheres, com base em padrões de desigualdade percebidos e vivenciados entre homens e mulheres, como participação econômica, oportunidade econômica, empoderamento político, avanço educacional e saúde e bem-estar. A participação econômica das mulheres evidencia-se em sua atuação no mercado de trabalho e consequente aumento da renda familiar, redução da pobreza e remuneração em termos igualitários à do homem. A oportunidade econômica está intrinsecamente relacionada à qualidade do envolvimento das mulheres no mercado de trabalho e à oportunidade de carreira. Empoderamento político é a representação equitativa das mulheres em estruturas de tomada de decisão, sejam elas formais ou informais, e de mobilização para alterar a sua realidade. O avanço educacional consiste no acesso da mulher à formação de qualidade, contribuindo para alcançar êxito na carreira, adquirindo cargos altos e bons salários. Saúde e bem-estar estão relacionados à nutrição adequada, a cuidados com a saúde e a facilidades produtivas, além de questões de segurança, indispensáveis à integridade pessoal.

Melo (2012) propôs um modelo de análise de empoderamento para mulheres gestoras, com base em uma pesquisa realizada com gerentes dos setores bancário, industrial e de informática, em Belo Horizonte. Esse modelo consiste em analisar o empoderamento com base em seis fatores: *cognitivo-analítico* – relacionado aos componentes do saber, conhecer e reconhecer, aliado à conscientização da mulher quanto à sua qualificação; *subjetivo* – considera aspectos relacionados a autoconfiança, autoestima, autodeterminação e crença na própria capacidade; *político* – refere-se ao acesso de representação e direção, à consciência das diferenças entre gênero e à construção de alianças e estratégias para o desenvolvimento da carreira e a busca de autonomia profissional; *econômico* – envolve a realização de atividades rentáveis que garantam independência financeira; *social* – consiste em promover mudanças nas relações patriarcais, como reconhecimento familiar e organizacional; *cultural* – refere-se às relações de poder na sociedade quanto ao gênero, à classe social, à raça, à cultura e à história. A autora pondera que o processo de empoderamento se dá de diferentes formas, não existindo um padrão, pois depende da experiência de vida da mulher, de sua subjetividade e de seu contexto social.

Mesmo considerando que o modelo de empoderamento de Melo (2012) foi desenvolvido para mulheres gestoras, percebeu-se que ele apresenta elementos de empoderamento social e econômico, concebidos com um ní-

vel de abrangência que contribui para uma análise de práticas sociais.

Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família (PBF) apoia-se na transferência de renda. Destina-se a famílias, principalmente às mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil (Novellino, 2004). Foi criado pela Lei 10.836, de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, com os seguintes objetivos: combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres; promover o acesso dessas famílias à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; e promover a emancipação sustentada das famílias atendidas (Brasil, 2010a).

Alguns autores, diante de alguns princípios de igualdade apresentados pelo programa, acreditam no seu potencial de também influenciar beneficamente outros subtemas, como desencadear o processo de empoderamento das mulheres (Gomes, 2011), reduzir as desigualdades sociais e raciais, e o trabalho infantil (Soares & Silva, 2010).

Em outros países, como a África, também se crê no potencial de as políticas públicas de transferência de renda contribuírem para suscitar mudanças positivas em outros aspectos sociais (desigualdades econômica e de gênero, e falta de oportunidades educacionais), indo além dos objetivos centrais do programa (Heise, Lutz, & Ranganathan, 2013).

No PBF, para receberem os benefícios, é necessário que as famílias cumpram com alguns compromissos/condições nas áreas da saúde (apresentação do calendário vacinal – crescimento e desenvolvimento das crianças –, registro do pré-natal), da educação dos filhos e da assistência social (matrícula e frequência escolar mensal). Os valores dos benefícios transferidos às famílias variam entre os benefícios básicos: variável vinculado ao adolescente e variável de caráter extraordinário (Brasil, 2010b).

Em relação aos programas sociais, a mulher se tornou representante do grupo familiar por ser beneficiária como, por exemplo, do PBF. Assim, ela é notada pela ligação entre o ser mulher e o ser mãe, que cuida da casa (Mariano & Carloto, 2009). Nesse contexto, esses programas impactam sua condição social no âmbito do consumo das famílias, devido ao aumento do poder de compra que passou a ter, exceto quanto à alteração em seu papel no ambiente familiar, pois nele a autoridade feminina permanece restrita (Agende, 2006). Representa mais um acúmulo de trabalho imposto à mulher do que modificações nas relações de poder (Gomes, 2011), uma vez que o programa exige a manutenção de papéis sociais conservadores atribuídos a ela.

Cabe ressaltar ainda que essa sobrecarga de trabalho no seio familiar acaba por impedir que a mulher tenha tempo disponível para se inserir no mercado de trabalho e em outros espaços sociais (Gomes, 2011; Doepke & Tertilt, 2014). Segundo alguns autores, o PBF não favorece significativamente a integração das beneficiárias no mercado de trabalho e em ocupações de melhor qualidade, pois o programa enfatiza o papel social atribuído a elas ao longo dos tempos, de mãe e de cuidadora, o que pouco influencia

na sua autonomia econômica (Sorj & Fontes, 2010).

Diversos autores também questionam esse tipo de política, ressaltando que a maior expectativa desse programa é amarrar as pessoas na posição em que estão e mostrar que preenchem a condição de pobreza necessária para receberem algum tipo de assistência (Lo Vuolo et al., 2004; Barreto & Paula, 2014). Por esse motivo, o conceito de pobreza adotado não deveria ser o que discrimina os pobres, mas aquele que evita que as pessoas transitam pelos caminhos que levam à pobreza (Lo Vuolo et al., 2004).

Entretanto, Cornwall e Edwards (2015) apontam que algumas políticas públicas de transferência de renda destinada a mulheres podem contribuir para reduzir a violência física contra elas no cerne familiar, pois o dinheiro diminui o estresse nessas relações e lhes garante certa autonomia econômica nesse contexto. E ainda pode colaborar para que elas adentrem no mercado de trabalho e, consequentemente, conquistem a emancipação econômica (Natali et al., 2016) e outros espaços sociais (Doepke & Tertilt, 2014).

Diante dessas considerações teóricas traçadas, delimitou-se o seguinte percurso metodológico de pesquisa para a análise proposta sobre os possíveis impactos da PBF no empoderamento de mulheres.

METODOLOGIA

Esta pesquisa foi realizada em Alto Rio Doce, município mineiro localizado na Zona da Mata, entre as cidades de Barbacena e Ubá (Minas Gerais, Brasil). O Alto Rio Doce tem cerca de 12.200 habitantes (IBGE, 2010), 2.235 dos quais estão cadastrados no PBF.

A pesquisa caracterizou-se como estudo de campo, descritivo e com abordagem qualitativa. A unidade de análise ficou constituída de mulheres beneficiadas pelo PBF. Os sujeitos foram 12 beneficiárias do PBF, definidas pelo critério de acessibilidade (Vergara, 2009). A técnica de coleta de dados foi por meio de entrevistas. A entrevista buscou descobrir o que os entrevistados fazem, pensam ou sentem (Collis & Hussey, 2005).

Os dados foram coletados até que houvesse a saturação deles (Gil, 2009) e tratados por meio da análise de conteúdo, que, segundo Bardin (2008), divide-se nas seguintes etapas: pré-análise; exploração do material, e tratamento dos resultados, inferência e interpretação. A primeira consistiu, basicamente, na fase de organização, buscando deixar de forma operacional e sistematizada as ideias iniciais. A segunda, denominada “exploração do material”, compreendeu a “aplicação sistematizada das decisões tomadas”; ou seja, “são operações de codificação, decomposição e enumeração”. Na terceira, os dados foram tratados a fim de torná-los significativos. Para tanto, criaram-se categorias de análise, considerando as dimensões do modelo de empoderamento social proposto pelo FEM (2005) e os fatores cultural e subjetivo, como proposto por Melo (2012). Ressalta-se que os fatores do modelo de Melo (2012) foram analisados para completar o modelo do FEM, o que possibilitou a apresentação dos dados de forma condensada e expôs, ainda, algumas informações fornecidas pelas entrevistadas na íntegra (Bardin, 2008, p. 127).

ANÁLISE DE DADOS

Quanto ao perfil das mulheres pesquisadas: idade entre 36 e 40 anos, casadas, religião católica, brancas, renda mensal de até R$ 678,00 (podendo a renda familiar chegar a R$ 1.356,00), a maioria tem três filhos, mora com mais três pessoas na casa e habita áreas urbanas do município.

Este estudo apontou que, para se inserirem no PBF, as entrevistadas tiveram de apresentar alguns documentos ao órgão presente no município, denominado Cadastro Único, para efetuarem a inscrição. Logo após o cadastramento, ficaram aguardando a chegada do cartão, por meio do qual recebem o benefício. Durante o processo, não houve dificuldades, segundo algumas entrevistadas, além de terem sido feito poucas exigências a elas. Todavia, mais da metade delas teve de esperar por um período mais longo de tempo pela chegada do cartão para começarem a receber o benefício.

> Eu levei os documentos e, chegando lá, ele me cadastrou. [...] Tive facilidade para cadastrar. Eu não posso reclamar. Eu tive facilidade. [...] respondi umas perguntas sobre minha renda. Aí, esperei chegar o cartão. (E01)

Entre as exigências feitas às entrevistadas para se cadastrarem no PBF, destacam-se: ser de família de baixa renda, manter os filhos na escola, apresentar a declaração escolar dos filhos, assim como os documentos da família.

> Ah! a única coisa era baixa renda, né! A única coisa que eles falava, informava tudo, era sobre isso, né. A baixa renda só. (E06)

Destaca-se que, no quesito renda familiar, a maioria das entrevistadas declarou, no momento do cadastro, que tinha renda familiar inferior ao montante real, visando garantir seu cadastro no PBF. Se, de um lado, essa omissão faz com que não percam o benefício, de outro, elas permanecem na condição de baixa renda (excluídas), o que confirma a ideia de Arnfred (2001), Lo Vuolo et al. (2004) e Barreto e Paula (2014): a perpetuação das desigualdades entre gêneros e classes.

Participação econômica

Este estudo mostrou que a participação econômica das mulheres está relacionada, principalmente, ao aumento da renda familiar após ingressarem no PBF.

Ao discorrerem sobre as mudanças proporcionadas pelo PBF em suas vidas e as dos familiares, mais da metade das entrevistadas ressaltou que conta com o dinheiro recebido, por meio do programa, para ajudar nas despesas da casa. Em alguns casos, as mulheres até arcam com as despesas do lar sozinhas. Percebeu-se ainda que, antes de receberem a bolsa família, a colaboração financeira delas nas despesas da família era muito restrita ou praticamente nula.

> Não, não, como diz, não tinha condições, não tinha benefício. Agora, como diz, agora que dá para ajudar um pouco. (E03)

Além de ajudarem nas despesas da família, segundo algumas entrevistadas, houve mudanças no hábito de consumo, principalmente no que se refere à alimentação mais diversificada dos membros da família.

> Ah! ajudou bastante, porque antes não podia ter alguma coisinha assim, a mais. O que os filhos queriam não tinha condições. Hoje, graças a Deus, até que tem. (E02)

Muitas entrevistadas relataram que, ao participarem do PBF, sua vida se tornou mais fácil financeiramente. Ajudam nas despesas de casa e compram material escolar para os filhos. Ou seja, segundo elas, houve certo equilíbrio financeiro na família após sua participação no PBF. Algumas delas relataram que se tornaram independentes financeiramente após sua inserção no programa. Verifica-se, por meio dos extratos das falas, certa autonomia financeira.

> [...] hoje eu tenho o meu dinheiro. Gasto do jeito que eu quero. Não preciso pedir opinião pra ninguém. Faço do meu dinheiro o que eu quero. (E04)

Outras entrevistadas, entretanto, ressaltaram aspectos negativos quanto ao benefício recebido do PBF. Nesse contexto, alguns jovens e homens não querem mais trabalhar, passando a sobreviver apenas com o dinheiro recebido do programa.

> Piorou para alguns, sim. Pra mim, não. Pra mim, melhorou. Pra alguns, pra algumas famílias, porque alguns homens deixaram de trabalhar, porque tem o benefício todo mês pra manter a despesa. Mas pra mim mudou muito. (E07)

Com base nos resultados da pesquisa, é importante salientar que o PBF impacta mais a condição social da mulher no contexto do consumo das famílias, devido a seu aumento do poder de compra, do que na autoridade feminina no âmbito familiar (Agende, 2006; Mariano & Carloto, 2009; Sorj & Fontes, 2010; Gomes, 2011; Doepke & Tertilt, 2014).

Percebeu-se que mais da metade das pesquisadas não trabalhava antes de participar do PBF. Já as demais trabalhavam, apesar de as oportunidades de emprego serem muito restritas, no que se refere tanto à natureza do trabalho quanto à oferta de empregos no município em questão. As entrevistadas relataram que aumentou o número de mulheres que trabalhavam fora de casa mesmo após a inserção delas no PBF embora as oportunidades de trabalho ainda permaneciam restritas.

> Às vezes, sim; às vezes, não. Porque aqui é um lugar pequeno, não tem muito campo de trabalho e eu não sou efetiva. Trabalho quando tenho oportunidade. Quando não tenho, eu não trabalho. (E07)

É importante salientar que o produto interno bruto (PIB) da cidade de Alto Rio Doce está pautado principalmente na agropecuária (IBGE, 2010). Dessa forma, o baixo envolvimento das mulheres pesquisadas no mercado de trabalho pode se justificar pelas reduzidas oportunidades profissionais presentes no município. Conforme argumentam Heise, Lutz, e Ranganathan (2013), as possíveis influências de políticas públicas em vários aspectos da vida da mulher dependem do contexto social em que são inseridas.

Notou-se que a participação econômica das entrevistadas foi o fator mais recorrente em seus discursos quanto ao empoderamento proporcionado após sua inserção no PBF. Pode-se dizer que elas tiveram, efetivamente, uma participação econômica ativa após

ingressarem no PBF.

Por esse motivo, percebe-se certa alteração de papéis dos homens e das mulheres, uma vez que elas passaram a prover a casa, não restringindo suas tarefas apenas ao cuidado do lar e dos filhos. É importante ressaltar que essa mudança é mínima, pois os resultados apontam que as oportunidades de trabalho da mulher ainda são restritas e precárias (Melo, 2009), reafirmando a divisão de papéis entre homens e mulheres na sociedade (Saffioti, 2008; Moreira, Ferreira, & Matta, 2013).

Oportunidade econômica

Observou-se que a maioria das entrevistadas não soube aproveitar a oportunidade econômica, pois não houve demonstração de interesse em se qualificar, fazer cursos... Elas mantiveram a prática de desenvolver tarefas que despendiam apenas de esforços físicos.

> [...] Não faço cursos. Não tenho interesse. (E01)

> Não qualifico. Não gosto de fazer cursos. (E07)

Não se pode dizer que elas se utilizaram de determinada oportunidade econômica, pois, segundo o FEM (2005), isso está relacionado à qualidade do envolvimento econômico das mulheres no mercado de trabalho e à chance de construir carreira. A falta de empoderamento das mulheres pesquisadas no que se refere à oportunidade econômica pode estar relacionada ao baixo índice de alfabetização, conforme salienta Pooja (2013). Para o autor, a baixa escolaridade pode ser um entrave para o empoderamento delas. Também pode estar relacionada às seguintes dificuldades: romper com os papéis atribuídos aos homens e às mulheres pela sociedade; ter de conciliar as atividades domésticas com as atividades externas; receber baixa remuneração para trabalhos equivalentes aos dos homens (Melo, 2009).

Outros autores acreditam que o PBF não favorece significativamente a integração das beneficiárias no mercado de trabalho e em ocupações de melhor qualidade, pois o programa enfatiza o papel social atribuído às mulheres ao longo dos tempos, de mãe e de cuidadora, o que influencia negativamente na sua autonomia econômica (Sorj & Fontes, 2010).

Empoderamento político

O empoderamento político é a representação equitativa de mulheres em estruturas de tomada de decisão, sejam elas formais ou informais. Relaciona-se à capacidade de alterar a realidade (FEM, 2005). A maioria das entrevistadas não tomava decisões referentes aos aspectos familiares nem mesmo relativas à sua própria vida. De acordo com seus discursos, o posicionamento familiar e social que predominava no cerne da família estava alicerçado nos padrões patriarcal presentes na sociedade. Porém, ao se inserirem no PBF, houve alterações no posicionamento familiar, e elas passaram a ter mais autonomia sobre si mesma e sobre seu ambiente familiar.

> Decidem mais, sem ter que ficar esperando a decisão do marido. Elas decidem mais por elas. (E10)

O estudo apontou, também, que a maioria das entrevistadas recebeu ajuda ou influência de outras pessoas da sociedade para se inserirem no PBF, por exemplo, orientações de como fazer o cadastro, do que teriam que levar para se cadastrarem, sobre o local que deveriam comparecer e as exigências que faziam no momento do cadastro.

> Eu tive, uns amigos, igual assim, eu estava com uma filha de dez meses e outra na barriga, assim, praticamente sem marido, meus pais muito sacrificados. Aí, meus colegas me falaram para eu cadastrar no Bolsa Família. (E11)

O empoderamento político percebido com base nessa análise foi bastante restritivo. Notou-se que as mulheres pesquisadas passaram a ter mais controle sobre sua própria vida e a de sua família. Entretanto, não houve nenhuma mobilização delas na busca por melhorias para alterarem a realidade na qual estavam inseridas, pois, conforme salientam alguns autores, para que haja o empoderamento das mulheres é necessário haver mobilização para mudar a própria realidade (Stromquist, 1997; Deere & León, 2002; Costa, 2004; Lisboa, 2008; Kokatanur, 2013). O PBF foi uma concessão do Estado sem prévia conscientização e mobilização das mulheres para a obtenção da ajuda financeira. Verifica-se, então, a manutenção do patriarcalismo e da figura do Estado protetor. Segundo Cornwall e Edwards (2015), para que haja mudanças mais profundas na condição desigual da mulher na sociedade, são necessários programas e políticas inovadoras e mais abrangentes, e ainda que as mulheres participem da elaboração deles, ou seja, as políticas e os programas devem sair da base para o topo.

Realizou-se uma análise profunda das dimensões do empoderamento da mulher, proposta pelo FEM (2005). Entretanto, não foram identificados no discurso das mulheres entrevistadas aspectos relacionados ao avanço educacional e à saúde e ao bem-estar delas. Com base nisso, percebeu-se que dois fatores propostos porMelo (2012) poderiam ser acrescentados: subjetivo e cultural.

