VOLUME 17 – NÚMERO 60 – JANEIRO/JUNHO 2012

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

Os trabalhos devem ser encaminhados em arquivo digital (formato .doc) por via eletrônica. Os originais não devem exceder 25 páginas (incluindo espaços, quadros, tabelas, notas e referências bibliográficas). Os artigos devem conter resumo, de até 15 linhas, em português e em inglês, e indicação de cinco palavras-chave em português e inglês. A fonte deverá ser Times New Roman 12; o espaçamento entre as linhas, 1,5; as margens deverão ter 2,5 cm e a formatação deverá estar em papel A4. As referências bibliográficas dos artigos deverão ser elaboradas de acordo com as Normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT-NBR 6023) e apresentadas no final do texto. Este não deverá conter notas de rodapé, mas sim de fim de texto, numeradas em números arábicos e apresentadas antes das referências bibliográficas. O título deverá constar no início do trabalho, sem identificação do(s) autor(es). Deverão ser apresentados, em página separada, o título do trabalho, o(s) nome(s) completo(s) do(s) autor(es), sua formação acadêmica, sua filiação institucional e seu endereço de e-mail.

Todas as contribuições serão submetidas ao processo de avaliação por pares, sem identificação de autoria (*blind peer review*), sendo a avaliação realizada por dois especialistas na temática.

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

ISSN 2236-5710

(cc) BY-NC-ND

EXPEDIENTE

EDITORAS
Ana Cristina Braga Martes
Marta Ferreira Santos Farah

EDITOR ADJUNTO Otávio Prado
ASSISTENTE EDITORIAL Ana Paula Dantas Ferreira da Rocha
APOIO ADMINISTRATIVO Fabiana P. Sanches de Moura
APOIO EDITORIAL Rosa Maria de Lima e Silva

CONSELHO EDITORIAL
Ben Ross Schneider – Massachusetts Institute of Technology (MIT)
Eda Castro Lucas de Souza – Universidade de Brasília (UnB) – Faculdade de Educação
Edna Maria Ramos de Castro – Universidade Federal do Pará (UFPA) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos
Eduardo Luiz Gonçalves Rios Neto – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) – Faculdade de Ciências Econômicas – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar)
Fernando Guilherme Tenório – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape)
Gonzalo de la Maza Escobar – Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos – Santiago de Chile
Enrique Cabrero Mendoza – Centro de Investigación y Docencia Económicas (Cide)
Jorge Hintze – Tecnología para la Organización Pública (TOP)
José Antonio Gomes de Pinho – Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Escola de Administração
Luiz Carlos Bresser-Pereira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Rita Loureiro – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Tereza Leme Fleury – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Teresa Miceli Kerbauy – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp) – Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara
Nadya Araujo Guimarães – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Neide Lopes Patarra – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Escola Nacional de Ciências Estatísticas
Peter Kevin Spink – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Robert H. Wilson – University of Texas at Austin (UTA) – Lyndon B. Johnson School of Public Affairs
Sonia M. Ospina – New York University (NYU)

CONSELHO CIENTÍFICO
Brian Wampler – Boise State University – Idaho
Carlos Ari Vieira Sundfeld – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Direito de São Paulo
Cassandra White – Georgia State University
Cecília Olivieri – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Charles Kirschbaum – Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)
Christina Windsor Andrews – Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)
Cláudia Souza Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-RP)
Cláudio Gonçalves Couto – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Diogo Rosenthal Coutinho – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Direito
Eduardo Cesar Leão Marques – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH)
Eduardo de Lima Caldas – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Fernando Luiz Abrucio – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Francisco César Pinto da Fonseca – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Hironobu Sano – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Inaiá Maria Moreira de Carvalho – Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Isabella Francisca Freitas Gouveia de Vasconcelos – Centro Universitário da Faculdade de Engenharia Industrial (FEI)
Jacqueline Isaac Machado Brigagão – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
João Luiz Passador – Universidade de São Paulo (USP) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA-**RP)**
José Carlos Vaz – Universidade de São Paulo (USP Leste) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH)
Klaus Frey – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR)
Marco Antonio Carvalho Teixeira – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Maria Arlete Duarte de Araujo – Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Mario Aquino Alves – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Marta Maria do Amaral Azevedo – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) – Núcleo de Estudos de População (Nepo)
Maurício Custódio Serafim – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Paula Chies Schommer – Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) – Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco – Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP)
Reginaldo Sales Magalhães – International Finance Corporation (IFC)
Sônia Maria Karam Guimarães – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Soraya Resende Fleischer – Universidade de Brasília (UnB)
Vera Schattan Ruas Pereira Coelho – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap)