Fator subjetivo

Em relação ao fator subjetivo, considerou-se a presença da autoconfiança, da autoestima, da autodeterminação e do significado da atividade para as entrevistadas, além da crença em sua capacidade (Melo, 2012). Notou-se que elas apresentavam baixa autoestima antes de participarem do PBF, devido às restrições financeiras que vivenciavam, além de serem muito dependentes de ajuda financeira de outras pessoas. Após se inserirem no PBF, essa situação foi alterada. A maioria das entrevistadas passou a se sentir mais autoconfiante, devido à independência financeira conquistada.

> Autoestima muito baixa, porque eu não, eu não podia contar com aquele dinheiro, e era só o dinheiro do meu esposo. Então, a minha... eu ficava assim, [...] virava o mês e eu não tinha um trocadinho lá pra mim. (E07)

Para algumas entrevistadas, o PBF impactou positivamente sua autoestima. Salientaram, ainda, que o PBF deu oportunidade financeira para a maioria delas. Verificou-se, assim, que o empoderamento subjetivo das mulheres beneficiadas pelo PBF mostrou-se presente por terem conquistado certo nível de

autoestima elevada e autoconfiança, além de assumir o sentido de emancipação proposto por Deere e León (2002). Salienta-se que o empoderamento subjetivo dessas mulheres pode estar atrelado, conforme salientam Stromquist (1997), Costa (2004), Cornwall e Edwards (2015), à independência financeira e à autonomia econômica conquistadas por meio do PBF.

Fator cultural

O fator cultural foi analisado com base na percepção das entrevistadas no que tange a relações de poder, classe social, raça e cultura (Melo, 2012). Segundo a maioria das entrevistadas, antes da adesão ao PBF, elas estavam sujeitas à tomada de decisões dos cônjuges. Mencionou-se, também, que às vezes eram desvalorizadas pelo grupo social devido à situação de submissão que vivenciavam. Após participarem do PBF, a maioria das entrevistadas passou a ter poder de decisão em sua família no que tange aos filhos, a si mesma e às coisas do lar.

No que se refere à ascensão social, após se tornarem beneficiárias do PBF, a maioria das entrevistadas relatou ter ascendido socialmente. Algumas perceberam em maior grau de promoção e outras em menor grau.

> Ah! hoje mudou tudo. A mulher... a mulher eu acho que ela manda mais que o homem, né ? [...] (E02)

Entretanto, após receberem a bolsa família, aumentou seu poder de decisão no seu espaço, e passaram a decidir mais que os homens, tornando-se valorizadas.

> A mulher é lutadora, né. Ela corre atrás das coisas. Com certeza, a bolsa família mudou. (E05)

Essa ampliação do poder de decisão das mulheres, adquirindo a possibilidade de decidirem mais a respeito de si mesmas e de suas famílias, condiz com a proposição de Mariano e Carloto (2009), Natali et al. (2016), Doepke e Tertilt (2014) de que as mulheres se tornam representantes do grupo familiar ao se tornarem beneficiárias de programas sociais, iniciando o rompimento da estrutura patriarcal predominante na sociedade brasileira, que, conforme salienta Costa (2004) e Melo e Lopes (2011), consiste em um processo lento e cheio de desafios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta pesquisa consistiu em analisar se o Programa Bolsa Família (PBF) impacta o empoderamento das mulheres beneficiárias, residentes em um município mineiro, na percepção delas.

Com base nessa pesquisa, percebeu-se que as mudanças desencadeadas pelo PBF na vida das mulheres restringiram-se a melhorias na situação financeira delas, afetaram beneficamente o consumo das famílias e lhes garantiram certa independência financeira. No que se refere às outras dimensões do empoderamento, notou-se que as oportunidades de emprego dessas mulheres ainda são pequenas e que não houve mobilização delas para mudar a condição de desigualdades que vivenciam. A ampliação do poder de decisão e o elevado nível de autoestima que essas mulheres tiveram estavam relacionados apenas à melhoria da situação financeira proporcionada pelo PBF. Dessa forma, não houve efetivas mu-

danças no modo de pensar (âmbito individual), assim como nos aspectos sociais, políticos, culturais, necessários para que haja o empoderamento feminino. Com base nos resultados deste estudo, constatou-se que os programas de transferências de renda governamentais não garantem que haverá mudanças sociais significativas, pois a melhoria na condição financeira das pessoas não assegura o rompimento da posição social de desigualdade e exclusão.

Constatou-se que não ocorreu empoderamento no sentido amplo das beneficiárias pesquisadas do PBF. Ou seja, não houve mudanças significativas nas relações de gênero como resultado colateral desse programa. O empoderamento restritivo dessas mulheres pode ter ocorrido devido à falta de conscientização e mobilização do grupo para a obtenção do beneficio. Notou-se que o PBF foi uma concessão do governo que priorizava mulheres de baixa renda, não podendo ser considerado uma conquista delas visando melhorar sua condição de vida, o que implicaria maior conscientização de suas potencialidades e possibilidades.

Dessa forma, pode-se dizer que houve certa autonomia financeira, com empoderamento relativo na área econômica. Em relação às dimensões propostas pelo FEM (2005), como oportunidade econômica, política, avanço educacional e saúde e bem-estar, verificou-se que não houve mudanças. Por esse motivo, pode-se afirmar que o PBF não contribuiu para o empoderamento das mulheres beneficiadas.

A análise dos dados das entrevistas mostrou que o modelo do FEM (2005) não é suficiente para compreender o processo de empoderamento feminino no espaço social. Acredita-se que os fatores referentes à subjetividade e à cultura (Melo, 2012) são necessários para maior compreensão do empoderamento feminino no contexto da sociedade. Neste estudo, os fatores subjetivos e culturais mostraram certo impacto na tradição patriarcal, com maior poder de decisão das mulheres no espaço doméstico e, juntamente com esse fato, maior autoestima das mulheres pesquisadas.

Por fim, notou-se que o PBF parece não estar trazendo empoderamento feminino para as beneficiadas, mas sim distribuição de renda, que poderá impactar as demais dimensões do processo de empoderamento ao longo do tempo.

As limitações desta pesquisa estão relacionadas ao pequeno grupo de mulheres estudado e ao fato de ter abrangido apenas um segmento do grupo social dessas mulheres. Dessa forma, sugere-se a realização de pesquisas em outros grupos, aumentando o número de pesquisadas e ampliando as percepções por grupo etário, regional e de escolaridade diferenciada. Além disso, outros segmentos do grupo social dessas mulheres podem ser incorporados ao estudo, favorecendo uma análise mais completa do processo de possível empoderamento de mulheres beneficiárias do PBF. Seria interessante, também, pesquisar o impacto de outros programas governamentais no empoderamento das mulheres, por exemplo, o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Programa de Financiamento Estudantil (Fies).

Acredita-se estar contribuindo para que as políticas públicas no Brasil sejam repensadas e melhoradas, para, de fato, promove-

rem a redução das desigualdades presentes, como a de gênero. Identificou-se que o empoderamento econômico não garante o empoderamento psicológico das mulheres de baixa renda, uma vez que não houve mudanças significativas na maneira de pensar e nem de agir no âmbito individual e nem social.

REFERÊNCIAS

Agende. (2006). *Núcleo de estudos e pesquisa sobre a mulher*. Universidade de Brasília.

Amaral, E. F. L., & Monteiro, V. P. (2013). Avaliação de impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). *Revista de Ciências Sociais*, 56(3), 531-570.

Arnfred, S. (2001). *Discussing women's empowerment: Theory and practice*. (Cap. 3, pp. 73-86). Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.

Bardin, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barreto, R. O., & Paula, A. P. P. (2014). "Rio da Vida Coletivo": Empoderamento, emancipação e práxis. *Revista Administração Pública*, 48(1), 111-130.

Natali, L., Handa, S., Peterman, A., Seidenfeld, D., & Tembo, G. (2016). *Making money work: Unconditional cash transfers allow women to save and re-invest in rural Zambia.* Innocenti Working Paper, 2.

Bourdieu, P. (2007). *A dominação masculina.* (Tradução Maria Helena Kühner. 5a ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Brasil. (2010a). *Guia de controle social.* Recuperado de www.mds.gov.br/bolsafamilia/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/biblioteca

Brasil. (2010b). *Orientação para a fiscalização e controle social do Programa Bolsa Família.* Recuperado de www.mds.gov.br/bolsafamilia/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/biblioteca

Cornwall, A., & Edwards, J. (2015). *How feminist activism can make states more accountable for women's rights.* United Nations Research Institute for Social Development.

Costa, A. A. A. (2004). *Gênero, poder e empoderamento das mulheres*. Recuperado de www.agende.org.br/docs/File/dados_pesquisas/feminismo/Empoderamento%20-%20Ana%20Alice.pdf

Deere, C. D., & León, M. (2002). *O empoderamento da mulher: Direitos à terra e direitos de propriedade na América Latina* (trad. Letícia Vasconcellos Abreu, Paula Azambuja Rossato Antinolfi, Sônia Terezinha Gehering). Porto Alegre: Editora da UFRGS.

Doepke, M., & Tertilt, M. (2014). *Does female empowerment promote economic development?* National bureau of economic reserch, Working Paper, 19888.

Eyben, R. (2013). Dando suporte às trilhas do empoderamento de mulheres: Um breve guia para agências internacionais de desenvolvimento. *Revista Feminismos*, 1(2), 1-21.

Fórum Econômico Mundial (FEM). (2005).

Empoderamento de mulheres: Avaliação das disparidades globais de gênero. Genebra.

Freyre, G. (2003). *Casa-grande e senzala: Formação da família brasileira sob o regime da economia* (481a ed.). São Paulo: Global.

Gil, A. C. (2009). *Como elaborar projetos de pesquisa.* São Paulo: Atlas.

Godoy, A. S. (1995). Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresa*, 2(1), 57-63.

Gomes, S. S. R. (2011). Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil. *Revista Textos & Contextos*, 10(1), 69-81.

Heise, L., Lutz, B., & Ranganathan, M. (2013). Cash transfers for HIV prevention: considering their potential. *Journal of the International AIDS Society*.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010). *Cidades, Minas Gerais, Alto Rio Doce*. Recuperado de http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=310210&search=minas-gerais|alto-rio--doce

Kabeer, N. (2001). *Discussing womens's empowerment: theory and practice.* Stockholm: Swedisch International Deelopment Cooperation Agency.

Kokatanur, R. B. (2013). Gram panchayats and women's empowerment. *Golden Research Thoughts,* 2(8), 1-6.

Laufer, J. (2003). Entre a esfera pública e a esfera privada: Os desafios dos direitos da mulher. In Maruani, M., & Hirata, H. (Orgs.), *As novas fronteiras da desigualdade: homens e mulheres no mercado de trabalho* (Clevi Rapkievicz trad.). (pp. 127-137). São Paulo: Senac.

Lisboa, T. K. (2008). O empoderamento como estratégia de inclusão das mulheres nas políticas sociais. *Anais do Seminário Internacional Fazendo gênero 8* – Corpo, Florianópolis (SC), Brasil, 11.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L, & Rodríguez, C. (2004). *La pobreza... de la política contra a pobreza.* Buenos Aires: Ciepp.

Louro, L. C. (2010). *Gênero, sexualidade e educação: Uma perspectiva pós-estruturalista.* (8a ed.). Petrópolis: Vozes.

Mageste, G. S. (2008). *Histórias de empoderamento: Um estudo sobre o processo vivenciado por mulheres que ocupam cargos de alto escalão na administração pública e de empresas em Belo Horizonte.* Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte (MG), Brasil.

Mahadevi. M. T. (2013) Women's empowerment and Panchayat Raj. *Golden Research Thoughts*, India, 3(3), 3-4.

Malhotra, A., & Schuler, S. R. (2005). *Women's empowerment as a variable in international development*. In Measuring empowerment. Disciplinary perspectives: The World Bank.

Mariano, S. A., & Carloto, C. M. (2009). Gênero e combate à pobreza: Programa bolsa família. *Revista de Estudos feministas*, 17(3),

901-908.

Melo, M. C. O. L (Coord). (2004). *A Reestruturação organizacional e seus impactos na função gerencial das enfermeiras em hospitais da rede privada de Belo Horizonte*. 74f. [Relatório de Pesquisa – Núcleo de Relações de Trabalho e Tecnologias de Gestão – NURTEG, Universidade Federal de Minas Gerais, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG], Belo Horizonte.

Melo, M. C. O. L (Coord). (2009). *Empoderamento de mulheres gerentes: Estudo de casos em empresas do setor bancário, industrial e informática*. 2009. 116f. [Relatório de Pesquisa – Núcleo de Relações de Trabalho e Tecnologias de Gestão – NURTEG, Faculdade Novos Horizontes – Centro Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnologia – CNPQ], Belo Horizonte.

Melo, M. C. O. L. (2012). Mulheres gerentes entre o empoderamento e o teto de vidro. In Freitas, M. E. de & Dantas, M. (Org.) *Diversidade sexual e trabalho*. (pp. 1 - 384). São Paulo: CNL – Cengage/Nacional.

Melo, M. C. O. L., & Lopes, A. L. M. (2011, setembro). Empowerment de mulheres gerentes: Construção de um modelo teórico para análise. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro (RJ), Brasil, 35.

Moreira, C. N., & Matta, I. B. (2013). De um lado este carnaval, do outro machismo total? Reflexões sobre gênero e Programa Bolsa Família. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro (RJ), Brasil, 16.

Moreira, C. N., Matta, I. B., Leroy, R. S. D., & Almeida, A. L. T. (2013). Empoderamento, desigualdade de gênero e mobilidade social no Programa Bolsa Família. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração,* Rio de Janeiro (RJ), Brasil, 16.

Moreira, N. C., Lima, A. A. T. F. C., & Lopes, M. F. (2011). Dimensões do empoderamento das mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, Rio de Janeiro (RJ), Brasil, 15.

Mosedale, S. (2005). Assessing women's empowerment: Towards a conceptual framework. *International Development*, 17(1), 243-257.

Naraya, D. (2002). *Empowerment and poverty reduction: A Sourcebook*. Washington: Word Bank.

Novellino, M. S. F. (2004, setembro). Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. *Anais do Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, Caxambu (MG), Brasil, 14.

Pandey, J. K. (2013). Women empowerment through self help group: A theoretical perspective. *Golden Research Thoughts*, 2(8), 1-4.

Petesch, P., Smulovitz, C., & Wolton, M. (2005). *Evaluating empowerment: a framework with cases from Latin America*. In

Measuring empowerment. Disciplinary perspectives: The World Bank.

Pooja, J. S. (2013). Women empowerment and education. *Golden Research Thoughts*, 3(1), 1-8.

Saffioti, H. I. B. (2008). Violência de gênero no Brasil atual. *Estudos Feministas*, Número Especial, 443-461.

Scott, J. W. (1995). Gênero: Categoria útil de análise histórica. *Educação e realidade*, 20(2), 71-99.

Soares, F. V., & Silva, E. (2010). *Programmes and gender vulnerabilities: Case studies of Brazil, Chile and Colombia*. Working Paper, 69.

Sorj, B., & Fontes, A. (2010). *Políticas públicas e a articulação entre trabalho e família: Comparações inter-regionais*. Coleção Cadernos Sempreviva, Série Economia e Feminismo, 2.

Thorpe, K. (2010). *Minding the gap: Determinants of global gender inequality, a cross-sectional and longitudinal study.* Master dissertation, Georgetown Public PolicyInstitute, Washington, United States of America

Vergara, S. C. (2009). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.

O QUE É UM TRIBUNAL DE CONTAS? ESTUDO SOB A PERSPECTIVA POPULAR, EM CURITIBA (PR)

WHAT IS A COURT OF ACCOUNT? A STUDY FROM THE PEOPLE'S PERSPECTIVE IN CURITIBA/PR

¿QUÉ ES UN TRIBUNAL DE CUENTAS? UN ESTUDIO DESDE LA PERSPECTIVA POPULAR EN CURITIBA/PR

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o entendimento sobre o tribunal de contas segundo a visão dos populares da sociedade civil em Curitiba (PR). Após breve caracterização desses tribunais, apresentou-se uma perspectiva teórica que concebe a reputação organizacional como as associações mentais sobre a organização retidas pelas pessoas de fora dela. Foi realizado um levantamento com 307 participantes que responderam à questão: "Em sua opinião, o que é um tribunal de contas?". As respostas foram analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo e agrupadas em categorias. Os resultados indicam que os populares consideram o tribunal de contas, em ordem decrescente de frequência, como órgão fiscalizador (onde se prestam contas), gestor de recursos, analista de contas, solucionador de contas e julgador de contas. Conclui-se que o tribunal de contas é visto predominantemente como órgão fiscalizador, apesar de haver elevado nível de desconhecimento sobre suas atribuições.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de contas, reputação corporativa, controle externo, controle social, cidadania.

Saulo Aparecido de Souza - saulo.souza@tce.pr.gov.br

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Campo Grande – MS, Brasil

Artigo submetido no dia 16.02.2016 e aprovado em 24.10.2016.

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.59404

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the perception of the term "court of account" by individuals from civil society in Curitiba/PR. After a quick overview of the concept of court of account, a theoretical perspective is presented that defines corporate reputation as a set of mental associations about an organization possessed by individuals outside the organization. A survey was conducted with a sample of 307 individuals, who answered the following question: "In your opinion, what is a court of account?" Content analysis was applied to analyze the answers and group them into categories. Results indicate that the most frequent categories mentioned by individuals about the court of account were, in order of frequency: a supervisory organ, a place to render accounts, a resource manager, an account analyst, an account problem solver, and a judge of accounts. We conclude that the court of account is seen predominantly as a supervisory organ, although there is a high level of ignorance about its function.

Keywords: *Courts of account, corporate reputation, external control, social control, citizenship.*

Resumen

Este estudio trata de analizar la percepción de lo que se entiende por un tribunal de cuentas de acuerdo con personas de la sociedad civil en Curitiba/PR. Después de una breve caracterización de los tribunales de cuentas, se presentó una perspectiva teórica que concibe reputación de la organización como asociaciones mentales acerca de la organización retenidas por las personas fuera de la organización. Se realizó un estudio con 307 participantes que respondieron a la pregunta: "¿en su opinión, qué es un tribunal de cuentas?". Las respuestas se analizaron mediante análisis de contenido y fueron agrupadas en categorías de análisis. Los resultados indican que las categorías más frecuentes mencionadas por los individuos fueron, en orden de frecuencia: un órgano de control, un lugar donde rendir cuentas, un administrador de recursos, analista de cuentas, un solucionador de problemas de cuentas y un juez de cuentas. Se llega a la conclusión de que el tribunal de cuentas se ve sobre todo como un órgano de control, aunque hubo un alto nivel de ignorancia sobre sus asignaciones.

Palabras clave: *Tribunal de cuentas, reputación de la organización, control externo, control social, ciudadanía.*

INTRODUÇÃO

A transparência e a participação popular possibilitaram a criação de um novo tipo de controle: o social. Por meio dele, o cidadão pode fiscalizar, verificar e acompanhar a regularidade dos atos governamentais, tornando-se o meio executor do controle. O exercício do controle social é independente e universal, mas depende do controle oficial para fazer valer suas constatações. Segundo a Constituição Federal (1988), qualquer cidadão é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades ao Tribunal de Contas da União. Logo, o controle social deve ser considerado aliado do controle oficial e ter atuação conjugada com os tribunais de contas (Vuolo, 2009, & Mileski, 2009).

A admissão da via participativa vem marcando um novo passo na evolução das cortes de contas. A relação direta vem se mostrando benéfica quanto à legitimidade, que se reafirma com a abertura à cidadania, à autonomia, que se reforça no desempenho de atribuições próprias e exclusivas, e à responsabilidade política, que se acresce ao atuar por provocação direta da sociedade (Moreira Neto, 2005).

Os tribunais de contas atuam em nome do povo, fazendo com que a atividade pública se desenvolva de acordo com o interesse público, constituindo peça imprescindível do regime democrático (Mileski, 2009). No entanto, pode-se indagar o grau de conhecimento do cidadão comum sobre as cortes de contas e suas atribuições, a fim de poder exercer o controle social. A concepção equivocada ou

incompleta desses órgãos pode prejudicar o exercício adequado e efetivo do controle social.

Desse modo, torna-se relevante investigar a concepção dos cidadãos quanto aos tribunais de contas. Entretanto, ainda são escassos os estudos que avaliam o entendimento da sociedade civil sobre determinadas instituições e órgãos da administração pública. Além disso, ela é constituída por órgãos representativos de categorias profissionais, pela imprensa, por organizações não governamentais, entre outros, mas, em poucas ocasiões, consideram-se os populares, entendidos como cidadãos comuns (e.g., Silva, 2013).

Assim, o propósito deste estudo é analisar a percepção acerca do que se entende por tribunal de contas e identificar suas funções segundo a visão da sociedade civil, no município de Curitiba, estado do Paraná. Em especial, foram identificados e analisados comparativamente os fatores que compõem a percepção das pessoas em geral sobre os tribunais de contas, de acordo com as características socioeconômicas.

Esta pesquisa fornecerá subsídios para que agentes públicos possam definir políticas e programas de conscientização sobre o papel da população no exercício do controle externo. Ao mesmo tempo, espera-se que esse levantamento contribua para preencher a lacuna existente nos estudos da percepção popular dos órgãos públicos e que os dados quantitativos sirvam de fomento para as discussões sobre controle social.

TRIBUNAIS DE CONTAS NO BRASIL

Conforme Castardo (2007a), no Brasil, as primeiras noções de controle de contas públicas ocorreram no ano de 1680, com a criação das Juntas das Fazendas das Capitanias e da Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, que eram ligadas a Portugal. No período colonial, foi criado o Conselho da Fazenda, com a finalidade de assegurar o cumprimento dos princípios da legalidade e da regularidade. Já no período imperial, adotou-se o chamado Thesouro Nacional, que logo foi substituído pelo Tribunal do Tesouro Público Nacional. Mas foi somente em 1890, após a Proclamação da República, que surgiu um tribunal de contas nos moldes que hoje se faz referência (Delmondes, 2007).

O Brasil sempre tendeu a adotar o modelo de corte de contas. Para Campelo (2005), existem dois modelos principais de sistemas de controle. O primeiro é a corte de contas, comum na Europa Ocidental e em países com influência ibérica. Tem como características: composição colegiada, maior autonomia em relação ao Parlamento, poder decisório sobre o resultado de seus trabalhos, força impositiva de suas decisões e natureza jurisdicional. O segundo modelo é a Controladoria ou Auditoria-Geral, comum nos países com influência anglo-saxã e na Europa Oriental e Setentrional. De modo geral, esse órgão é dirigido por uma única pessoa, tem poder decisório ou sancionador e é vinculado funcionalmente ao Parlamento, ao qual cabe deliberar sobre os resultados dos trabalhos de controle.

Na definição de Castardo (2007a), tribunal

de contas é uma instituição constitucional independente com missão de fiscalizar e verificar a boa aplicação do dinheiro público. Sua razão de existir seria defender os interesses do cidadão e da sociedade quanto à correta aplicação do dinheiro e à guarda/administração do patrimônio público.

Diniz (2010) compreende essas atribuições de maneira ampliada, concebendo-o como um órgão técnico colegiado e auxiliar direto do Poder Legislativo, cuja função é controlar externamente a administração financeira e fiscalizar o orçamento. Além de analisar as contas e a aplicação do dinheiro público, julga e apura a responsabilidade dos incumbidos de sua guarda. Seria, portanto, uma instituição administrativo-política de auditoria e julgamento.

A principal função do tribunal de contas é o controle externo (Castardo, 2007a). A Constituição Federal (1988) atribui ao Tribunal de Contas da União competência para auxiliar o Poder Legislativo a exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, além da fiscalização da aplicação de subvenções e renúncia de receitas. A mesma organização, composição e fiscalização devem ser aplicadas aos demais tribunais de contas do país.

Do ponto de vista constitucional brasileiro, os tribunais de contas são conjuntos autônomos que não se acomodam em nenhum dos três blocos orgânicos que compõem os Poderes (Bandeira de Mello, 2009). Conforme Britto (2005), o Tribunal de Contas não é órgão integrante de poder, nem mesmo do Poder Legislativo, mas o auxilia, sem subalternidade funcional; sua referência organizativo-operacional reside no Poder Judiciário; seus processos têm sua própria ontologia, são processos de contas, e não processos parlamentares, nem judiciais, nem administrativos. Suas decisões têm natureza administrativa (Mileski, 2009).

Entretanto, para além da organização adotada no Brasil, é possível que o tribunal de contas se alinhe a algum dos Poderes. De acordo com Speck (como citado em Delmondes, 2007), existem três modelos de cortes de contas: um cujo principal cliente seria o Executivo, com relação estreita com o governo a fim de corrigir ocorrências constatadas; outro, que teria como principal cliente o Legislativo, atendendo às suas prioridades e realizando auditorias conforme as demandas do Parlamento; e um terceiro, com função judicante, sem um cliente específico, funcionando como tribunal administrativo.

Um tribunal de contas pode ser concebido de diversas maneiras. Segundo Castardo (2007a; 2007b), existem argumentos favoráveis ao tribunal de contas: a) como poder judicante; b) como poder administrativo; c) como poder político; d) como parte componente do Poder Legislativo; e) como órgão técnico; f) como órgão autônomo sem vinculação a qualquer poder; g) como órgão constitucional de soberania; h) como órgão protetor dos direitos fundamentais.

Quanto à organização de suas competências, existe a clássica proposta de Campelo (2005), segundo a qual o tribunal de contas apresenta oito funções: fiscalizadora, judicante, sancionadora, consultiva, informativa, corretiva, normativa e de ouvidoria.

A *função fiscalizadora* consiste na realização de inspeções e auditorias nas unidades de todos os órgãos jurisdicionados. A *função judicante* viabiliza o julgamento de contas e a imposição de sanções aos autores de irregularidades. A *função sancionadora* é importante por inibir irregularidades, garantir ressarcimento de prejuízos ao erário e habilitar o tribunal a aplicar penalidades. A *função consultiva* consiste, basicamente, na elaboração de pareceres prévios sobre contas e de respostas a consultas feitas por determinadas autoridades. A *função informativa* é desempenhada mediante o envio ao Poder Legislativo de informações sobre fiscalizações realizadas, o encaminhamento de alertas e a manutenção de página na internet com dados sobre contas públicas. A *função corretiva* envolve dois procedimentos: a fixação de prazo para adoção de providências para cumprimento da lei e a decisão sobre a sustação de atos e contratos impugnados. A *função normativa* decorre de seu poder de expedição de instruções e atos normativos sobre matéria e processos de competência do tribunal. Por fim, a *função de ouvidoria* consiste no recebimento de denúncias de irregularidades ou ilegalidades.

De modo muito semelhante a Campelo (2005), Di Pietro (2012) organiza as competências em sete funções: fiscalização financeira, de consulta, de informação, de julgamento, sancionatória, corretiva e de ouvidor.

De maneira mais simplificada, Mileski (2009) propõe que os tribunais de contas apresentam quatro funções: opinativas, verificadoras, assessoradoras e jurisdicionais administrativas. *Opinativas* são atribuições técnicas de emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo; *verificadoras* são as atividades de auditorias que constatam e avaliam os atos dos administradores públicos; *assessoradoras* são, por exemplo, as atividades que envolvem respostas às consultas formuladas pelos administradores; e *jurisdicionais administrativas* as que envolvem julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos.

Em suma, um tribunal de contas pode ser concebido de diversas maneiras, tendo em vista sua proximidade aos Poderes, suas variadas funções ou os argumentos sobre sua natureza. É importante compreender a maneira como as pessoas manifestam seu ponto de vista sobre esses órgãos.

REPUTAÇÃO, IDENTIDADE E IMAGEM CORPORATIVA

O conceito de reputação corporativa apresenta grande riqueza multidisciplinar. É possível encontrar fragmentos de pesquisa sobre reputação na psicologia, sociologia, economia, marketing e em outras disciplinas (cf. Smaiziene & Jucevicius, 2009). Apesar de todo o esforço já empregado para se consolidar um conceito, ele ainda é objeto de discussão e não há consenso tanto no campo teórico quanto no empírico (Rindova, Williamson, Petkova, & Sever, 2005; Barnett, Jermier, & Lafferty, 2006; Brown, Dacin, Pratt, & Whetten, 2006; Smaiziene & Jucevicius, 2009; Abratt & Kleyn, 2012; Barnett & Pollock, 2012; Shamma, 2012).

A fim de organizar os diversos conceitos, alguns estudos propuseram grupos que refletem sobre as diferentes perspectivas quanto à reputação corporativa. Berens e Van

Riel (2004) identificaram três correntes de conceito: (1) reputação como as diferentes *expectativas sociais* que as pessoas têm a respeito das corporações; (2) reputação como os diferentes *traços de personalidade* corporativa que as pessoas atribuem às companhias; (3) reputação como *confiança*, ou seja, as diferentes razões que as pessoas têm para confiar ou não nas companhias.

Rindova et al. (2005) revisaram 60 estudos usando o construto nas áreas de administração, economia, sociologia e marketing. Os autores concluíram que existem duas perspectivas predominantes: (1) sob a perspectiva econômica, reputação organizacional seriam as *avaliações* das pessoas sobre um atributo particular de uma organização, especialmente a qualidade dos produtos; (2) sob a perspectiva da teoria institucional, reputação seria uma *impressão global* que representa como as pessoas percebem uma empresa, sendo essa impressão o resultado de trocas de informações e influência social entre vários atores interagindo em um campo organizacional.

Barnett et al. (2006) levantaram 49 definições de reputação corporativa e também as agruparam em três clusters: (1) reputação como consciência, englobando o conjunto de percepções, representações perceptivas e representações coletivas que as pessoas têm da corporação; (2) reputação como *avaliação*, incluindo referências a julgamento, estima, medida e opiniões acerca da corporação; (3) reputação como *ativo*, como recurso intangível, algo de valor financeiro significativo para a empresa.

Chun (2005), em sua revisão de conceitos, identificou três escolas de pensamento: (1) *escola avaliativa*, que considera reputação como a avaliação das realizações financeiras da organização; (2) *escola impressional,* que entende reputação como a impressão geral da organização; (3) *escola relacional,* para a qual reputação envolve *gaps* entre as visões dos *stakeholders* internos e externos. Enquanto as escolas avaliativa e impressional se ocupam principalmente com os interesses de um único *stakeholder*, a escola relacional pressupõe que vários deles podem ter expectativas diferentes de uma mesma organização.

Além da diversidade de abordagens, é comum os estudos empregarem indistintamente os conceitos de identidade, imagem e reputação. Chun (2005) definiu os elementos da reputação corporativa da seguinte forma: imagem, identidade e identidade desejada. Para a autora, a definição de reputação utilizada depende de como esses elementos-chave, identidade e imagem, são definidos. Em síntese, *imagem*, no contexto da reputação, seria "como os outros nos veem"; o ponto de vista dos *stakeholders* externos sobre a organização, especialmente dos clientes. *Identidade* seria "como nós vemos nós mesmos"; o ponto de vista dos empregados sobre a organização. *Identidade desejada* seria "como nós desejamos que os outros nos vejam"; como os gestores gostariam que a organização fosse vista. Assim, para Chun (2005), reputação corporativa seria o somatório desses três elementos, ou seja, dos pontos de vista mantidos pelos *stakeholders* relevantes de uma organização (clientes, empregados, gestores, fornecedores, financiadores, etc.).

Brown et al. (2006) sugeriram que a maneira de diferenciar os conceitos de identidade,

imagem e reputação seria vê-los como diferentes tipos de associações corporativas. Brown & Dacin (1997, p. 69) definiram associações corporativas como ""um rótulo genérico para toda a informação sobre uma organização que uma pessoa mantenha [tradução livre]". Incluem, por exemplo, associações cognitivas para determinada organização, incluindo percepções, inferências, avaliações e crenças acerca dela, bem como o conhecimento dos próprios comportamentos e emoções experimentadas por ela.

Desse modo, partindo do conceito de associações corporativas, Brown et al. (2006) propuseram uma terminologia unificada, distinguindo quatro tipos de associações corporativas: identidade, imagem desejada, imagem construída e reputação. *Identidade* são as associações mentais sobre a organização mantidas pelos membros da organização. Ela corresponde à questão: "Quem somos nós como organização?". *Imagem desejada* são as associações mentais sobre a organização que os líderes organizacionais consideram importante que as audiências retenham. Ela corresponde à questão: "O que a organização deseja que os outros pensem sobre a organização?". *Imagem construída* são as associações mentais que os membros da organização acreditam que as pessoas fora da organização retém sobre ela. Corresponde à indagação: "O que a organização acredita que os outros pensam sobre ela?". *Reputação* são as associações mentais sobre a organização realmente retidas pelas pessoas de fora dela. Ela está relacionada à questão: "O que os *stakeholders* realmente pensam sobre a organização?".

Brown et al. (2006) ainda sugerem que muitos autores, em particular da disciplina de marketing, usam o termo "imagem" para representar o conceito de reputação (e.g., Hatch & Schultz, 2003). Para os autores, imagem diz respeito àquilo que um membro da organização deseja que os outros saibam ou acredita que os outros saibam, ao passo que reputação seria a percepção da organização realmente mantida pelos *stakeholders* externos. Independentemente daquilo que os gestores pensem, escolham para comunicar ou acreditem que os *stakeholders* pensem sobre a organização, as associações corporativas formadas e mantidas na memória por um membro ou *stakeholder* servem como a "realidade" para aquele indivíduo. Tais associações podem ser influenciadas por uma variedade de fatores externos (como competidores, analistas da indústria, ativistas, mídia), inclusive as comunicações da organização, não sendo, portanto, completamente gerenciadas por ela.

Neste estudo, adota-se o conceito de reputação proposto por Brown et al. (2006). Parte-se da perspectiva do cliente, focando nas percepções dos populares da sociedade de civil sobre os tribunais de contas. Trata-se, portanto, de uma visão social e construcionista, para a qual a reputação é formada com base nas interações sociais e existe no nível de coletividade dos *stakeholders* (Rindova, & Martins, 2012). Para Walsh, Mitchell, Jackson e Beatty (2009), os clientes são o principal *stakeholder* das organizações e mesmo as abordagens de múltiplos deles, que mensuram a percepção de empregados, analistas, mídia, entre outros, na verdade medem a percepção derivada, que é determinada em grande parte pelo pensa-

mento dos clientes da organização.

METODOLOGIA

Esta pesquisa traça uma investigação de caráter exploratório e descritivo. Segundo Collis e Hussey (2005), a pesquisa descritiva relata o comportamento dos fenômenos, geralmente por meio da compilação de dados quantitativos e do uso de técnicas estatísticas para obter o resumo das informações. Ela vai além da pesquisa exploratória, pois descreve e avalia as características do problema. Quanto à abordagem, caracteriza-se como quantitativa, pois se baseia em frequências de ocorrências de temas nas respostas.

Foram entrevistadas 307 pessoas abordadas aleatoriamente em praças públicas da região central da cidade de Curitiba (PR), em dezembro de 2014. Dados socioeconômicos da amostra, dispostos na Tabela 1, indicam que sua idade média é 35,5 anos e que a maioria tem ensino médio, reside na capital e pertence à classe econômica E.

Tabela 1: Características da amostra

Característica		%
Idade	15-24	28,7
	25-39	36,8
	40-49	14,3
	50-59	11,1
	60 e mais	9,1
Gênero	Feminino	51,5
	Masculino	48,5
Nível de instrução [a]	Sem instrução	1,6
	Ensino fundamental	10,4
	Ensino médio	51,1
	Ensino superior	36,8
Classe econômica [b]	Classe A	0,3
	Classe B	0,3
	Classe C	15,0
	Classe D	26,7
	Classe E	54,1
	Não respondeu	3,6
Cidade	Capital	86,0
	Região metropolitana	14,0

Notas: **a)** Foram reunidos no mesmo grupo de nível de instrução os respondentes que declararam já ter concluído, estar cursando ou ter interrompido os estudos referentes ao mesmo grupo. **b)** Adotou-se o conceito de classes econômicas da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2014), cujos valores foram ajustados a preços de dezembro/2014 de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2014).

Fonte: elaborado pelo autor

O método empregado deixou os participantes livres para indicarem espontaneamente o que considerassem relevante para sua definição de tribunal de contas. Pesquisas anteriores já empregaram perguntas abertas com sucesso (cf. Tromp, 2012). Mesmo em estudos do tipo *survey*, o uso de questões abertas é crucial numa fase preliminar para capturar aquilo que os participantes veem como relevante (Ravasi e Canato, 2013).

Os dados foram coletados por meio de questionário com uma questão aberta: "Em sua opinião, o que é um tribunal de contas?". As respostas foram gravadas, transcritas e então tratadas por meio da técnica análise de conteúdo, conforme indica Bardin (2007). Foram identificados nas manifestações temas ou sentidos completos (unidades de registro), que receberam classificação temática (ou análise categorial). O tema é uma asserção sobre determinado assunto e é considerado como a mais útil unidade de registro em análise de conteúdo (Franco, 2003). A análise temática consiste em descobrir os "núcleos de sentido" que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição podem significar algo para o objetivo da análise (Bardin, 2007, p. 131).