(cc) BY-NC-ND

CAPA e PROJETO GRÁFICO Ametista Design Estúdio
PRÉ-EDIÇÃO Otacílio Nunes
REVISÃO Francisco José M. Couto

Cadernos Gestão Pública e Cidadania / CEAPG – v. 17, n. 60 – São Paulo: 2012
v. 1, n. 1 (jan./fev. 1997) – São Paulo
Bimestral (1997-2002)
Mensal (2003-2004)
Semestral (2005-)
ISSN 2236-5710
1. Administração Pública – Periódicos. 2. Governança – Periódico. 3. Políticas Públicas – Periódicos.
I. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas – FGV-EAESP.

(cc) BY-NC-ND

SUMÁRIO

EDITORIAL

A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS
Sérgio Praça

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS BRASILEIROS NA CORREÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GOVERNADORES
Renato Santiago Quintal, Ricardo Bernardes da Cunha, Francisco José dos Santos Alves e Waldir Jorge Ladeira dos Santos

DO CONTROLE INTERNO AO CONTROLE SOCIAL: A MÚLTIPLA ATUAÇÃO DA CGU NA DEMOCRACIA BRASILEIRA
Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Cecília Olivieri e Marco Antonio Carvalho Teixeira

POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS PARA A EQUIDADE: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS
Bruna Cruz de Anhaia

TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E SEGURANÇA ALIMENTAR EM ESPAÇOS RURAIS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA "JUNTOS" NA COMUNIDADE INDÍGENA DE PILPICHACA, NO PERU
Violeta Magdalena Rojas Huayta e Claudia Souza Passador

TOCANDO O INTANGÍVEL: EXPLORANDO EFEITOS DE PROGRAMAS SOCIAIS NAS DIMENSÕES MENOS TANGÍVEIS DA POBREZA
Carla Bronzo e Ian Prates

PROTEÇÃO SOCIAL E DESIGUALDADE NO BRASIL
Mariana Eugenio Almeida

A ABORDAGEM TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL
Sandro Pereira Silva

ISSN 2236-5710
(cc) BY-NC-ND

EDITORIAL

É com satisfação que chegamos ao número 60 dos **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, o qual aborda um conjunto de temas diversificados, refletindo a abrangência do "campo de pública" atualmente em re-configuração no país, tanto no plano da atuação do Estado e de atores não-governamentais, como no plano da formação e da pesquisa acadêmica e aplicada.

Os oito artigos que integram este número da revista foram submetidos ao processo de avaliação duplo cego, tendo sido analisados por pelo menos dois avaliadores. Um dos artigos deste número conta com a participação de uma professora que integra o Conselho Editorial da Revista, a profª. Maria Rita Loureiro. Este artigo, escrito em conjunto com outros pesquisadores, foi submetido ao mesmo processo de avaliação que os demais integrantes deste número da revista e publicado após parecer favorável dos pareceristas.

O primeiro artigo, "Organização do Processo Orçamentário nas Assembléias Legislativas", de Sergio Praça, trata de tema pouco explorado pela literatura especializada no Brasil, a organização do processo legislativo nos estados. A partir de uma abordagem neo-institucionalista, o artigo analisa o grau de centralização do processo orçamentário no nível estadual de governo e a liberdade de emendamento parlamentar nas Assembléias Legislativas brasileiras. O artigo classifica os estados brasileiros quanto ao grau de centralização do processo orçamentário e quanto ao grau de liberdade para proposição de emendas ao orçamento, classificação que pode servir de base a novas pesquisas sobre políticas fiscais estaduais e sobre relação Executivo-Legislativo no nível estadual de governo.

Também sobre o nível estadual é o artigo de Renato Santiago Quintal, Ricardo Bernardes da Cunha, Francisco José dos Santos Alves e Waldir Jorge Ladeira dos Santos, intitulado "A atuação dos tribunais de contas estaduais brasileiros na correção das demonstrações contábeis dos processos de prestação de contas dos governadores". A pesquisa em que se baseia este artigo procurou verificar se a apresentação de demonstrações contábeis em desacordo com os princípios e normas da contabilidade pelos governadores tem resultado na recomendação de aplicação de sanções por parte dos tribunais de contas estaduais. Com base em pesquisa bibliográfica e de documentos de prestação de contas, o artigo conclui que os tribunais de contas estaduais não recomendam a aplicação de sanções, a apuração de responsabilidade ou a republicação das demonstrações contábeis.