Num primeiro momento, o material foi pré-analisado para manter os primeiros contatos com as respostas. Em seguida, ele foi relido e, com base nas respostas mais frequentes, foram definidas as subcategorias. Numa terceira etapa, as respostas foram classificadas dentro das subcategorias criadas previamente, de acordo com suas aproximações semânticas. Por fim, as subcategorias foram agrupadas em categorias, também de acordo com suas aproximações semânticas, e listadas segundo sua ordem de frequência. Mantiveram-se os nomes das subcategorias o mais próximo possível dos termos e expressões utilizados pelos próprios entrevistados, enquanto os nomes das categorias de resposta as sintetizaram.

RESULTADOS

Os resultados são apresentados com base na frequência das categorias que emergiram das respostas. As frequências são relativas ao número total de participantes (N = 307), de modo a contar o quanto cada categoria foi registrada independentemente das demais. Por isso, o somatório pode ultrapassar 100%.

Conforme se observa na Tabela 2, a categoria de resposta mais frequente reúne temas que conduzem à figura de um órgão *fiscalizador*, responsável pela inspeção das contas públicas e dos gastos do governo, até mesmo pelo controle e pela auditoria das contas públicas, tendo sido mencionada por 20,5% dos participantes. Entre as subcategorias componentes dessa categoria, as mais frequentes foram: fiscal das contas públicas e controlador das contas públicas.

Tabela 2: **Frequência dos temas mencionados, como as percepções do Tribunal de Contas**

Categorias	Subcategorias	%	N	Total % (N)
Fiscalizador	Fiscal das contas públicas	9,8%	30	20,5% (63)
	Controlador das contas públicas	5,2%	16	
	Fiscal dos gastos do Governo	1,6%	5	
	Fiscal do Poder Público	1,6%	5	
	Auditor das contas públicas	1,3%	4	
	Fiscal de contas	0,7%	2	
	Fiscalização	0,3%	1	
Onde se prestam contas	Onde se prestam contas públicas	7,2%	22	15,3% (47)
	Onde as pessoas prestam contas	3,6%	11	
	Relacionado à prestação de contas	2,9%	9	
	Para onde vão as contas públicas	1,6%	5	
Gestor de recursos	Departamento financeiro do Estado	4,9%	15	11,7% (36)
	Órgão que presta contas públicas	2,9%	9	
	Gestor de recursos públicos	2,0%	6	
	Contabilidade	0,7%	2	
	Contas do Governo	0,7%	2	
	Órgão que calcula as contas	0,7%	2	
Analista de contas	Analista das contas públicas	5,2%	16	10,1% (31)
	Analista dos gastos públicos	2,3%	7	
	Analista de conformidade	1,3%	4	
	Avaliador da gestão pública	1,3%	4	
Solucionador de contas	Onde se negocia o pagamento de contas	3,3%	10	5,9% (18)
	Onde se resolvem contas	1,6%	5	
	Cobrador de dívidas	1,0%	3	
Julgador de contas	Órgão julgador	3,6%	11	3,6% (11)
Outros	Tribunal relacionado a tributos	2,0%	6	6,5% (20)
	Relacionado à justiça	1,6%	5	
	Algo da área do Direito	1,3%	4	
	Algo que presta serviço	0,3%	1	
	Algo relacionado a governo	0,3%	1	
	Emissor de certificado de quitação	0,3%	1	
	Onde ficam ladrões	0,3%	1	
	Órgão competente	0,3%	1	
Não sabe	Não sabe	42,0%	129	42,0% (129)
Total		115,6%	355	

Fonte: elaborado pelo autor

A segunda categoria mais mencionada relaciona-se à concepção do tribunal de contas como órgão *onde se prestam contas*, em que tanto gestores públicos quanto pessoas comuns prestam contas ou as encaminham. Foi citada por 15,3% dos participantes. Essa categoria é composta majoritariamente pelas subcategorias: onde se prestam contas públicas e onde as pessoas prestam contas. A terceira categoria mais frequente decorre da percepção do tribunal de contas como órgão *gestor de recursos* (11,7%). Essa categoria descreve o tribunal de contas como órgão financeiro responsável por planejar, organizar e executar assuntos financeiros do Estado, bem como elaborar e prestar as contas públicas dessa execução. As subcategorias mais citadas foram: departamento financeiro do Estado e órgão que presta contas públicas.

Em quarto lugar figura a concepção de tribunal de contas como *analista de contas* (10,1%), compreendendo funções de análise de contas, análise de gastos, inclusive análise sobre a adequação e conformidade na utilização dos recursos públicos.

A quinta categoria mais frequente agrupa concepções do tribunal de contas como *solucionador de contas* (5,9%). Aqui, as contas são frequentemente entendidas como dívidas pessoais, tendo o tribunal papel de solucionador, conciliador, alguma espécie de agente de cobrança ou intermediário entre credor e devedor.

Em sexto lugar, fica a compreensão do tribunal de contas como órgão *julgador de contas* (3,6%), que julga, aprova ou desaprova contas.

Um total de 117 (38%) participantes declarou não saber em absoluto a resposta, não mencionando tema algum. Outros 12 (3,9%) afirmaram não saber o que é um tribunal de contas, mas mencionaram algum tema. Assim, ao todo, 129 (42%) participantes mencionaram não saber o que é um tribunal de contas em suas manifestações.

Percepção por gênero

As categorias de resposta foram cruzadas com os dados socioeconômicos. Foi realizado o teste para comparar uma a uma as proporções em cada categoria, conforme indica Hoffmann (1991). A proporção de cada percepção entre os gêneros feminino (N = 158) e masculino (N = 149) foi disposta na Tabela 3.

Tabela 3: **Percepções do Tribunal de Contas por gênero**

Categorias	Feminino	Masculino	P-valor
Fiscalizador	13%	28%	.001
Onde se prestam contas	18%	13%	.117
Gestor de recursos	14%	9%	.147
Analista de contas	10%	10%	.175
Solucionador de contas	6%	5%	.452
Julgador de contas	3%	5%	.242
Outros	8%	5%	.106
Não sabe	44%	40%	.274
Total	116%	115%	

Fonte: elaborado pelo autor

De modo geral, há evidência para rejeitar a hipótese de que as proporções sejam iguais entre as classes comparadas (Qui quadrado: p = 0,05). A diferença é significativa na categoria *fiscalizador*, pois houve maior menção entre os participantes do sexo masculino (28%) do que entre os do sexo feminino (13%) (p = 0,001).

Percepção por classe econômica

A Tabela 4 apresenta a distribuição da proporção de cada percepção por classe econômica. Dado o baixo número de respostas nas classes A e B, agruparam-se as classes A, B, C e D (N = 130) para fins de comparação com a classe E (N = 166).

Tabela 4: **Percepções do Tribunal de Contas por classe econômica**

Categorias	Classe econômica					Comparativo		
	A	B	C	D	E	Classes A, B, C e D	Classe E	P-valor
Fiscalizador	100%	0%	33%	23%	16%	27%	16%	.018
Onde se prestam contas	0%	0%	17%	11%	19%	13%	19%	.129
Gestor de recursos	0%	0%	9%	16%	11%	13%	11%	.221
Analista de contas	0%	0%	15%	11%	9%	12%	9%	.236
Solucionador de contas	0%	0%	0%	6%	6%	4%	6%	.281
Julgador de contas	0%	0%	2%	4%	4%	3%	4%	.421
Outros	0%	0%	7%	7%	6%	7%	6%	.291
Não sabe	0%	100%	33%	40%	45%	38%	45%	.142
Total	100%	100%	115%	118%	116%	117%	116%	

Nota. Do número total de participantes apenas 296 declararam renda.

Fonte: elaborado pelo autor

Não há evidências suficientes para rejeitar a hipótese de que as proporções sejam iguais entre as classes comparadas (Qui quadrado: p = 0,309), com exceção da categoria *fiscalizador*, que foi mais frequente entre o grupo de classes A, B, C e D (27%) do que para a classe E (16%) (p = 0,018).

Percepção por nível de instrução

A Tabela 5 dispõe a distribuição de proporções para as percepções por nível de instrução. Mais uma vez, dado o baixo número de participantes sem instrução e com ensino fundamental, agruparam-se os níveis de instrução em dois grupos: até o ensino médio (N = 194) e ensino superior (N = 113).

Tabela 5: **Percepções do Tribunal de Contas por nível de instrução**

Categorias	Nível de instrução				Comparativo		
	Sem instrução	Ensino fundamental	Ensino médio	Ensino superior	Até Ensino médio	Ensino superior	P-valor
Fiscalizador	0%	13%	40%	42%	8%	42%	<.001
Onde se prestam contas	0%	15%	20%	18%	14%	19%	.107
Gestor de recursos	0%	17%	8%	14%	12%	12%	.464
Analista de contas	0%	7%	15%	18%	6%	17%	.450
Solucionador de contas	40%	6%	0%	3%	8%	2%	.026
Julgador de contas	0%	3%	8%	3%	3%	4%	.178
Outros	0%	6%	5%	4%	8%	4%	.186
Não sabe	60%	48%	33%	14%	55%	20%	<.001
Total	100%	115%	128%	115%	113%	119%	

Fonte: elaborado pelo autor

Aqui, pode-se rejeitar a hipótese de igualdade entre as proporções (Qui quadrado: p < 0,001), sendo que o grupo com ensino superior mencionou a categoria fiscalizador (42%) em maior proporção que o grupo com escolaridade até o ensino médio (8%) (p < 0,001). A proporção da categoria *solucionador de contas* é significativamente menor para o grupo com ensino superior (2%) do que para o grupo com escolaridade até o ensino médio (8%) (p = 0,026). Também há menor proporção da categoria *não sabe* entre aqueles com ensino superior (20%) do que entre aqueles com escolaridade até o ensino médio (55%) (p < 0,001).

Percepção por grupo de idade

A distribuição das proporções para as percepções por grupo de idade é apresentada na Tabela 6. Para fins de comparação, agruparam-se as faixas de idade em dois grupos: até 39 anos (N = 201) e 40 anos ou mais (N = 106).

Tabela 6: **Percepções do Tribunal de Contas por grupo de idade**

Categorias	Grupo de idade					Comparativo		
	15-24	25-39	40-49	50-59	60 e mais	Até 39 anos	40 anos ou mais	P-valor
Fiscalizador	10%	20%	39%	21%	25%	16%	29%	.002
Onde se prestam contas	11%	20%	9%	15%	21%	16%	14%	.284
Gestor de recursos	9%	13%	14%	12%	11%	11%	12%	.348
Analista de contas	3%	11%	11%	18%	18%	7%	15%	.029
Solucionador de contas	7%	3%	7%	12%	4%	4%	8%	.084
Julgador de contas	3%	4%	5%	3%	0%	4%	3%	.425
Outros	6%	7%	5%	6%	11%	6%	7%	.492
Não sabe	65%	38%	30%	24%	29%	50%	27%	<.001
Total	115%	117%	118%	109%	118%	116%	115%	

Fonte: elaborado pelo autor

Nesse caso, também se pode rejeitar a hipótese de igualdade nas proporções entre os grupos de idade (Qui quadrado: $p < 0,01$). Há maior proporção da categoria *fiscalizador* no grupo de idade com 40 anos ou mais (29%) do que no grupo até 39 anos (16%) ($p < 0,01$). Também há maior proporção da categoria *analista de contas* no grupo de idade com 40 anos ou mais (15%) do que no grupo até 39 anos (7%) ($p < 0,05$). Por outro lado, há menor proporção da categoria *não sabe* no grupo de idade com 40 anos ou mais (27%) do que no grupo até 39 anos (50%) ($p < 0,001$).

Percepção por cidade

Por fim, a Tabela 7 dispõe a comparação entre a proporção das percepções por cidade de origem. Foram distinguidos os residentes na capital (N = 264) e os da região metropolitana (N = 43).

Tabela 7: **Percepções do Tribunal de Contas por cidade**

Categorias	Capital	Região metropolitana	P-valor
Fiscalizador	21%	16%	.301
Onde se prestam contas	15%	19%	.212
Gestor de recursos	11%	14%	.230
Analista de contas	11%	7%	.326
Solucionador de contas	6%	5%	.468
Julgador de contas	4%	2%	.488
Outros	7%	2%	.195
Não sabe	41%	47%	.209
Total	116%	112%	

Fonte: elaborado pelo autor

Nesse contexto, a análise geral não permite a rejeição da hipótese de igualdade entre os conjuntos de proporção, mesmo agrupando-se as categorias *analista de contas*, *solucionador de contas*, *julgador de contas* e *outros* (Qui quadrado: p = 0,893).

DISCUSSÃO

O objetivo desse estudo foi analisar a percepção dos populares da sociedade civil de Curitiba sobre o tribunal de contas, bem como realizar uma análise comparativa de acordo com as características socioeconômicas da amostra. As categorias de resposta foram definidas com base nas manifestações provenientes da aplicação da técnica análise de conteúdo.

A categoria mais frequente caracteriza o tribunal de contas como fiscalizador. Foram reunidos nesse grupo respostas como: *"É um órgão que fiscaliza as contas públicas de todos os órgãos do Governo".* Outro padrão de resposta comum enfatizou o controle exercido pelo tribunal sobre órgãos ou entes federados, como esta resposta: *"Tribunal de contas é aquele órgão oficial do Estado ou da Federação que controla as contas dos municípios e da federação"*.

A presença dessa categoria como a mais mencionada é compreensível, visto que incumbe ao tribunal de contas o controle externo especialmente na modalidade de fiscalização (Justen Filho, 2013). Além disso, pode-se imaginar que boa parte do contato da população com os tribunais de contas ocorre especialmente pela mídia quando da divulgação de resultado de fiscalizações. Assim, essa função foi mais lembrada do que outras, como a consultiva ou a normativa, e foi a mais utilizada para caracterizar tribunal de contas.

A segunda categoria mais mencionada descreve tribunal de contas como órgão onde se prestam contas. A maior parte das respostas fez menção específica a contas públicas, como esta: *"É onde o Governo tem que prestar contas, né, do que ele faz, se está sobrando..."*. Pode-se depreender que esse padrão de resposta fez referência ao dever dos administradores públicos de prestar contas (Di Pietro, 2012). Cabe aos tribunais de contas apreciarem as contas prestadas anualmente pelos chefes do Poder Executivo e julgar as dos demais administradores e responsáveis pela coisa pública.

Outro padrão de resposta comum nessa categoria fez alusão à prestação de contas pessoais, como se observa nesta resposta: *"Tribunal de contas? É onde vai todas as nossas contas, não é? É onde fica sabendo todas as nossas contas".* Essa subcategoria indica certa confusão entre prestação de contas públicas e prestação de contas pessoais. Algumas respostas chegam a relacionar o dever de prestação de contas pessoais como dever semelhante à declaração de imposto de renda. Essa relação pode ocorrer devido à tendência de as audiências externas considerarem as agências públicas como mais unificadas do que realmente são, mesclando suas reputações organizacionais (Carpenter & Krause, 2012).

O tribunal de contas como gestor de recursos retrata, também, um equívoco de concepção. Trata-se de um órgão que teria como principal papel gerir a coisa pública. Para além da gestão de suas funções administrativas internas, a ele se incumbe o

papel de Poder Executivo, cabendo realizar, nas palavras dos respondentes, "a contabilidade do governo", "os investimentos do país" ou até mesmo "gerência do Brasil". Pode-se mencionar como exemplo de resposta: *"Eu acho que é o ... faz questões de orçamento para o ano seguinte, né, da União, fazem programação, fazem despesas para a União, do ano seguinte. Não tenho certeza. É o que eu sei".* Outras respostas o descrevem como o órgão responsável por prestar contas: *"Tribunal de contas... é um órgão, acho que federal, né, que tem que prestar contas do dinheiro arrecadado... dos impostos arrecadados. Acho que é isso".*

A quarta categoria entende o tribunal como analista de contas. Esse grupo de respostas caracteriza um tribunal analítico, cuja função é verificar a legalidade e a correção das contas, reunindo argumentos favoráveis ao tribunal como órgão técnico (Castardo, 2007a). Essa concepção traz à tona seu relevante papel de cunho técnico, decidindo sobre a regularidade das contas antes de serem apreciadas pelo Legislativo. Trata-se do chamado controle técnico ou controle financeiro, que precede o controle político realizado pelas Casas Legislativas (Carvalho Filho, 2012). Pode assumir o sentido, ainda, da função verificadora das contas dos gestores públicos (Mileski, 2009).

Com menor frequência, a quinta categoria de respostas equivocadamente reflete um tribunal solucionador de contas. Ocorre equívoco porque "contas", nesse caso, foram entendidas como "dívidas". É muito provável que o desconhecimento acerca das autênticas competências tenha levado a esse tipo de dedução lógica para a palavra "contas", trazendo-a para um sentido mais próximo de sua realidade. Segundo um respondente, seria: *"O local onde cobra conta, na minha opinião. Eu acho que sim. Por exemplo, se eu ficar devendo, o tribunal de conta vai ligar pra mim, vai entrar em contato comigo, pra saber... Como melhor resolver, né? Eu acho".*

Por fim, a concepção de tribunal como órgão julgador frequentemente o relacionou ao julgamento de contas e à aprovação ou não de contas: *"Tribunal de contas é o tribunal que deve jugar as contas gastas pelo Governo. Ele deve julgar os gastos do Governo. Se houve alguma infração ele deve julgar".* Essa categoria remete à função denominada judicante (Campelo, 2005) ou jurisdicional administrativa (Mileski, 2009), segundo a qual compete ao tribunal o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, bem como a aplicação de sanções aos autores de irregularidades.

Chama a atenção o elevado percentual de participantes que não souberam responder à pergunta. No estudo de Arantes, Abrucio e Teixeira (2005), por exemplo, 13,8% dos participantes afirmaram ter reduzido conhecimento sobre o tribunal de contas e apenas 1,5% afirmou desconhecer completamente a função dele. Ressalte-se que essa amostra foi composta por deputados, vereadores, desembargadores, procuradores, promotores e representantes da sociedade civil organizada.

Outros estudos podem dar suporte para tamanho desconhecimento. Um levantamento realizado no Estado do Pernambuco, com aplicação de 1.800 questionários, concluiu que 52,22% dos participantes não conhecia o tribunal de contas daquele Estado (como citado em Moreira & Vieira, 2003). No estudo

de Arantes et al. (2005), 61,3% da amostra considerou a comunicação das atribuições institucionais dos tribunais de contas para os cidadãos como inadequado ou péssimo. A pesquisa de Silva (2013) apontou que 82,76% de uma amostra de 87 indivíduos considerou que a sociedade, de modo geral, não se interessa pelo trabalho do Tribunal de Contas da União. Assim, essas constatações, somadas aos resultados deste estudo, constituem evidências que permitem imaginar um cenário congruente: a comunicação das atribuições institucionais, por parte dos tribunais, é falha; o interesse da sociedade pelos tribunais é baixo, consequentemente, o conhecimento da sociedade sobre os tribunais também tende a ser baixo.

Somando-se as concepções equivocadas (a subcategoria *onde as pessoas prestam contas* e as categorias *gestor de recursos* e *solucionador de contas*) com as respostas negativas, tem-se que 181 (58,9%) participantes não demonstraram conhecimentos suficientes sobre o que é tribunal de contas. Vale ressaltar ainda que grande parte dos respondentes se utilizou de expressões que demonstram dúvida ou insegurança. Foi muito comum o uso da confirmação "não é?" e de risos nas respostas, o que sugere algum constrangimento ao perceber que desconhecia a resposta.

Quanto às comparações, partiu-se do pressuposto de que diferentes audiências podem ter diferentes percepções da mesma agência pública (Carpenter & Krause, 2012). Assim, tornou-se relevante analisar segmentos da amostra segundo suas características socioeconômicas.

As diferenças são mais significativas para a categoria *fiscalizador*, que foi a mais mencionada pelo gênero masculino, por indivíduos das classes A, B, C e D, pelo grupo com maior idade média e pelo grupo com ensino superior.

A característica socioeconômica nível de instrução possibilitou distinguir grupos de respondente com concepções diferentes. Fica evidente que aqueles com maior nível de instrução consideram o tribunal de contas como órgão fiscalizador e apresentam maior nível de conhecimento sobre ele. Ao mesmo tempo, é menor entre eles a concepção equivocada de considerá-lo solucionador de contas.

A variável idade igualmente permitiu verificar importantes diferenças nas concepções. Aqueles com maior média de idade também consideram, com maior frequência, o tribunal de contas como órgão fiscalizador e órgão analista de contas, e apresentaram maior nível de conhecimento sobre ele. Assim, pode-se afirmar que as variáveis nível de instrução e idade foram as que mais permitiram identificar grupos de respondente com maior nível de conhecimento e concepções mais adequadas sobre o tribunal de contas.

Esse resultado corrobora a preocupação de Moreira Neto (2005) sobre a importância de educar o cidadão para a democracia desde a mais tenra idade, mostrando-lhe que o Estado é uma virtualidade necessária para tomar e executar decisões de interesse geral. Por isso, todo tipo de participação nesse processo seria importante para a vida de todos, em especial, a participação democrática exercida pelos instrumentos abertos ao controle social. A vitalidade do controle social depende da educação do cidadão para

a democracia.

As diferenças quanto à cidade de origem dos respondentes não foram significativas, mesmo quando se agruparam categorias com o intuito de aumentar a significância das diferenças. É provável que esse resultado se deva à proximidade física entre as cidades da região metropolitana, o que conferiu alguma homogeneidade à amostra.

CONCLUSÕES

Esta pesquisa analisou a percepção das pessoas da sociedade civil sobre os tribunais de contas, em Curitiba, bem como identificou as variáveis socioeconômicas que influenciam esses entendimentos. Para tanto, foi realizado um levantamento, e as manifestações livres dos participantes foram avaliadas por meio da análise de conteúdo.

Os resultados indicam que os tribunais de contas são concebidos principalmente como órgãos fiscalizadores, responsáveis por fiscalizar as contas e as despesas públicas. A segunda concepção mais frequente descreve um tribunal onde se prestam contas, ou seja, em que tanto os gestores públicos quanto as pessoas devem apresentar suas contas. O terceiro entendimento mais comum relatou um tribunal gestor de recursos, responsável por executar matérias financeiras do Estado. Com menor frequência, foram mencionadas as percepções de tribunal como analista de recursos, ou seja, solucionador de contas e julgador de contas.

Foi verificado elevado nível de desconhecimento sobre o que seria uma corte de contas. Esse resultado pode ser mais bem compreendido quando se relaciona a outros estudos que apontam frágil comunicação das atribuições institucionais por parte dos tribunais, assim como baixo interesse por parte da população. Mesmo quando responderam, em muitos casos, foi possível verificar sinais de hesitação nas manifestações.

Além do desconhecimento, as respostas também permitiram constatar alguns equívocos nas concepções. Foram frequentes manifestações que descreveram o tribunal como local onde pessoas comuns prestariam contas de suas finanças pessoais. Também foi verificado equívoco ao se considerar o tribunal como gestor de recursos ou solucionador de contas. Isso sugere que, quando o participante de fato não sabia a resposta, tendeu a relacioná-lo a algo mais próximo de seu cotidiano, tal como órgãos relacionados a crédito ou órgãos públicos responsáveis pela execução financeira.

O cruzamento com as variáveis socioeconômicas indicou que o nível de instrução e a idade são as principais variáveis relacionadas às diferentes concepções. Indivíduos com nível mais elevado de instrução e com maior média de idade tendem a considerar o tribunal de contas como órgão fiscalizador e apresentam nível superior de conhecimento sobre ele. Além disso, o maior nível de instrução esteve relacionado à menor frequência de sua concepção como órgão solucionador de contas.

Essas constatações reforçam a necessidade de que sejam ampliados os esforços de educação da população para a cidadania. Os programas de conscientização realizados por alguns tribunais de contas estaduais podem ser uma boa prática nesse sentido. Contudo, os esforços ainda precisam ser

mais contundentes para que efetivamente se aumente o nível de conhecimento sobre as cortes de contas, de modo que todos os cidadãos sejam elevados à condição de agentes de controle social junto aos tribunais de contas.

Por fim, ressalta-se que este estudo foi delimitado à população de Curitiba e à região metropolitana. Porém, é possível supor certa generalização dos resultados obtidos a outros tribunais de contas do país. Para estudos futuros, sugere-se a replicação desta pesquisa em outros estados brasileiros.

REFERÊNCIAS

Abratt, R., & Kleyn, N. (2012). Corporate identity, corporate branding and corporate reputations: Reconciliation and integration. *European Journal of Marketing*, 46(7/8), 1048-1063.

Arantes, R. B., Abrucio, F. L., & Teixeira, M. A. C. (2005). A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público,* 56(1), 57-83.

Bandeira de Mello, C. A. (2009). O enquadramento constitucional do Tribunal de Contas. In N. J. Freitas (Ed.), *Tribunais de Contas:* aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder, pp. 63-72. Belo Horizonte: Fórum.

Bardin, L. (2007). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Barnett, M. L., Jermier, J. M., & Lafferty, B. A. (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review*, 9(1), 26-38.

Barnett, M. L., & Pollock, T. G. (2012). Charting the landscape of corporate reputation research. In M. L. Barnett, & T. G. Pollock (Eds.). *The Oxford Handbook of Corporate Reputation*, pp. 1-15. Oxford: Oxford University.

Berens, G., & Van Riel, C. B. M. (2004). Corporate associations in the academic literature: Three main streams of thought in the reputation measurement literature. *Corporate Reputation Review*, 7(2), 161-178.

Britto, C. A. (2005). O regime constitucional dos tribunais de contas. In A. J, Souza et al. (Eds.). *O Novo Tribunal de Contas*: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais, 3rd ed., pp. 59-75. Belo Horizonte: Fórum.

Brown, T. J., & Dacin, P. A. (1997). The company and the product: Corporate associations and consumer product responses. *Journal of Marketing*, 61(1), 68-84.

Brown, T. J., Dacin, P. A., Pratt, M. G., & Whetten, D. A. (2006). Identity, intended image, construed image, and reputation: An interdisciplinary framework and suggested terminology. *Journal of The Academy of Marketing Science*, 34(2), 99-106.

Campelo, V. (2005). O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro. In A. J. Souza et al. (Eds.), *O Novo Tribunal de Contas*: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. (3rd ed., pp. 225-239). Belo Horizonte: Fórum.

Carpenter, D. P., & Krause, G. A. (2012). Reputation and Public Administration. *Public Administration Review*, 72(1), 26-32.

Carvalho Filho, J. S. (2012). *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas.

Castardo, H. F. (2007a). *O tribunal de contas no ordenamento jurídico brasileiro*. Campinas: Millennium Editora.

Castardo, H. F. (2007b). *Natureza Jurídica do Tribunal de Contas no Ordenamento Brasileiro*. Dissertação de mestrado. Piracicaba: Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep), Piracicaba, Brasil.

Chun, R. (2005). Corporate reputation: Meaning and measurement. *International Journal of Management Reviews*, 7(2), 91-109.

Collis, J., & Hussey, R. (2005). *Pesquisa em Administração:* Um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. Porto Alegre: Bookman.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Recuperado de www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

Delmondes, E. (2007). A interação do Tribunal de Contas com o Parlamento. Rio de Janeiro: Renovar.

Diniz, M. H. (2010). *Dicionário jurídico universitário.* São Paulo: Saraiva.

Di Pietro, M. S. Z. (2012). *Direito Administrativo.* São Paulo: Atlas.

Franco, M. L. P. B. (2003). *Análise de conteúdo.* Brasília: Plano Editora.

Hatch, M. J., & Schultz, M. (2003). Bringing the corporation into corporate branding. *European Journal of Marketing*, 37(7/8), 1041-1064.

Hoffmann, R. (1991). *Estatística para economistas.* São Paulo: Pioneira.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2014). *Índice de Preços ao Consumidor – IPCA e INPC – Novembro de 2014.* Recuperado de http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm

Justen Filho, M. (2013). *Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Mileski, H. S. (2009). Tribunais de Contas: Evolução, natureza, funções e perspectivas futuras. In N. J. Freitas (Ed.), *Tribunais de Contas*: aspectos polêmicos: estudos em homenagem ao Conselheiro João Féder, pp. 89-115. Belo Horizonte: Fórum.

Moreira, E. A. L., & Vieira, M. M. F. (2003). Estruturas de poder e instituições como determinantes da efetividade do Tribunal de Contas do Estado do Pernambuco. *Organizações & Sociedade*, 10(26), 119-138.

Moreira Neto, D. F. (2005). O parlamento e a sociedade como destinatários do trabalho dos Tribunais de Contas. In A. J. Souza et al. (Eds.). *O Novo Tribunal de Contas*: Órgão Protetor dos Direitos Fundamentais, 3rd ed., pp. 77-130. Belo Horizonte: Fórum.

Ravasi, D., & Canato, A. (2013). How do I know who you think you are? A Review of Research Methods on Organizational Identity. *International Journal of Management Reviews*, 15, 185-204.

Rindova, V. P., Williamson, I. O., Petkova, A. P., & Sever, J. M. (2005). Being good or being known: An empirical examination of the dimensions, antecedents, and consequences of organizational reputation. *Academy of Management Journal*, 48(6), 1033-1049.

Rindova, V. P., & Martins, L. L. (2012). Show Me the Money: A Multidimensional Perspective on Reputation as an Intangible Asset. In M. L. Barnett, & T. G. Pollock (Eds.). *The Oxford Handbook of Corporate Reputation*, pp. 16-33. Oxford: Oxford University.

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. (2014. Nov.). *Social e renda:* A classe média brasileira. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brasília, Brasil.

Shamma, H. M. (2012). Toward a comprehensive understanding of corporate reputation: Concept, measurement and implications. *International Journal of Business and Management*, 7(16), 151-169.

Silva, B. R. (2013). *Análise de imagem do Tribunal de Contas da União TCU.* Monografia de graduação. Brasília (DF): Faculdade de Comunicação, Universidade de Brasília, Brasil.

Smaiziene, I., & Jucevicius, R. (2009). Corporate Reputation: Multidisciplinary Richness and Search for a Relevant Definition. *Engineering Economics*, 2, 91-100.

Tromp, S. (2012). *Corporate reputation management:* Reconciling identity-image gaps. Dissertação de mestrado. Pretória: Gordon Institute of Business Science, Universidade de Pretoria, Pretória, África do Sul.

Vuolo, C. L. C. B. (2009). O controle social e sua interface com os Tribunais de Contas: A experiência do TCE-MT. In A. J. M. Rodrigues Neto (Org.). *A era do cidadão*: a experiência do Tribunal de Contas do Mato Grosso, pp. 63-97. Cuiabá: Entrelinhas.

Walsh, G., Mitchell, V. W., Jackson, P. R., & Beatty, S. E. (2009). Examining the antecedents and consequences of corporate reputation: A customer perspective. *British Journal of Management*, 20, 187-203.

DESAFIO DE IDEIAS PARA O GOVERNO ABERTO: O CASO DA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS – BRASIL

IDEAS CROWDSOURCING FOR THE OPEN GOVERNMENT: THE CASE OF THE MILITARY POLICE OF MINAS GERAIS – BRAZIL

UN DESAFIO DE IDEAS PARA EL GOBIERNO ABIERTO: EL CASO DE LA POLÍCIA MILITAR DE MINAS GERAIS – BRASIL

RESUMO

Busca-se identificar os resultados de uma plataforma de envio de ideias em termos de geração de inovações e do fortalecimento da colaboração, pilar do governo aberto. Plataformas de envio de ideias têm sido utilizadas por governos para a colaboração da sociedade na resolução de problemas públicos, entretanto a literatura carece de estudos sobre a absorção das ideias dos cidadãos para a produção de inovação e sobre as formas de comunicação bidirecional entre instituição pública e sociedade. O caso estudado é a aplicação da plataforma *PrêmioIdeia* no 8º Batalhão de Polícia Militar de Minas Gerais (8º BPMMG). Concluiu-se que a plataforma contribuiu para a abertura da instituição para a colaboração dos cidadãos. O artigo complementa a literatura demonstrando a aplicação de inovação aberta com finalidade social, para a captação da percepção de um grupo sobre um problema e envolvimento dos cidadãos na solução de grandes problemas públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Inovação aberta, colaboração, governo aberto, plataformas de ideias, crowdsourcing.

Teresa Cristina Monteiro Martins - teresacristina.ufla@gmail.com
Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Lavras – Lavras – MG, Brasil

Paulo Henrique de Souza Bermejo - bermejo@dcc.ufla.br
Pós-doutorado em Inovação pela Bentley University – Massachusetts - EUA.

Artigo submetido em 24.02.2016 e aprovado 05.12.2016

DOI: http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v21n70.59470

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

Aims to identify the results of a shipping platform ideas in terms of generation of innovations and strengthening of collaboration pillar of open government. ideas shipping platforms have been used by governments for the cooperation of society in solving public problems; however, the literature lacks studies on the absorption of ideas from citizens for producing innovation and the forms of two-way communication between public institutions and society. The case study is the application of Prêmioldeia platform on the 8th Military Police Battalion of Minas Gerais (8ºBPMMG). It was concluded the platform contributed to the opening of the institution for the cooperation of citizens. Article complements the literature demonstrating the open innovation application with social purpose, to capture the perception of a group on a problem and citizen involvement in major public problem solving.

KEYWORDS: *open innovation, collaboration, open government, platforms ideas, crowdsourcing.*

RESUMEN

Busca identificar los resultados de unas ideas de la plataforma del envío en términos de generación de innovaciones y el fortalecimiento de la colaboración pilar de un gobierno abierto. Ideas envío plataformas han sido utilizados por los gobiernos para la cooperación de la sociedad en la solución de los problemas públicos; Sin embargo, la literatura carece de estudios sobre la absorción de las ideas de los ciudadanos para la producción de la innovación y las formas de comunicación de dos vías entre las instituciones públicas y la sociedad. El estudio de caso es la aplicación de la plataforma Prêmioldeia el 8 Batallón de la Policía Militar de Minas Gerais (8ºBPMMG). Se concluyó la plataforma contribuido a la apertura de la institución para la cooperación de los ciudadanos. Artículo complementa la bibliografía que demuestra la aplicación de la innovación abierta con finalidad social, para capturar la percepción de un grupo en un problema y la participación ciudadana en la resolución de problemas importantes pública.

PALABRAS CLAVE: *innovación abierta, colaboración, gobierno abierto, plataformas ideas, crowdsourcing.*

INTRODUÇÃO

Em um contexto em que a inovação aberta começa a ser estudada como estratégia para a abertura dos governos (Karakiza, 2015) e em que apenas 4% dos países do globo não possuem nenhuma estratégia para abrir seus governos (Organization for Economic Co-operation and Development [OECD], 2015), notou-se o quanto é relevante abordar o tema inovação aberta no setor público. Além da relevância do tema, o grande fator motivacional para sua escolha foi o fato de existirem diversas lacunas na literatura, que, quando preenchidas, colaborarão tanto para o desenvolvimento teórico do tema quanto para a implementação de mudanças práticas no setor público.

Consultas públicas *on-line* e desafios de ideias são nomenclaturas para mecanismos baseados em inovação aberta que vêm sendo utilizados para a abertura e inovação de instituições públicas; colaborando com o que se denomina governo aberto, *eGovernament, citizensourcing, eDemocracy, eParticipation, Wiki Government, Government 2.0* (Wijnhoven, Ehrenhard, & Kuhn, 2015). Ao explorar o potencial democrático da inovação aberta, as instituições públicas podem fortalecer os três pilares de governo aberto: a transparência, a participação e a colaboração (Abu-Shanab, 2015; Al-Hujran, Al-Debei, Chatfield, & Migdadi, 2015; Conradie & Choenni, 2014).

Uma análise dos artigos publicados sobre governo aberto em diferentes países permite observar que países com grandes diferenças culturais, como os EUA (Lee & Kwak, 2012; Wise, Miric, & Gegenhuber, 2011), a Jordânia (Al-Hujran et al., 2015; Alawneh, Al-Refai, & Batiha, 2013) e a China (Song & Guan, 2015), ou mesmo com diferenças econômicas, como a Inglaterra (Cordella & Iannacci,

2010; Panagiotopoulos, Al-Debei, Fitzgerald, & Elliman, 2012), o Sri Lanka (Karunasena & Deng, 2012) e a Coreia (P.-L. Sun, Ku, & Shih, 2015), enfrentam problemas parecidos na abertura de seus governos. Os problemas estão relacionados à baixa participação cidadã nos canais de comunicação com o governo e à dificuldade de *feedback* do setor público para os cidadãos participantes, ou seja, principalmente associados ao terceiro pilar do governo aberto, que é a comunicação bidirecional entre governo e sociedade para alcance de objetivos comuns.