ISSN 2236-5710
(cc) BY-NC-ND

O tema do controle é também objeto do artigo "Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira", de Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Cecília Olivieri e Marco Antonio Carvalho Teixeira. Este artigo analisa a atuação da CGU – Controladoria Geral da União, destacando a ampliação de suas funções desde sua criação em 2003. Inicialmente centralizando o controle interno da Administração Pública Federal, esse órgão ampliou suas funções, abarcando o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas e a promoção da transparência, e recentemente inovou, ao passar a exercer um importante papel na mobilização da sociedade civil, capacitando-a para o exercício da função de controle social dos governantes. Os autores destacam neste processo como a ampliação do foco de atuação do CGU, para além do controle interno, tornou clara para os seus membros a ligação dos problemas da gestão pública com os do controle democrático.

Um quarto artigo trata de políticas de inclusão, com foco na área de Educação Superior. Em "Políticas públicas e sociais para a equidade: um estudo do Programa Universidade para Todos", Bruna Cruz de Anhaia descreve o ProUni, recuperando suas origens e discutindo sua implantação e o impacto do programa. Além de dados gerais sobre a evolução do programa, este artigo inclui depoimentos de alunos beneficiados, que revelam a ocorrência de estigmatização dos estudantes, mas também a existência de um processo de *empowerment* que tem contribuído para a redução da "pobreza subjetiva". Além da estigmatização, que já tem sido minimizada por medidas como a criação de uma Associação de alunos do ProUni e de uma revista do programa, o artigo identifica gargalos a serem ainda enfrentados, como o derivado de dificuldades financeiras e materiais dos alunos durante o curso universitário.

Três artigos tratam de programas de transferência condicionada de renda, um tema que entrou na agenda societária e governamental nos últimos anos. O primeiro deles, "Transferência condicionada de renda e segurança alimentar em espaços rurais: uma análise do programa "Juntos" na comunidade indígena de Pilpichaca, no Peru", é de autoria de Violeta Magdalena Rojas Huayta e Claudia Souza Passador. O artigo se baseia em estudo sobre os reflexos do programa Juntos, de transferência condicionada de renda, na segurança alimentar de seus beneficiários, considerando o caso da comunidade indígena de Pilpichaca, uma das mais pobres do Peru. Os resultados mostram que, entre os beneficiários deste programa, houve um aumento do consumo de alimentos de alto valor nutritivo e do gasto com alimentos. No entanto, não foram observados resultados significativos na redução da prevalência da subnutrição.

O segundo artigo com este foco, "Tocando o intangível: explorando efeitos de programas sociais nas dimensões menos tangíveis da pobreza", de Carla Bronzo e Ian Prates, analisa efeitos do Programa Bolsa Família e de serviços desenvolvidos nos CRAS – Centros de Referência de Assistência Social. Com base em pesquisa qualitativa e quantitativa, realizada em Belo Horizonte/MG, o artigo conclui que os serviços socioassistenciais produzem efeitos que a transferência de renda, por si só, não produz. Dentre as beneficiárias do Bolsa Família, as que participam dos serviços do CRAS apresentam maior disposição para procurar emprego, ampliam sua esfera de sociabilidade, têm mais informações sobre serviços públicos e aumentam sua capacidade dialógica e discursiva.

Proteção social e desigualdade no Brasil é o título do artigo de autoria de Mariana Eugenio Almeida, que analisa a contribuição das políticas de proteção social, em especial da Previdência Social e da Assistência Social, para o enfrentamento da

(cc) BY-NC-ND

desigualdade de renda no Brasil. A tese defendida no artigo é a de que, apesar dos avanços observados a partir da Constituição de 1988, tais políticas podem, também, causar um efeito perverso, contribuindo para a reprodução e o aumento das desigualdades existentes na sociedade.

No campo previdenciário, o caráter perverso se associa ao alto grau de informalidade do mercado de trabalho brasileiro, uma vez que o sistema de base contributiva tende a reproduzir as desigualdades presentes no mercado de trabalho. Em relação às políticas de Assistência Social, em particular as de transferência de renda, a autora destaca os desafios ainda existentes, sobretudo os derivados da superfocalização e os relativos à extensão da cobertura.