As lacunas teóricas estão relacionadas à escassez de pesquisas sobre os resultados concretos da utilização de metodologias de inovação aberta para a abertura de estruturas governamentais. Em seu artigo mais recente, o precursor do conceito inovação aberta, Henry Chesbrough, apontou que o estudo da capacidade de absorção das ideias pelas instituições organizadoras e da sua aplicação sem fins lucrativos é um tema novo e está despertando grande interesse da comunidade acadêmica (West, Salter, Vanhaverbeke, & Chesbrough, 2014).

Tomou-se como objeto de estudo o desafio de ideias realizado pelo 8º BPMMG, denominado "Estratégias e ações para reduzir os crimes contra o patrimônio". O 8º BPMMG é uma instituição militar tradicional, detentora do uso legal da força para a garantia do poder de polícia; possui estrutura hierárquica, processos formais rígidos e marcados fortemente pela cultura militar (Pereira, dos Santos, & de Brito, 2010), o que tende a distanciá-la dos cidadãos atendidos por ela, razão pela qual a instituição foi escolhida como objeto de estudo.

Com vistas a colaborar com o arcabouço de pesquisas da área, neste artigo, apresenta-se um estudo empírico, visando a responder às questões de pesquisa: "Como o 8º BPMMG, conhecido amplamente por sua estrutura formal e processos rígidos, fez uso de plataforma colaborativa de inovação aberta para fortalecer a colaboração, pilar do governo aberto?". E, ainda, "Quais os resultados da aplicação dos conhecimentos absorvidos nessas iniciativas?".

O objetivo deste artigo é identificar os resultados de uma plataforma de envio de ideias em termos de geração de inovações e fortalecimento da colaboração, pilar do governo aberto. Para isso, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa do tipo estudo de caso. A pesquisa identificou uma nova prática de interação entre os agentes públicos e a sociedade, bem como a abertura de uma instituição pública marcada pela sua rigidez para receber ideias da sociedade, o que possibilitou legitimar e inspirar inovações em prol de melhorias na segurança pública. Por meio da pesquisa, também foram identificadas limitações similares a outras apontadas na literatura sobre o uso de inovação aberta para abertura de governos.

O artigo está estruturado da seguinte forma: (1) introdução; (2) fundamentação teórica; (3) metodologia; (4) resultados e discussão; e (5) conclusão.

GOVERNO ABERTO: TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E COLABORAÇÃO

O termo governo aberto é frequentemente utilizado para descrever iniciativas de disponibilização de informações governamentais via internet, sendo confundido com o

governo eletrônico (A. J. Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012). Ao passo que o governo eletrônico é associado à disponibilização de dados e serviços via internet, governo aberto é um termo mais abrangente, utilizado para descrever a utilização do potencial democrático das tecnologias para garantir a transparência, a participação e a colaboração entre governo e sociedade (Abu-Shanab, 2015; Al-Hujran et al., 2015; Conradie & Choenni, 2014).

Governo aberto é aquele em que o poder público dialoga com a sociedade em um processo colaborativo de soluções para os problemas públicos. É um tema multidisciplinar que envolve ciência política, com as relações de poder; aspectos econômicos e de prioridade na agenda de políticas públicas; aspectos tecnológicos, que facilitarão a interação (A. J. Meijer et al., 2012).

Transparência, participação e colaboração são os três pilares que sustentam o governo aberto. A transparência é o primeiro pilar, pois o fornecimento de informações compreensíveis a todos os cidadãos tende a empoderar a sociedade e permitir que ela opine sobre as temáticas cujos dados foram disponibilizados (A. J. Meijer et al., 2012). A transparência tem por objetivo promover o controle e fomentar os cidadãos com informações sobre as ações do governo (Linders, 2012). Esse pilar é o mais básico e mais facilmente implantado pelos governos, e tem sido explorado na literatura quanto às estratégias para apresentação de dados governamentais importantes para os cidadãos (Hernández, Juan Fuente, Labra-Gayo, Pérez, & Núñez-Valdez, 2015), e também quanto à qualidade dos dados apresentados (Abu-Shanab, 2015; Alawneh et al., 2013; Osman et al., 2014), planejamento e tecnologias utilizadas para sua disponibilização (Cavalheiro & Joia, 2014; H. Sun, Fang, & Hsieh, 2014). Quanto à transparência, os dados geralmente são disponibilizados em portais desenvolvidos pelo governo.

Participação é entendida como o engajamento dos cidadãos na tomada de decisões do governo; seu objetivo é promover a efetividade do governo e a melhoria da qualidade das decisões tomadas (Linders, 2012). Enquanto a transparência é um fluxo unidirecional de informações dos governos para a sociedade, empoderando-a, a participação é um fluxo na direção contrária, no sentido de fornecer informações da sociedade para o governo de modo a agregar efetividade às ações governamentais (Linders, 2012). Para gerar participação, podem ser utilizadas consultas públicas e pesquisas, como questionários de respostas padronizadas.

A colaboração é o último pilar do governo aberto, é a cooperação entre os diferentes níveis de governo, entre este e os cidadãos e outras instituições (Veljković, Bogdanović-Dinić, & Stoimenov, 2014). Enquanto o fluxo na participação é unidirecional e vai dos cidadãos para o governo, na colaboração, ele é bidirecional, e governo e cidadãos trabalham juntos na coprodução de soluções. A colaboração pressupõe parceria e cooperação (Linders, 2012).

As pesquisas que abordam a implantação de tecnologias para o fortalecimento dos piares do governo aberto demonstram que a maioria das iniciativas governamentais foca principalmente a participação e transparência, e não a colaboração (Karakiza, 2015). Assim, a colaboração, detectada quando existe uma

interação entre os cidadãos e agentes públicos, é o pilar mais abrangente do governo aberto, por demandar também transparência e participação. A transparência serve para fomentar os cidadãos com informações que os encorajem a participar com suas sugestões de melhorias no setor público. A colaboração também vai além da participação, que geralmente está limitada ao envio de mensagens que fomentem o governo com dados e não permite discussões que impactam as decisões das instituições públicas, o que está mais relacionado ao nível de colaboração (Karakiza, 2015).

No Brasil, um levantamento realizado por (Pinho, 2008) mostrou que, apesar de a tecnologia ser utilizada para o governo aberto por diversos estados brasileiros, os portais dessas instituições não eram efetivos nem mesmo quanto à transparência, e que a participação e colaboração, a despeito de toda a tecnologia disponível, estavam restritas a comunicações assíncronas por *e-mail*, formulários e pesquisas de opinião (Pinho, 2008).

Em pesquisa mais recente, Neves (2013) mostra a evolução de 15 anos de governo aberto no Brasil. Por meio dessa análise, nota-se o grande progresso em termos de transparência de dados, por meio do Portal da Transparência do Governo Federal e da pressão pelo desenvolvimento e do acesso cada vez mais frequente a portais locais de disponibilização de dados claros, coesos e de fácil acesso. Entretanto, os artigos que apresentam a evolução do governo aberto brasileiro têm enfoque na evolução em termos de transparência e demonstram que as iniciativas em termos de participação e colaboração *on-line* ainda são muito incipientes (Agner, 2015; Cunha, 2010; da Rocha & de Oliveira, 2015; Neves, 2013; Vaz, Ribeiro, & Matheus, 2010).

Para estimular o governo aberto e principalmente o nível da colaboração, metodologias de inovação aberta têm sido utilizadas (Deng, Lin, Zhao, & Wang, 2015; Karakiza, 2015; Sieber & Johnson, 2015).

INOVAÇÃO, INOVAÇÃO ABERTA E GOVERNO ABERTO: FUNDAMENTOS CONCEITUAIS

O conceito de inovação foi associado inicialmente à economia, com destaque para a obra de Schumpeter, para quem a inovação é a aplicação comercial ou industrial de um novo produto, processo ou método de produção, podendo ser ainda considerados os novos mercados, fontes de suprimentos, além de práticas de organização em geral.

Essa definição mostra a estreita ligação entre a inovação e a capacidade das empresas em desenvolver seus processos para acompanhar o contexto capitalista. Todavia, a inovação vai além de um mecanismo econômico, a capacidade de inovar é característica intrínseca do ser humano, que a utiliza para atender às suas necessidades (Simms, 2006). Gonzalez, Llopis, and Gasco (2013) mostraram que, a partir dos anos 2000, a literatura de inovação começa a se voltar para o estudo do setor público, o que ocorre, primeiro, pela necessidade do setor público de buscar inovações de suas estruturas governamentais e garantir eficiência, e, segundo, pelo avanço das novas tecnologias de informação e comunicação, que seriam capazes de colaborar para essa inovação.

No caso das instituições públicas brasileiras, a necessidade de inovação pode ser associada à maior cobrança popular por transparência, representada nas manifestações públicas (Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística [(Ibope, 2013, 2014), e à necessidade de atendimento a pressões internacionais para a instalação de governos mais abertos, com maior participação do povo na criação das políticas públicas (Borman & Janssen, 2013; Neves, 2013).

Assim, apesar de a literatura teórica sobre inovação se concentrar mais especificamente na inovação no setor privado, existem vários *insights* derivados dessas teorias que são relevantes para moldar e explorar a inovação no setor público (Bloch & Bugge, 2013).

Uma prática de inovação que tem emergido nas últimas duas décadas é a inovação aberta, definida por Chesbrough (2003) como estratégia para que uma organização compartilhe suas ideias e, ao mesmo tempo, absorva ideias externas a ela, acelerando o desenvolvimento de inovações.

As características do termo inovação aberta, conforme cunhado por Chesbrough (2003), podem ser identificadas no nível da administração pública quando as instituições do Estado se abrem para trocar conhecimentos com outras instituições ou com a sociedade. Essa abertura permite estabelecer um fluxo de saídas e entradas de conhecimento que aceleram a inovação dos processos e serviços oferecidos por essas instituições, bem como os torna mais eficazes, pois a visão dos usuários sobre esses serviços será considerada, e as experiências de sucesso de outras instituições podem inspirar a melhoria dos processos.

Assim como na inovação aberta os recursos para inovação podem surgir de atores externos à instituição inovadora, no governo aberto, espera-se que os cidadãos possam acompanhar e influenciar as decisões do governo por meio de acesso à informação e da abertura das arenas decisórias (A. Meijer & Bekkers, 2015). O objetivo final do governo aberto vai muito além de fornecer informações aos cidadãos; é também incentivar a participação dos cidadãos e garantir que o conhecimento gerado nos canais de comunicação seja bem utilizado (Osman et al., 2014). Dessa maneira, espera-se o fortalecimento dos três pilares do governo aberto, que são a transparência, a participação e a colaboração (Abu-Shanab, 2015; Al-Hujran et al., 2015).

O destaque que tem sido atribuído ao tema abertura dos governos na literatura sobre inovação governamental advém da necessidade de estudar as diversas iniciativas de governo aberto que vêm se destacando pelo mundo para aumentar a transparência e participação cidadã. No Brasil, até o ano de 2013, as iniciativas de governo aberto tinham como objetivo principal a disponibilização de dados, o que vem mudando de 2014 aos dias atuais, em que se multiplica o uso de consultas públicas para geração de ideias para o desenvolvimento de políticas públicas (A. C. Z. Santos, André Luiz; Veroneze, Ricardo Braga; Botelho, Giancarla Aparecida; de Souza Bermejo, Paulo Henrique, 2015).

Entre as práticas de inovação aberta utilizadas pelos governos, está o crowdsourcing, que surgiu entre o fim dos anos 1990 e início dos anos 2000, impulsionado pelo avanço

da internet e a utilização de grandes grupos de pessoas na realização de tarefas antes realizadas individualmente (Hopkins, 2011).

O *crowdsourcing* de ideias, também chamado de desafio de ideias, envolve o lançamento de uma questão-problema para um grande e diversificado grupo, visando captar ideias mais robustas do que aquelas já vinham sendo utilizadas para a solução do problema (Parvanta, Roth, & Keller, 2013; Seltzer & Mahmoudi, 2013). Inicialmente voltado para a aceleração da inovação, em grandes empresas privadas, atualmente, cresce o número de plataformas de *crowdsourcing* com finalidades sociais, como as apresentadas em Martins and Bermejo (2015).

Nas plataformas *crowdsourcing* utilizadas por instituições públicas, espera-se que os cidadãos possam acompanhar e influenciar as decisões do governo por meio de acesso à informação e da abertura das arenas decisórias (A. Meijer & Bekkers, 2015). Dessa maneira, tais iniciativas colaboram com o fortalecimento dos três pilares do governo aberto (Abu-Shanab, 2015; Al-Hujran et al., 2015).

METODOLOGIA

O estudo que deu origem a este artigo pode ser classificado como de natureza descritiva, uma vez que relata as características de um objeto de estudo e demonstra seus resultados (Constant, 2009). Quanto aos meios utilizados, por se aprofundar na pesquisa de um objeto de estudo, classifica-se como estudo de caso, em que se procurou explicar um acontecimento ao longo do tempo e em determinado contexto (Yin, 2003).

O objeto empírico foi o desafio de ideias sobre "Estratégias e ações para reduzir os crimes contra o patrimônio", ocorrido na plataforma de *software PrêmioIdeia* e direcionado aos cidadãos atendidos pela instituição proponente do desafio, o 8º BPMMG. Esse objeto de estudo foi escolhido pela viabilidade de acesso a informações e por representar uma inovação que permitiu a abertura de uma instituição militar de estrutura rígida e tradicional para o estabelecimento de um fluxo bidirecional de conhecimentos entre agentes públicos e cidadãos. O funcionamento detalhado desse aplicativo pode ser encontrado em Santos et al. (2015).

Os procedimentos utilizados para a coleta de dados foram os seguintes:

(A) Observação do objeto empírico, realizada durante todo o período de execução do desafio, de 23/9 a 20/11/2013, etapa em que foram observadas as funcionalidades da plataforma, o perfil e o comportamento dos atores participantes.
(B) Análise quantitativa das ações realizadas pelos participantes na plataforma, por exemplo, número de ideias enviadas por cada perfil de usuário, realizada no período de 21/11/2013 a 15/1/2014, utilizando planilhas eletrônicas.
(C) Análise do conteúdo das ideias e comentários inseridos pelos participantes, também realizada de 21/11/2013 a 15/1/2014. Para tanto, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo para avaliar respostas de questões abertas, conforme indicado por Bardin, Reto, and Pinheiro (1979) e Moraes (1999).
(D) Entrevista semiestruturada com o Comandante do 8º BPMMG, realizada no

dia 28/1/2014, às 16 horas, na sede do 8º Batalhão, em Lavras – MG, conforme roteiro previamente estabelecido.
(E) Pesquisa na mídia local sobre inovações obtidas durante os anos de 2014 e de 2015 que retratassem os resultados obtidos a partir da utilização da plataforma de ideias pela instituição proponente do desafio.

O objetivo da entrevista foi verificar a motivação do proponente para a utilização da inovação aberta e sua percepção em relação aos resultados das análises quantitativas e de conteúdo das ideias, realizadas nas etapas (B) e (C) da pesquisa. As informações obtidas por meio da entrevista foram transcritas e enviadas ao entrevistado para validação.

Para realizar a análise de conteúdo, citada na etapa (C), foi estabelecido que cada ideia representaria uma unidade de análise; depois as ideias foram agrupadas, conforme suas similaridades, o que permitiu a formação de categorias. Amostra de 15% das ideias passou por três iterações de validação, conforme a triangulação de investigador de Denzin (1970), na qual mais de um pesquisador revisa autonomamente uma amostra verificando a exatidão da categorização.

Após a terceira iteração, foi obtido um erro de 4% das categorizações, e a categorização foi considerada válida. Depois desses testes e do refinamento das categorias, chegou-se à Tabela 1 de categorização, composta por nove grupos temáticos, divididos em outros três grupos, formando três categorias macro (comunidades, polícia e outras instituições). Os comentários também foram agrupados em categorias, seguindo o mesmo procedimento.

Tabela 1. Descrição das categorias utilizadas na etapa de categorização das ideias

Categorias e subcategorias		Descrição da subcategoria	Exemplos de unidade de análise
Ações focadas na comunidade	**Organização (C1)**	Ideias sobre maneiras pelas quais as comunidades são estimuladas a se auto-organizarem.	"[...] os vizinhos, ao verificarem a presença de suspeitos nas imediações, passarem a fazer sinais de apito como senha para os demais vizinhos."
	Canais de comunicação e conscientização (C2)	Ideias sobre mecanismos de comunicação, troca de conhecimentos e conscientização da comunidade.	"Verificar a criação de Conseps [Conselho Comunitário de Segurança Pública] por vários bairros."
	Comportamento (C3)	Ideias sobre como cada cidadão deve se comportar para estar protegido.	"Evitar usar maletas de *notebook*. O melhor é usar uma bolsa normal que não aparente estar com um aparelho eletrônico."
Ações focadas em na polícia	**Logística e prestação de serviços (P1)**	Ideias sobre melhorias ou realocação de recursos da polícia e melhor prestação de serviços.	"Colocar mais guaritas e aumentar o numero de veículos de ronda da polícia [...]"
	Recursos humanos (P2)	Ideias sobre investimentos e valorização de recursos humanos pela instituição. Não pertence a essa categoria a alocação de recursos humanos (logística), mas, sim, sua capacitação e valorização.	"[...] quando [os policiais] são bem remunerados, com cursos motivadores, acompanhamento médico e psicológico poderá (*sic*) exercer as suas atividades com mais concentração e dedicação."
	Gestão da inovação (P3)	Ideias sobre a adoção de novas tecnologias de informação ou por pesquisas que visem à inovação nos serviços prestados.	"[...] criação de um aplicativo que avise no mesmo instante a ocorrência de um assalto [e] a posição geográfica e enviando a informação direto para todas as viaturas que estão no patrulhamento. [...]"
Ações focadas em outras Instituições	**Legislação (O1)**	Ideias que dependem da criação de leis ou órgãos públicos, bem como da melhor aplicação dessas leis.	"[...] poderia ser criada uma lei nacional que proibisse a fabricação e comercialização de armas de brinquedo."
	Espaços públicos (O2)	Ideias sobre a manutenção ou criação de espaços físicos públicos.	"Criação de um centro de apoio para aconselhamento [...] e prevenção/reabilitação para (potenciais) criminosos."
	Parcerias (O3)	Ideias sobre parcerias entre órgãos públicos e privados para prestar serviços à comunidade.	"Firmar parcerias com os grandes supermercados, para que, quando eles distribuírem seus panfletos de promoções, distribuam também dicas do 8º BPMMG."

Fonte: Elaborada pelos autores.