Finalmente, o artigo "A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e Sociedade no Brasil", de Sandro Pereira Silva, discute a abordagem territorial no planejamento e na implementação de políticas públicas no Brasil. Com base na análise de experiências recentes, o artigo conclui que avanços teóricos e empíricos da abordagem territorial não foram acompanhados por inovações no marco jurídico brasileiro. Por outro lado, as experiências em curso já trouxeram bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais locais e uma maior aproximação entre atores sociais e a gestão de políticas e projetos territoriais.

Boa leitura!

Ana Cristina Braga Martes

Marta Ferreira Santos Farah

Editoras

(cc) BY-NC-ND

A ORGANIZAÇÃO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS*

PREARRANGEMENT OF THE BUDGET PROCESS IN THE BRAZILIAN STATE ASSEMBLIES

RESUMO

Os governadores brasileiros têm fortes poderes institucionais e possuem recursos consideráveis para formar e sustentar coalizões parlamentares. Sabe-se pouco, no entanto, sobre o modo como se dá a organização do processo legislativo nos estados, e isso tem claras implicações para os custos de transação a serem arcados pelos governadores. Este artigo analisa a organização do processo orçamentário nas Assembleias Legislativas estaduais, bem como a liberdade para emendar o orçamento que os deputados estaduais possuem. O processo orçamentário no nível federal brasileiro é usado como base de comparação. Descobriu-se que metade dos estados tem processo orçamentário tão centralizado quanto no nível federal. Cinco estados são mais centralizados e oito, menos centralizados. Quanto à liberdade de emendamento parlamentar ao orçamento, quinze estados elencam poucas restrições substantivas ao emendamento orçamentário quando comparados ao nível federal. Essas diferenças possuem claras implicações tanto para a análise da política fiscal dos estados quanto para estudos sobre formação e manutenção de coalizões estaduais.

PALAVRAS-CHAVE Processo orçamentário, Assembleias Legislativas, governadores, Legislativo, coalizões estaduais.

Sérgio Praça srpraca@uol.com.br

Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo; professor adjunto de Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC; professor adjunto do Bacharelado de Políticas Públicas no Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC

Texto submetido no dia 26.09.2011 e aprovado em 18.06.2012

ABSTRACT *Brazilian governors are usually deemed institutionally strong and holders of significant political resources that help form and maintain legislative coalitions in the state assemblies. It is not yet clear, however, the extent to which governors need to bargain and negotiate in the assemblies. Legislative organization is clearly one of the factors that help explain how costly these transactions are. This essay analyzes how the budget process in Brazilian State Assemblies is organized. The main findings are that most assemblies are as centralized as at the federal level and that state deputies are, at least legally, in a better position to amend the budget than their counterparts at the federal level. This has clear implications for the political economy of Brazilian states and coalition management at the subnational level.*

KEYWORDS *Budget process, Brazilian State Assemblies, governors, Legislative organization, coalition management.*

* Este artigo foi escrito no âmbito do projeto temático "Instituições Políticas e Gastos Públicos: um estudo dos estados brasileiros", financiado pela Fapesp e realizado pelo Centro de Política e Economia do Setor Público (Cepesp) da FGV-SP. Agradeço à Fapesp pela bolsa de pós-doutorado que permitiu a realização da pesquisa aqui apresentada.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

APRESENTAÇÃO

A ideia de que as instituições são cruciais para definir processos resultados políticos têm encontrado larga recepção na ciência política brasileira recente. O avanço no entendimento das instituições políticas do país no nível federal trouxe clareza sobre perguntas como: por que certas legislações são aprovadas e outras não; por que certos partidos são incluídos nos ministérios; por que e como o federalismo afeta as finanças públicas; e muitas outras. Falta, no entanto, a mesma clareza sobre as instituições dos sistemas políticos estaduais[1].

A literatura até agora costuma afirmar que governadores brasileiros têm fortíssimos poderes institucionais e de outros tipos. Isto é verdade, certamente, no nível constitucional. Os governadores têm iniciativa legislativa exclusiva sobre áreas fundamentais (como a organização da burocracia e o orçamento), têm, em geral, a prerrogativa de enviar projetos de lei com urgência constitucional para as Assembleias e podem nomear e demitir funcionários da burocracia estadual, obedecendo a certos limites (PEREIRA, 2001)[2]. Além disso, há um importante debate, ainda inconcluso, sobre o possível papel de governadores como *veto players* no nível federal (ABRUCIO, 1998a; ARRETCHE, 2007; CHEIBUB *et al.*, 2009).