O resultado da classificação das ideias foi apresentado na Figura 2, por meio das porcentagens de ideias enviadas por policiais e cidadãos em cada categoria. A porcentagem foi calculada separadamente para cada perfil, ou seja, do total de ideias enviadas por policiais, foi calculada qual porcentagem se relacionava a cada categoria. Posteriormente, o mesmo foi realizado para as ideias enviadas por cidadãos.

Os demais resultados desta pesquisa foram apresentados por meio da transcrição de trechos da entrevista com o Comandante da instituição proponente do desafio e da pesquisa em mídias locais sobre os impactos da utilização da plataforma de envio de ideias.

RESULTADOS

Nesta seção, as questões de pesquisa foram respondidas: "Como o 8º BPMMG, conhecido amplamente por sua estrutura formal e processos rígidos, fez uso de plataforma de inovação aberta para fortalecer a colaboração, pilar do governo aberto?" E, ainda, "Quais os resultados da aplicação dos conhecimentos absorvidos nessas iniciativas?".

Para isso, inicialmente, foi apresentado como o 8º BPMMG utilizou a plataforma *PrêmioIdeia* em prol da inovação e, na sequência, foram apresentados os benefícios dessa iniciativa, que foram: a colaboração entre agentes da polícia e cidadãos, fortalecendo o pilar da colaboração em um governo aberto; e como a percepção dos cidadãos em relação aos serviços, programas e problemas enfrentados pela PMMG foi absorvida e utilizada pela instituição.

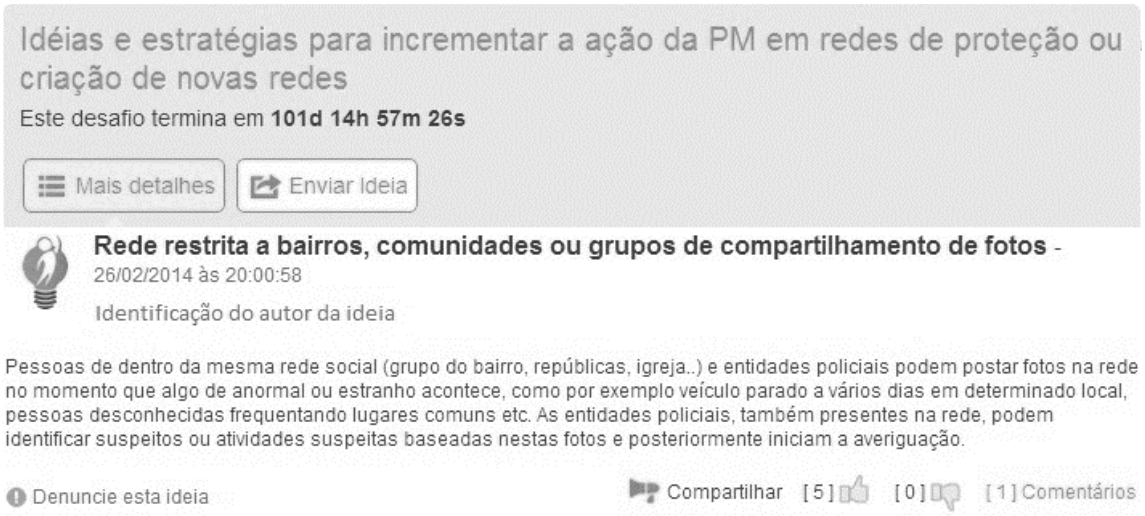
PrêmioIdeia – Uma Plataforma para Envio de Ideias

O *PrêmioIdeia* é um aplicativo de software para gestão de ideias, apoiado nos conceitos de inovação aberta, gamificação e redes sociais (PrêmioIdeia, 2015). A inovação aberta é identificada pela utilização da técnica de *crowdsourcing*, por meio da qual diferentes atores são estimulados a enviar ideias de soluções para um problema comum a eles. A gamificação adota a estrutura de um jogo no qual uma instituição, do Estado ou não, expõe um problema social para que a comunidade *on-line* envie ideias que visem a sua resolução. Em troca, a instituição proponente do desafio oferece uma premiação para a melhor ideia.

As redes sociais, como *Facebook, LinkedIn, Twitter, Instagram* e *Google+*, são utilizadas para direcionar o aplicativo para indivíduos previamente conectados e que tenham relação com o problema proposto.

A Figura 1 mostra uma tela do *PrêmioIdeia*, que, quando acessada por um usuário, lhe permite visualizar o nome do desafio, o tempo em que ele estará disponível para participação e as ideias enviadas por outros usuários.

Figura 1 Tela da plataforma de gestão de ideias



Fonte: *PrêmioIdeia* (2015).

Conforme mostra a Figura 1, os usuários escolhem de qual desafio vão participar. As ideias ficam expostas para que outros participantes opinem ou sugiram melhorias por meio da funcionalidade "Comentários". Os outros participantes também podem demonstrar sua concordância ou discordância com a ideia, por meio das opções "Curti" e "Não curti". Em suma, há três maneiras de participação: enviando ideias, comentando as ideias dos outros participantes e avaliando essas ideias por meio das opções "Curti" e "Não curti".

No *PrêmioIdeia*, um desafio de ideias tem, em média, dois meses de duração, nos quais há uma tendência de aumento progressivo do número de participantes, graças à estrutura de rede do *Facebook* que permite que cada participação de um usuário seja divulgada em sua rede de contatos. Terminado o prazo do desafio, o participante que mais colaborou com o desafio é premiado pela instituição proponente. A escolha do ganhador é realizada de maneira indireta pelos demais participantes do jogo. Os participantes vão acumulando pontos de acordo com suas ações no aplicativo e com a colaboração e aprovação de suas ideias por outros participantes do desafio.

Oitavo Batalhão da Polícia Militar de Minas Gerais (8ºBPMMG) e o Desafio Cidade Segura

A Polícia Militar de Minas Gerais é a instituição responsável por executar as políticas em segurança pública no estado de Minas Gerais (Brasil, 2013) e é detentora do uso legal da força para a garantia do poder de polícia; possui estrutura hierárquica, processos formais rígidos e marcados fortemente pela cultura militar (GERAIS, 2012). O 8º BPMMG é um dos 58 Batalhões Operacionais responsáveis pelo policiamento ostensivo geral em Minas Gerais. É uma instituição militar tradicional, localizada na cidade de Lavras-MG, e atende a 405.820 cidadãos distribuídos em 25 cidades da região (Santos et al., 2015). Assim como outras insti-

tuições militares, o batalhão é conhecido amplamente por sua estrutura hierárquica, processos formais rígidos e marcados fortemente pela cultura militar, o que tende a distanciá-la dos cidadãos atendidos por ela.

Apesar da rigidez e formalidade de sua estrutura, os artigos que se referem especificamente ao 8º BPMMG apresentam iniciativas que demonstram o interesse desse órgão na modernização de seus processos (Santos, Zambalde, & Brito, 2006), no intercâmbio de conhecimentos entre seus membros internos (Pereira, Santos, & Brito, 2010), no gerenciamento de indicadores estratégicos em segurança pública (Pereira et al., 2010) e, mais recentemente, na busca por uma comunicação bidirecional com os cidadão atendidos por ele (Santos et al., 2015).

Segundo Santos , em prol da inovação e democratização, a instituição criou em 23/9/2013, na plataforma PrêmioIdeia, uma comunidade on-line denominada "Comunidade Cidade Segura", na qual se inscreveram, até 20/11/2013, 2.515 usuários. A essa comunidade, foram propostos desafios de envios de ideias para resolução de problemas do setor público, entre eles, o objeto deste estudo: o desafio de ideias "Estratégias e ações para reduzir os crimes contra o patrimônio".

O desafio funcionou da seguinte maneira: a instituição proponente – 8º BPMMG – lançou uma questão *on-line*: "Como reduzir os crimes contra o patrimônio?", por meio da qual, segundo Santos2, esperava-se atender a duas demandas principais, que vão ao encontro das necessidades reconhecidas pela sociedade. A primeira demanda é a necessidade de democratização do planejamento estratégico da instituição, adquirindo conhecimentos da sociedade: "Não somos donos da verdade, e a percepção de quem vive diretamente os problemas pode auxiliar a buscar novas soluções".

A segunda demanda refere-se especificamente a combater um problema compartilhado por toda a sociedade, que é a falta de segurança pública, apontada em pesquisa nacional realizada em junho de 2013 como o maior problema social do Brasil na atualidade (Ibope, 2014). E, segundo constatado na entrevista, é o tipo de crime que mais incomoda os cidadãos, por ser de resolução complexa e vir crescendo em função do aumento do uso de drogas.

Exposto o problema, os usuários da Comunidade Cidade Segura enviaram e avaliaram ideias e, em troca, receberam pontos a cada participação na plataforma. Cada uma dessas interações contabilizou um número de pontos para o participante, e, ao final do desafio, o participante que mais acumulou pontos recebeu um prêmio da instituição.

O referido desafio de ideias, durante os dois meses em que esteve disponível, contou com 11.000 acessos, 2.515 usuários cadastrados, 883 usuários com participações na plataforma, entre cidadãos e policiais, enviando 336 ideias, 1.243 comentários e 19.738 avaliações das ideias. Os prêmios oferecidos pelo proponente foram dois aparelhos de televisão, entregues ao primeiro e ao segundo lugar.

O Fortalecimento da Colaboração, Pilar do Governo Aberto

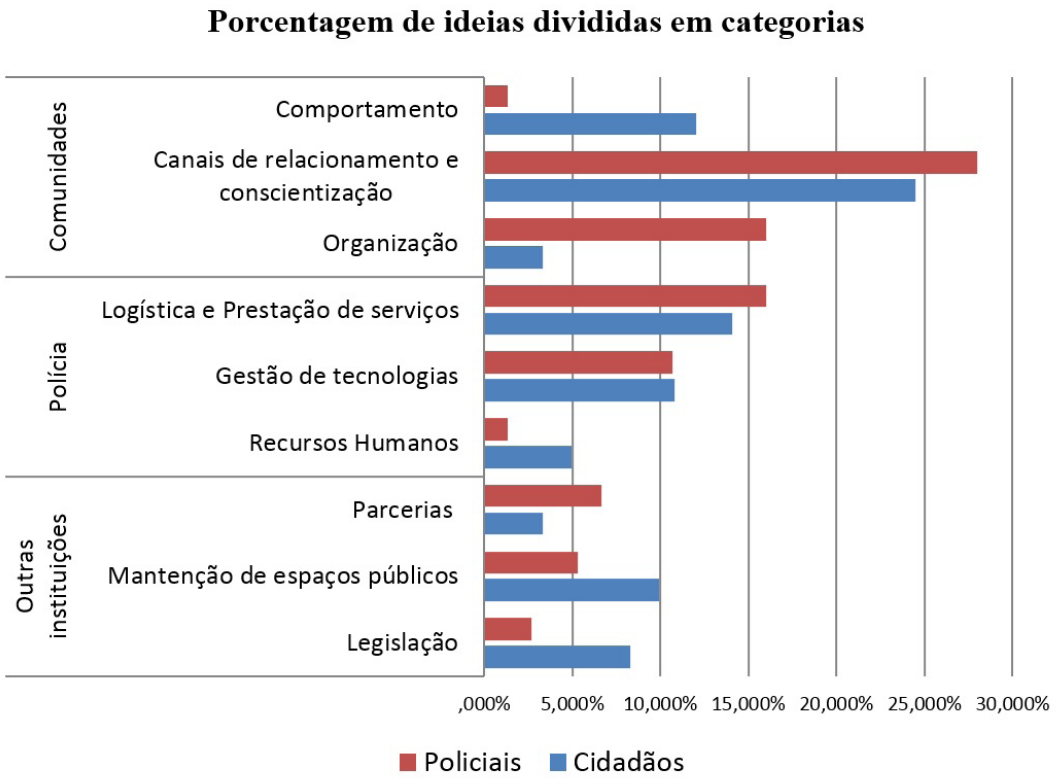
O estímulo à colaboração foi considerado

positivo pela instituição e pôde ser identificado em dois aspectos: por meio do ganho em termos de conhecimento a respeito da percepção dos cidadãos e membros da própria polícia em relação ao tema; e, ainda, pela oportunidade de interação e troca de conhecimentos entre cidadãos e policiais, gerando soluções a serem implantadas pela instituição.

Por meio das discussões espontâneas, oportunizadas pelo desafio de ideias, conhecimentos considerados de grande valia para o planejamento estratégico da instituição foram extraídos (Santos et al., 2015). A análise de conteúdo das ideias postadas permitiu extrair a percepção dos participantes sobre quem são os atores responsáveis pelo combate ao crime contra o patrimônio e sobre quais ações eles devem realizar para resolver o problema, conforme disposto na Figura 2.

Para detalhar a análise, os participantes do desafio foram divididos em policiais e cidadãos. Essa divisão foi realizada porque, segundo a direção da instituição, um dos ganhos do desafio foi a captação da visão tanto do público atendido pelo batalhão quanto dos atores responsáveis pela execução das ações desenvolvidas pela instituição.

Figura 2. Ideias divididas em categorias



Fonte: Dados da pesquisa.

Na visão geral dos participantes, os canais de relacionamento e conscientização seriam a principal estratégia para combater crimes contra o patrimônio, incluindo palestras, debates, campanhas, projetos sociais e ações nas redes sociais que levassem a própria comunidade, em parceria com a Polícia Militar, a criar ações em prol da segurança pública. Na opinião dos cidadãos, também se destacaram ideias relacionadas ao comportamento individual de cada cidadão, evitando situações perigosas; melhorias na prestação de serviços; e, ainda, ideias sobre gestão de tecnologias, *softwares* de geoprocessamento nas viaturas, criação de aplicativos para celular, carros-isca com GPS.

As ideias propostas pelos policiais ficaram bem distribuídas em duas categorias: logística e prestação de serviços, e organização da comunidade. E ambos os grupos concordam que é necessária a criação de mecanismos que proporcionem maior interação entre eles. Essa percepção, aliada ao grande número de ideias referentes a criação de redes de participação, legitimou uma inovação da instituição proponente apresentada na seção seguinte, e fortalece a ideia de que os grupos se interessam em colaborar.

Segundo apresentado na entrevista, mais do que captar ideias de inovação, o grande ganho sob o ponto de vista da colaboração foi a oportunidade de interação entre os agentes públicos da instituição e os cidadãos, receptores de seus serviços. Do total de ideias, 76,95% foram postadas por cidadãos e 20,05%, por policiais e, em média, cada policial contribuiu com 2,33 ideias e cada cidadão contribuiu com 4,85 ideias.

A troca de conhecimentos entre os agentes de polícia e os demais cidadãos foi importante para que as ideias que descreviam projetos já existentes não fossem consideradas inovadoras e, em vez disso, os autores dessas ideias se questionassem sobre as limitações das políticas públicas já existentes e sobre como enfrentar tais limitações para a melhoria e divulgação dessas políticas públicas.

Um exemplo de ideia, inicialmente não considerada inovadora e que foi discutida pelos participantes, foi: "Criar associações de bairro", postada por um cidadão e não considerada inovadora pelos policiais, que argumentaram que tais associações já existem. Porém, a ideia impulsionou a discussão sobre as limitações das associações, como a baixa participação da sociedade, abordada por um policial: "[...] a grande dificuldade [...] é a falta de participação da maioria dos moradores de uma comunidade". Nesse sentido, foram discutidos os possíveis motivos para a não participação, como a "falta de divulgação sobre essas associações", levantada por um cidadão, e "a falta de recursos humanos para alavancá-las", argumento utilizado por um policial (fragmentos de comentários postados na plataforma). O resultado da discussão foi uma ideia de inovação de criação de novos mecanismos de interação, voltados para públicos específicos. Nesse sentido, foi criado um projeto denominado "Redes de repúblicas protegidas", apresentado na sequência, e, atualmente, as ações das associações de bairro são divulgadas em estações de rádio locais. Enquanto uma pesquisa on-line unidirecional poderia retornar a ideia inicial e não atrativa de "Criar associações de bairro", o fluxo bidirecional de informações permitiu a melhoria na divulgação de projetos existentes e a construção de uma nova ideia, com-

posta pela visão dos agentes públicos e da sociedade.

Ao passo que os participantes enviaram ideias para a resolução dos problemas, outros cidadãos participaram no crivo dessas ideias, avaliando-as como positivas ou negativas e demonstrando quais ideias são mais bem recebidas pela amostra da sociedade que participa do desafio. Nesse caso, o fluxo de informações recebidas foi no sentido mais de participação do que de colaboração, pois o sistema de avaliação se assemelha a uma consulta pública *on-line* de questões objetivas, na qual questões ou ideias são postas à apreciação do público e há retorno de respostas padronizadas. Apesar de não contribuir para a colaboração, a avaliação das ideias permitiu verificar quais delas foram mais populares e, segundo afirmado na entrevista, tais ideias receberam destaque nas discussões sobre o que poderia ser implementado.

A partir das 19.871 avaliações, entre as ideias que mais se destacaram, estão as que tratam sobre "Gestão de tecnologias" e, mais especificamente, aquelas associadas à colocação de câmeras foram as que mais se repetiram. Na categoria "Canais de comunicação e conscientização", as ideias propondo a criação de novas redes comunitárias foram as mais bem avaliadas. Esse destaque atribuído pela sociedade impulsionou duas inovações no 8º BPMMG, logo após o desafio, conforme apresentado na seção seguinte.

Resultados Gerados e Retorno aos Participantes

Dois anos após o encerramento do desafio de ideias, as pesquisas na mídia local e na plataforma PrêmioIdeia permitem um estudo em médio prazo dos resultados do desafio e de qual foi o retorno dado aos participantes. Durante o desafio de ideias, foram propostas 336 ideias e, entre elas, algumas levaram à criação de projetos que foram divulgados aos participantes dos desafios, bem como à comunidade beneficiária de tais projetos.

Um dos temas mais recorrentes nas ideias foi a maior interação entre polícia e comunidade, 20 das 336 ideias tratavam da formação de redes de relacionamento entre poder público e sociedade. As ideias geradas no desafio criaram uma nova política pública: o programa "Redes de repúblicas protegidas" [1] (Santos et al., 2015). Esse projeto segue a mesma filosofia da "Rede de vizinhos protegidos", citada como modelo em seis ideias apresentadas no desafio, porém voltada para os estudantes, público muito significativo na área de atuação do batalhão. Dois anos depois do desafio, o programa conta com a participação de 450 repúblicas estudantis que se reúnem periodicamente com agentes de segurança pública, reforçando a interação, e atuam juntos no combate ao furto e violação das moradias estudantis.