A literatura internacional sobre relações Executivo-Legislativo confere grande relevância às regras regimentais que organizam os trabalhos parlamentares e a interferência formal ou informal do Executivo na tramitação de projetos de lei (COX, 2000, 2006; DÖRING, 2001). Não sabemos ainda, salvo estudos de caso pontuais, como coalizões são formadas e manejadas nos estados, nem como as regras legislativas organizam o processo decisório. Este artigo concentra-se em entender se, à semelhança do que ocorre no nível federal (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999), os governadores brasileiros encontram, nas Assembleias Legislativas, desenhos institucionais que facilitam seu trabalho de governar.

O objetivo é preencher esta lacuna no que diz respeito às regras que organizam a etapa legislativa do processo orçamentário. Três perguntas orientam esta pesquisa: i) Qual é o grau de centralização do processo orçamentário e liberdade de emendamento parlamentar nas Assembleias Legislativas brasileiras?; ii) Como esta centralização (ou falta dela) afeta o controle da coalizão governista sobre o processo legislativo?; iii) Qual é o impacto que a centralização orçamentária (ou falta dela) tem para o desempenho econômico estadual? A primeira pergunta será respondida neste artigo, em conjunto com uma discussão sobre a liberdade de emendamento orçamentário encontrada nos parlamentos estaduais. A segunda e terceira perguntas poderão ser respondidas em estudos futuros, pois exigem dados ainda não coletados sistematicamente.

Por que vale estudar a centralização do processo orçamentário e a liberdade de emendamento? Um dos motivos é porque ainda sabemos pouco sobre os efeitos que instituições legislativas têm nas políticas fiscais dos estados, e estudos sobre isso são urgentes até por questões de *policymaking*[3]. Outro motivo é que são esses os dois eixos básicos do trabalho parlamentar no orçamento (WEHNER, 2006).Vale frisar que a literatura especializada define como "instituições orçamentárias" as regras e regulações que definem a redação, aprovação congressual e implementação da lei orçamentária (ALESINA e PEROTTI, 1999, p. 14-15). A primeira e terceira etapa são tipicamente realizadas, em países que adotam o modelo orçamentário autorizativo[4], pelo Poder Executivo, com interferência parlamentar pouco transparente. Estudos sobre como orçamentos de secretarias estaduais são organizados e barganhados no interior do Executivo seriam também extremamente relevantes.

(cc) BY-NC-ND

Este artigo está organizado em quatro seções. A primeira trata da centralização orçamentária nas Assembleias Legislativas brasileiras, tendo o objetivo de discutir o que a literatura especializada afirma sobre centralização institucional do processo orçamentário, quais as hipóteses aventadas pelos estudiosos sobre os efeitos da centralização e, por fim, como os parlamentos estaduais se organizam nesse aspecto. A segunda seção discute as restrições e exigências relativas ao emendamento orçamentário nos estados brasileiros. O objetivo é identificar em quais estados as regras de emendamento são mais restritas e em quais estados há mais liberdade para que deputados estaduais emendem o orçamento. As regras orçamentárias no nível federal brasileiro serão comparadas às estaduais tanto em relação à centralização quanto à liberdade para emendar. A terceira seção descreve o processo orçamentário no estado de São Paulo, aplicando alguns dos argumentos das seções anteriores a este caso. Por fim, a quarta seção indica algumas das conclusões parciais da pesquisa e caminhos a serem seguidos no futuro.

1. CENTRALIZAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

A literatura sobre o impacto de instituições em escolhas econômicas governamentais e os resultados fiscais (e substantivos) dessas escolhas é bastante grande e diversa (ALT e LOWRY, 1994; HELLER, 1997; BALDEZ e CAREY, 1999; RICCIUTI, 2004; BAWN e ROSENBLUTH, 2006; IVERSEN e SOSKICE, 2006; MACDONALD, 2008). Alguns estudiosos consideram o tipo de desenho institucional – se centralizado ou descentralizado – como um dos fatores que impactam resultados substantivos do governo (CRAIN e MURRIS 1995; ALESINA *et al*. 1999; AMORIM NETO e BORSANI, 2004; SHAH, 2005; HALLERBERG *et al*. 2007).

Para entender os mecanismos por meio dos quais isso pode ocorrer, é fundamental explicar o conceito de "governança fiscal". A governança fiscal é composta pelo arcabouço institucional que busca resolver o problema *common pool* das finanças públicas. Hallerberg *et al.* (2009, p. 3-4) definem esse problema do seguinte modo. Os governos gastam o dinheiro organizado em um fundo geral de receitas obtidas com a cobrança de impostos dos cidadãos em geral. As receitas são direcionadas, então, a políticas para grupos específicos da sociedade. O fato de o grupo de pessoas que paga pelas políticas ser muito maior do que o grupo de pessoas que se beneficia das políticas implica divergência entre os benefícios para a sociedade em geral e grupos sociais menores. Essa incongruência é o problema *common pool* das finanças públicas, que causa pressão nos representantes políticos para aumentar os gastos para essas políticas direcionadas de um modo longe do ideal para a sociedade como um todo, podendo levar a déficits fiscais recorrentes.