Outro tema recorrente foi a utilização de câmeras para coibir crimes contra o patrimônio; 20 ideias citavam as câmeras em locais estratégicos, câmeras falsas, nos bairros, em veículos, entre outras. Em 6 de fevereiro de 2014, dois meses depois de finalizado o desafio, foi iniciada a recolocação de câmeras em 12 pontos da cidade (Brasil, 2014). E, em 23 de março de 2014, foi divulgado pela imprensa local o resultado positivo da utilização das câmeras no combate a crimes (Zanforlin, 2014). Nesse caso, as ideias

se mostraram pertinentes por envolverem projetos que obtiveram resultados positivos coibindo os crimes contra o patrimônio.

Entre as ideias relacionadas à gestão da inovação, dois participantes citaram a utilização de veículos aéreos não tripulados (*drones*) com câmeras e a criação de uma central de monitoramento. “No dia seguinte, quando o Comandante do 8º Batalhão viu a ideia, imediatamente escreveu um projeto para o prefeito da cidade, que consentiu na ideia e apresentou o projeto para aprovação da Câmara Municipal” (Santos et al., 2015). A utilização dos *drones* foi destaque na mídia regional como uma inovação na apreensão de plantações de maconha na região[2]. Dessa forma, foi uma inovação que impactou a resolução do principal problema apontado pela instituição pública que propôs o desafio: a criminalidade devido ao tráfico de drogas.

A utilização do desafio de ideias, também, gerou para a instituição proponente uma postura mais inclusiva, a partir da implementação de algumas ideias e da criação de novos desafios para explorar as melhores ideias obtidas nessa primeira experiência. Um exemplo foi a criação do desafio “Ideias e estratégias para incrementar a ação da PM em redes de proteção ou criação de novas redes”, criado a partir do destaque atribuído ao tema pelos participantes do desafio estudado neste artigo.

Também foi criado um desafio para apoiar um projeto que já estava sendo desenvolvido pela instituição: a prevenção de acidentes de trânsito. Segundo apresentado na entrevista, o desafio “Ações e estratégias para a Lei Seca” reforçou a ideia de auto-organização da sociedade e resultou em diversas ideias sobre como a própria comunidade poderia agir para evitar que pessoas dirijam alcoolizadas. Assim, a criação de novos desafios de ideias sinaliza para a possibilidade de difusão dessas práticas participativas e o prosseguimento da instituição na busca de práticas de gestão mais democráticas.

A utilização da plataforma de envio de ideias por uma instituição militar gerou dois resultados principais no que se refere ao atendimento das demandas que o motivaram. Em primeiro lugar, houve uma inovação na maneira de captar a informações dos cidadãos em relação aos serviços, programas e problemas enfrentados pelo 8º BPMMG e na maneira de possibilitar a interação entre agentes da polícia e cidadãos. E o outro resultado positivo foi a implementação de várias ideias, principais produtos gerados nesse processo, que resultaram em ações ou em projetos que colaborem para o atendimento da necessidade social em questão.

Limitações da Utilização da Plataforma para o Estímulo à Colaboração

Após a análise dos resultados da utilização da plataforma de ideias em médio prazo, foram constatadas algumas limitações em sua utilização para promover a colaboração e inovação em instituições públicas. As principais limitações relativas a esse caso foram os efeitos da gameficação, característica inerente a esse tipo de plataforma; além da dificuldade de se alcançarem todos os grupos de cidadãos atendidos.

A análise das ações dos participantes durante o desafio permitiu inferir que, mais do que contribuir para gerar ou aprimorar ideias

para o bem público, muitos participantes tinham por objetivo pontuar mais no desafio ou auxiliar outros participantes a pontuar, o que é um efeito da gamificação. Por meio da análise do conteúdo dos comentários postados nas ideias, percebe-se que 88,19% deles não acrescentam novas informações às ideias, são apenas elogios breves sobre a ideia ou comentários dos próprios autores da ideia agradecendo o apoio. Considerando que cada usuário pontua quando recebe comentários em suas ideias, a principal relevância dos comentários curtos é auxiliar determinado participante no jogo.

Assim, apesar da constatação positiva de que a gamificação pode impulsionar a participação dos cidadãos, percebe-se que tais participações podem ser consideradas superficiais, o que também é notado em pesquisas sobre a participação on-line, observação que, inclusive, deu origem à estatística proposta por Nilsen (2006) de que cerca de 90% dos usuários de plataformas on-line atuam somente como observadores, cerca de 9% contribuem, mas não tão frequentemente, e somente 1% tende a contribuir efetiva e rotineiramente para tais plataformas.

Outra limitação é a dificuldade de obter a participação de todos os grupos de cidadãos interessados no tema. Considerando o número total de cidadãos atendidos pela instituição, a participação na plataforma pode ser considerada relativamente baixa; porém, pesquisas anteriores já demonstraram que ainda há dificuldades no acesso à internet por vários grupos da sociedade (Al-Hujran et al., 2015; Conradie & Choenni, 2014; Neves, 2013), além das típicas dificuldades de se obter a participação popular, oriundas do processo histórico e de formação cultural do povo brasileiro, bem como das políticas fechadas e corporativistas que perduraram no Brasil (Maciel, 2014).

Além dessas limitações, ressalta-se que a utilização da plataforma apresentou resultados positivos na visão da instituição implementadora, mas sua aplicação para a abertura de outras instituições depende de vários fatores, como a sensibilização de outros gestores públicos e a existência de recursos humanos, financeiros e tecnológicos para a utilização dessas plataformas em outros contextos.

DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, foram discutidos os ganhos em termos de colaboração e inovação obtidos pelo 8º Batalhão da Polícia Militar por meio da utilização da plataforma de envio de ideias PrêmioIdeia. É perceptível, a partir da análise desses ganhos, que a maior inovação ocorrida foi a nova modalidade de interação que se estabeleceu entre agentes públicos e cidadãos. Essa interação foi importante para que surgisse uma comunicação bidirecional entre os agentes públicos e os cidadãos, construindo juntos soluções para um problema público.

No artigo, conceitos recentes foram explorados, sobretudo os conceitos de inovação aberta e governo aberto. Foi proposto estudar o desafio de ideias como uma inovação, visando fomentar os estudos em inovação aberta também com casos aplicados ao setor público, cujo objetivo não seja o lucro. E foi constatado que a principal inovação obtida foi a própria abertura de uma instituição como a Polícia Militar, conhecida pela rigi-

dez de suas normas e pela unilateralidade de suas ações.

A abertura da instituição para ouvir os cidadãos atendidos por ela e viabilizar o diálogo entre eles e seus agentes gerou um ambiente colaborativo *on-line*, que ultrapassa as principais definições de governo eletrônico, não somente por constituir a disponibilização de serviços governamentais *on-line*, mas também por viabilizar a abertura de uma instituição governamental para a colaboração entre os atores na construção de soluções para problemas públicos.

Artigos mais recentes apontaram a falta de uma colaboração efetiva e de *feedback* dos governos aos cidadãos como principais problemas na implementação do governo aberto, além da dificuldade de se obter participação e colaboração dos participantes. Apesar das limitações da plataforma, demonstradas na seção anterior, foram considerados ganhos em colaboração e inovação:

- O *feedback* da instituição por meio da implementação das melhores ideias propostas por cidadãos e da divulgação em mídia local do resultado dessas ideias.
- A atitude de, ao divulgar os resultados positivos de projetos inovadores da instituição, chamar atenção para o fato de que a ideia geradora da inovação partiu da comunidade por meio da plataforma de ideias.
- A interação entre agentes públicos e cidadãos durante o desafio para aprimoramento das propostas, tornando-as o mais viáveis possível.
- A utilização da plataforma para divulgação das reuniões e projetos da instituição no intuído de manter o canal de comunicação entre os agentes públicos e cidadãos.

Considerando que o estudo sobre mecanismos que levem à colaboração para o governo aberto ainda é incipiente no Brasil, espera-se que o relato desse caso de inovação motive novas aplicações das metodologias de inovação aberta com finalidades públicas e o crescimento da colaboração entre as instituições públicas e a sociedade na construção de novas políticas públicas.

Como limitações da pesquisa, tem-se que o estudo se restringiu ao 8º BPMMG, e não é possível que sua conclusão seja generalizada, até pelo fato de que a implementação de iniciativas como essa depende de vários fatores inerentes à instituição.

Trabalhos futuros podem explorar outras aplicações da inovação aberta ao serviço público e compará-las com esta pesquisa, de modo a identificar as limitações e potencialidades dessa estratégia de abertura das instituições públicas.

REFERÊNCIAS

Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. G*overnment Information Quarterly*, 32(4), 453-463. doi:10.1016/j.giq.2015.07.002

Agner, L. C. (2015). O movimento dos e-governos do Brasil e do Canadá em direção a uma cultura de interfaces centradas no cidadão. *Interfaces Brasil*/*Canadá*, 8(1-2), 281-294.

Al-Hujran, O., Al-Debei, M. M., Chatfield, A.,

& Migdadi, M. (2015). The imperative of influencing citizen attitude toward e-government adoption and use. *Computers in Human Behavior*, 53, 189-203. doi:10.1016/j.chb.2015.06.025

Alawneh, A., Al-Refai, H., & Batiha, K. (2013). Measuring user satisfaction from e-government services: Lessons from Jordan. *Government Information Quarterly*, 30(3), 277-288. doi:10.1016/j.giq.2013.03.001

Bardin, L., Reto, L. A., & Pinheiro, A. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal: Edições 70.

Bloch, C., & Bugge, M. M. (2013). Public sector innovation: From theory to measurement. *Structural Change and Economic Dynamics, 27*, 133-145. doi:10.1016/j.strueco.2013.06.008

Borman, M., & Janssen, M. (2013). Reconciling two approaches to critical success factors: The case of shared services in the public sector. *International Journal of Information Management*, 33(2), 390-400. doi: 10.1016/j.ijinfomgt.2012.05.012

Cavalheiro, G. M. d. C., & Joia, L. A. (2014). Towards a heuristic frame for transferring e--government technology. *Government Information Quarterly*, 31(1), 195-207. doi: http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2013.09.005

Chesbrough, H. W. (2003). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology.* Boston, EUA: Harvard Business Press.

Conradie, P., & Choenni, S. (2014). On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31, S10-S17.

Constant, V. S. (2009). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo, SP: Atlas, 2000.

Cordella, A., & Iannacci, F. (2010). Information systems in the public sector: The e-government enactment framework. *The Journal of Strategic Information Systems*, 19(1), 52-66. doi: 10.1016/j.jsis.2010.01.001

Cunha, M. A. (2010). *Governo Eletrônico no Brasil: Avanços e impactos na sociedade brasileira.* Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil 2005-2009, 1-73.

Deng, Z., Lin, Y., Zhao, M., & Wang, S. (2015). *Collaborative planning in the new media age: The Dafo Temple controversy,* China. Cities, 45, 41-50. doi: 10.1016/j.cities.2015.02.006

Denzin, N. K. (1970). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*: Transaction publishers. New Jersey. United States of America.

Gonzalez, R., Llopis, J., & Gasco, J. (2013). Innovation in public services: The case of Spanish local government. *Journal of Business Research*, 66(10), 2024-2033. doi: 10.1016/j.jbusres.2013.02.028

Hernández, G. I., Juan Fuente, A. A., Labra--Gayo, J. E., Pérez, B. L., & Núñez-Valdez, E. R. (2015). Knowledge-based public service transactions: An intelligent model-driven approach in co-learning contexts. *Computers in Human Behavior*, 51, Part B, 1032-1041. doi: 10.1016/j.chb.2014.09.044

Hopkins, R. (2011). What is Crowdsourcing? In S. Paul (Ed.), *A guide to open innovation and crowdsourcing* (Vol. 1, 5-14). London, UK: KoganPage.

Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. (2013). *89% dos manifestantes não se sentem representados por partidos.* Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/89-dos-manifestantes-nao-se-sentem-representados-por-partidos.aspx> Acesso em: 12.dez.2016.

Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística. (2014). *Pesquisa de opinião pública sobre as manifestações.* Disponível em: <http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/Paginas/75-dos-brasileiros-sao-favoraveis-asanifestaco-publicas.aspx> Acesso em: 12.dez.2016.

Karakiza, M. (2015). The Impact of Social Media in the Public Sector. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 175, 384-392. doi: 10.1016/j.sbspro.2015.01.1214

Karunasena, K., & Deng, H. (2012). Critical factors for evaluating the public value of e-government in Sri Lanka. *Government Information Quarterly*, 29(1), 76-84. doi: 10.1016/j.giq.2011.04.005

Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An Open Government Maturity Model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.

Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446-454. doi: 10.1016/j.giq.2012.06.003

Martins, T. C. M., & Bermejo, P. H. D. S. (2015). *Inovação aberta para a coprodução de inovações no setor público*. (Dissertação de mestrado - Universidade Federal de Lavras)
Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. Government Information Quarterly, 32(3), 237-245. doi: 10.1016/j.giq.2015.04.006

Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.

Moraes, R. (1999). *Análise de conteúdo.* Educação, 22(37), 7-32.

Neves, O. M. C. (2013). Evolução das políticas de governo aberto no Brasil. In: *congresso consad de gestão pública*, 6, 2013, Brasília. Anais

Nielsen, J. (2006). *The 90-9-1 rule for participation inequality in social media and online communities.* Disponível em: https://www.nngroup. com/articles/participation-inequality/. Último acesso: [last accessed Sept. 16, 2014].

Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *Government at a glance 2015.* Paris, France: OECD. Recuperado de http://www.oecd.library.org/governance / government-at-a-glance_22214399;jsessionid=1a8ovbtpuitwj.x-oecd-live-03.

Osman, I. H., Anouze, A. L., Irani, Z., Al-Ayoubi, B., Lee, H., Balcı, A., . . . Weerakkody, V. (2014). COBRA framework to evalua-

te e-government services: A citizen-centric perspective. *Government Information Quarterly,* 31(2014), 243-256. doi: 10.1016/j.giq.2013.10.009

Panagiotopoulos, P., Al-Debei, M. M., Fitzgerald, G., & Elliman, T. (2012). A business model perspective for ICTs in public engagement. *Government Information Quarterly,* 29(2), 192-202. doi: 10.1016/j.giq.2011.09.011

Parvanta, C., Roth, Y., & Keller, H. (2013). Crowdsourcing 101: A Few Basics to Make You the Leader of the Pack. *Health Promotion Practice*, 14(2), 163-167. doi: 10.1177/1524839912470654

Pereira, M. C., Santos, A. C., & Brito, M. J. (2010). Tecnologia da informação e Gestão do Conhecimento em uma Organização Militar: Uma abordagem interpretativa. GESTÃO. *Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*, 3(3), 166-181.

Pinho, J. D. (2008). Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: Muita tecnologia, pouca democracia. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 471-493.

PrêmioIdeia. (2015). *PrêmioIdeia*. Recuperado de: www.premioideia.com

Rocha, D. G. da, & Oliveira, G. F. de. (2015). A prestação de contas ao Tribunal de Contas da União no contexto do open government partnership. *Revista do TCU*, 132, 48-55.

Santos, A. C., Zambalde, A. L., & Brito, M. J. (2006). Universidade Corporativa: Uma estratégia de educação corporativa da polícia militar. In *Anais do Workshop de Informática na Escola* (Vol. 1, No. 1). Disponível em: < http://www.br-ie.org/pub/index.php/wie/issue/view/31> Acesso em: 12.dez.2016.

Santos, A. C., Zambalde, A. L., Veroneze, R. B., Botelho, G. A., & Bermejo, P. H. D. S. (2015). Open Innovation and Social Participation: A Case Study in Public Security in Brazil. In: *international conference on electronic government and the information systems perspective* (pp. 163-176). Springer International Publishing. Valence - Spain.

Seltzer, E., & Mahmoudi, D. (2013). Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing: Challenges and Opportunities for Planning. *Journal of Planning Literature*, 28(1), 3-18. doi: 10.1177/0885412212469112

Sieber, R. E., & Johnson, P. A. (2015). Civic open data at a crossroads: Dominant models and current challenges. *Government Information Quarterly,* 32(3), 308-315. doi: 10.1016/j.giq.2015.05.003

Simms, J. R. (2006). Technical and social innovation determinants of behaviour. *Systems Research and Behavioral Science*, 23(3), 383-393.

Song, M., & Guan, Y. (2015). The electronic government performance of environmental protection administrations in Anhui province, China. *Technological Forecasting and Social Change*, 96, 79-88. doi: 10.1016/j.techfore.2014.10.001

Sun, H., Fang, Y., & Hsieh, J. J. P.-A. (2014). Consuming information systems: An economic model of user satisfaction. *Decision Support Systems*, 57, 188-199. doi: 10.1016/j.dss.2013.09.002

Sun, P.-L., Ku, C.-Y., & Shih, D.-H. (2015). An implementation framework for E-Government 2.0. *Telematics and Informatics*, 32(3), 504-520. doi: 10.1016/j.tele.2014.12.003

Vaz, J. C., Ribeiro, M. M., & Matheus, R. (2010). Dados governamentais abertos e seus impactos sobre os conceitos e práticas de transparência no Brasil. *Cadernos PPG-AU/UFBA*, 9(1), 45-62.

Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking open government: An open data perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290. doi: 10.1016/j.giq.2013.10.011

West, J., Salter, A., Vanhaverbeke, W., & Chesbrough, H. (2014). Open innovation: The next decade. *Research Policy*, 43(5), 805-811.

Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30-42.

Wise, S., Miric, M., & Gegenhuber, T. (2011). COINs for Government: Collaborative Innovation Networks used in nascent US Government initiatives. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 26(0), 136-146. doi: 10.1016/j.sbspro.2011.10.570

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods (vol. 5)*. Sage Publications. Thousand Oaks, CA.

Zanforlin, B. (2014). *Homem é flagrado vendendo drogas em Lavras.* Recuperado de: http://www.alterosa.com.br/app/varginha/noticia/jornalismo/alterosa-em-alerta-vg/2014/03/24/noticia-alterosa-em-alerta-vg,109849/homem-e-flagrado-vendendo-drogas-em-lavras.shtml

Notas

1. Algumas notícias da mídia local: http://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/noticia/2014/02/rede-de-protecao-de-republicas-conta-com-aplicativo-para-celulares.html; https://www.youtube.com/watch?v=znuNwoPSf-c; http://www.ufla.br/ascom/2014/11/20/rede-de-republicas-protegidas-pm-fara-reuniao-com-estudantes-interessados-em-participar/

2. http://g1.globo.com/mg/sul-de-minas/jornal-da-eptv/videos/t/edicoes/v/com-ajuda-de-drone-policia-encontra-plantacao-de-maconha-em-lavras/3904777/ http://www.hojeemdia.com.br/horizontes/pm-de-minas-usara-drones-e-ganhara-reforco-de-450-militares-1.294877