A governança fiscal é o conjunto de instituições que pode solucionar o problema *common pool*. Caso os representantes políticos tenham visão abrangente dos custos e benefícios de suas decisões fiscais, esse viés deficitário pode ser bastante reduzido. É esse o principal papel do processo orçamentário para o sistema político. Para Hallerberg *et al*., (2009, p. 4), um processo orçamentário centralizado contém elementos que induzem os representantes a adotar uma visão abrangente do processo fiscal. Grande parte dos estudos que tratam de centralização das instituições orçamentárias afirma que, quanto maior a centralização, menores os gastos públicos[5] (CRAIN e MURRIS, 1995; HELLER, 1997; BRADBURY e CRAIN, 2001; HALLERBERG *et al.*, 2007).

A medida de "centralização de instituições orçamentárias", no entanto, pode variar bastante.

(cc) BY-NC-ND

Alguns estudos levam em conta simplesmente se o Legislativo é unicameral ou bicameral (HELLER, 1997; BRADBURY e CRAIN, 2001) e o tamanho do Legislativo (MACDONALD, 2008). Dada a diversidade de definições sobre centralização do processo orçamentário, foco duas abordagens bastante citadas – Alesina *et al*. (1999) e Hallerberg *et al*. (2009) – e representativas da literatura.

Para Alesina *et al*. (1999), um processo orçamentário centralizado é aquele no qual o Legislativo não pode expandir o tamanho do orçamento nem o déficit, e no qual o ministro responsável pela economia desempenha um papel importante na negociação orçamentária, limitando as prerrogativas dos demais ministros. Este segundo ponto é chamado por Hallerberg *et al.* (2009) de método de "delegação" para o ministro da Fazenda, em oposição ao método do "contrato", por meio do qual atores políticos, geralmente partidos políticos, firmam um acordo com metas fiscais agregadas para um ano ou mais. São esses os dois tipos de centralização orçamentária considerados por Hallerberg *et al.* (2009).

A ausência de preocupação com a tramitação legislativa do orçamento para além do emendamento feito por parlamentares é conspícua. Afinal, é inegável que em regimes multipartidários os custos de transação entre atores políticos dentro do Legislativo podem afetar enormemente os resultados políticos. O processo orçamentário não é diferente. Os dois estudos citados acima ignoram a importância de regras regimentais na definição de resultados fiscais. Em outras palavras, os analistas não levam em conta que a negociação entre o potencialmente poderoso ministro da Fazenda e o Legislativo pode ser afetada por fatores como a existência de mais de uma comissão com atribuições sobre o orçamento e os poderes conferidos ao relator do orçamento. Essa ausência se justifica em estudos que tratam apenas de sistemas parlamentaristas, nos quais a relação Executivo-Legislativo tende a ser simbiótica, de dependência mútua[6]. Mas não se justifica no caso de presidencialismos multipartidários como o brasileiro.

Propostas de estudo sobre o orçamento brasileiro adaptam a lógica dos estudos acima de maneira incompleta e parcial [à exceção de Figueiredo e Limongi (2008) e Tollini (2009)]. Schneider (2006, p. 407), por exemplo, identifica processos orçamentários "democráticos" (aqueles que são desenhados de maneira colegiada, estão livres ao emendamento parlamentar e são implementados de modo *accountable*) e processos orçamentários "autocráticos" (desenhados quase inteiramente pelo ministro responsável pela economia, bastante fechados ao emendamento e interferência parlamentar, e implementados de modo obscuro, incontrolável pelos parlamentares e pela sociedade) nos estados brasileiros. Essa proposta é interessante, mas ignora, além de possíveis diferenças na formação de coalizões de governo que possam afetar o processo orçamentário[7], variações regimentais na tramitação legislativa do orçamento.

Exponho, portanto, duas medidas que permitem considerar de modo mais completo o impacto de conflitos políticos endógenos ao Legislativo (e possivelmente à coalizão governista) sobre os processos orçamentários estaduais. A primeira é uma medida de centralização orçamentária e a segunda, exposta na seção 2 deste artigo, é uma medida de liberdade para emendar o orçamento.

Há dois conjuntos básicos de escolhas institucionais plausíveis sobre a maneira como organizar a tramitação legislativa do orçamento: organização descentralizada ou organização centralizada. Interessaria fortemente à coalizão governista dentro do Legislativo estabelecer uma comissão centralizada, pois os Regimentos Internos das Assembleias Legislativas brasileiras dispõem, sem exceção, que as comissões são compostas de acordo com critérios de proporcionalidade partidária. A estratégia do governador pode ser a de

(cc) BY-NC-ND

formar coalizão com os partidos de maior bancada na Assembleia Legislativa[8]. Caso isso seja feito, o governador provavelmente assegura apoio suficiente dentro da comissão orçamentária para influenciar a nomeação do relator do orçamento. Considerando que é menos custoso negociar com um ator do que com vários, quanto mais poderoso o relator do orçamento, melhor para os objetivos substantivos da coalizão.

A oposição, por sua vez, seria contra um relator orçamentário poderoso e a favor de uma organização descentralizada[9]. Afinal, já que a comissão orçamentária seria controlada pela coalizão, parlamentares oposicionistas teriam mais oportunidades para interferir no orçamento se outras comissões tivessem mais poder. Supondo que a comissão orçamentária seja única e não compartilhe atribuições relativas ao orçamento com outras comissões legislativas, a oposição terá interesse em fortalecer as prerrogativas dos relatores parciais que auxiliem o relator do orçamento, pois ao menos alguns desses relatores parciais não deverão ser indicados pela coalizão[10].

O nível federal serve como base para pensarmos os processos orçamentários nos estados. O cenário "Centralização completa" seria composto

Tabela 1 – **Centralização do processo orçamentário no nível federal no Brasil, 1988-2008**

	CENTRALIZAÇÃO COMPLETA	CENTRALIZAÇÃO PARCIAL	DESCENTRALIZAÇÃO PARCIAL	DESCENTRALIZAÇÃO COMPLETA
I) EXISTÊNCIA DA COMISSÃO ORÇAMENTÁRIA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DE SUBCOMISSÕES	Uma única comissão cuida do orçamento, sem subcomissões (1988-2001)	Uma única comissão cuida do orçamento, mas há subcomissões institucionalizadas (2001-)	Comissão orçamentária cuida do orçamento, junto com comissões temáticas	Comissões temáticas cuidam do orçamento
II) PODER DO RELATOR-GERAL PARA EMENDAR O ORÇAMENTO	Relator-geral é o único a emendar orçamento	Relator-geral pode emendar orçamento sem limites, assim como outros parlamentares	Relator-geral pode emendar o orçamento com limites, assim como outros parlamentares (1988-)	Relator-geral não pode emendar o orçamento
III) PODER DO RELATOR-GERAL PARA ESTIMAR A RECEITA	Relator-geral estima receita, sem fiscalização (1988-2001)	* Relator-geral estima receita, auxiliado por subcomissão específica (2001-2006). * Há relator da Receita indicado de acordo com a proporcionalidade partidária (2006-)	Há relator da Receita indicado pela oposição	Receita é estimada por comissões temáticas
IV) RELAÇÃO RELATOR-GERAL E RELATORES SETORIAIS	Não há relatores setoriais; relator-geral trabalha sozinho	Relator-geral trabalha com relatores setoriais pouco poderosos (1988-2006)	Relator-geral trabalha com relatores setoriais muito poderosos (2006-)	Apenas relatores setoriais cuidam do orçamento

Fonte: Praça (2010).

(cc) BY-NC-ND

de: i) comissão orçamentária como única responsável pelo orçamento; ii) relator do orçamento com poder para propor emendas; iii) relator do orçamento com poder para estimar a receita, e iv) inexistência de relatores setoriais, ou relatores setoriais com pouco poder *vis-à-vis* ao relator-geral do orçamento. A Tabela 1, abaixo, mostra, entre parênteses, os períodos em que cada escolha foi adotada no nível federal brasileiro.

Nota-se que há uma mescla de escolhas institucionais sobre a centralização do processo orçamentário, com a tendência recente de descentralização mediante o fortalecimento dos relatores setoriais. Vale notar também que de 1988 a 1993 o relator-geral do orçamento era o principal responsável por organizar acordos com o Executivo, mas não era *accountable* a ele. Não podia ser considerado um agente do Executivo por não exibir grande preocupação com aspectos macroeconômicos. Não escrevia seu parecer preliminar de modo detalhado e fazia regras próprias ou seguia resoluções congressuais bastantes vagas. Em contraste, de 1994 em diante, o relator-geral tornou-se agente do Executivo e *accountable* a ele[11]. Passou a assinar pareceres preliminares detalhados, revelando interesse e preocupação com a macroeconomia. Além disso, começou a seguir fielmente os principais pontos das resoluções congressuais que regulamentam a tramitação legislativa do orçamento.

O poder de o relator-geral emendar o orçamento foi usado de modo corrupto no período dos "anões do orçamento", que vigorou de 1988 a 1993. Mais recentemente, tem sido usado para resolver conflitos intracoalizão, deixando de configurar uma oportunidade para que o relator-geral insira, sem anuência dos demais membros da comissão orçamentária, emendas que são apenas de seu interesse. A questão da estimativa de receita será tratada na seção 2, pois está relacionada ao emendamento parlamentar de modo geral. Por fim, a relação do relator-geral com relatores setoriais era, no início, bastante desigual e informal. No período logo após 1988, não havia regras que determinassem quantos relatores setoriais seriam indicados para tratar do orçamento de áreas específicas. Hoje são posições mais institucionalizadas: há dez relatores setoriais dotados de atribuições específicas, relativamente fortes em relação ao relator-geral – embora este ainda ocupe lugar proeminente no processo orçamentário federal.

Como está organizado o processo orçamentário nas Assembleias Legislativas dos estados brasileiros? A leitura das Constituições Estaduais e Regimentos Internos revela a situação exposta na Tabela 2.

Em 20 das 27 assembleias, a única comissão que trata do projeto de lei orçamentária é a comissão com competências específicas relativas às finanças públicas. Em três estados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Paraíba), a participação de outra comissão – no caso, a Comissão de Constituição e Justiça, CCJ – é obrigatória. Em quatro estados (Roraima, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Espírito Santo), a participação de outras comissões é opcional. Nesses últimos estados, claramente há espaço para ações informais que podem tanto diminuir a interferência de parlamentares de outras comissões no processo orçamentário (com o Executivo pressionando, por exemplo, para que essas comissões não realizem audiências sobre o orçamento) quanto aumentá-la.

Em 24 dos 27 estados, não há clareza sobre o poder do relator-geral do orçamento para emendar unilateralmente o orçamento. No Distrito Federal, Goiás e Rio Grande do Sul, há a possibilidade de "emenda do relator". No nível federal, sobretudo na época dos "anões do orçamento", essa instituição teve bastante importância. A certa altura, o relator-geral do orçamento federal, João Alves, propôs mais de 300 "emendas de relator" ao orçamento, a imensa maioria delas tratando de projetos que beneficiariam sua base eleitoral. Mas

(cc) BY-NC-ND

Tabela 2 – **Centralização orçamentária nos estados brasileiros**[12]

	I) NÚMERO DE COMISSÕES ORÇAMENTÁRIAS	II) RELATOR-GERAL PODE EMENDAR ORÇAMENTO?	III) RELATOR-GERAL É O ÚNICO RELATOR?	IV) COMISSÃO ORÇAMENTÁRIA DECIDE SOBRE EMENDAS?
Acre	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não
Alagoas	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim (a)
Amapá	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não há clareza
Amazonas	Uma	Não há clareza	Não; Há relatores parciais (b)	Sim (c)
Bahia	Uma	Não há clareza	Não há clareza	Não há clareza (d)
Ceará	Uma	Não há clareza; Relatores parciais podem emendar	Não; Há relatores parciais	Sim (e)
Distrito Federal	Uma	Sim	Não; Há relatores parciais	Não há clareza
Espírito Santo	Uma, mas outras comissões podem realizar audiências sobre orçamento (f)	Não há clareza	Sim	Sim
Goiás	Uma	Sim	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não (g)
Maranhão	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim
Mato Grosso	CCJ também analisa (h)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não – CCJ analisa
Mato Grosso do Sul	CCJ também analisa (i)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não – CCJ analisa
Minas Gerais	Uma, mas dois membros de outras comissões têm direito a votar parecer da comissão orçamentária (j)	Não há clareza	Não há clareza	Não há clareza
Pará	Uma	Não há clareza	Não há clareza	Sim
Paraíba	Após votação em plenário, PLOA segue para redação final na CCJ (k)	Não há clareza	Não há clareza	Sim
Paraná	Uma (l)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim
Pernambuco	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional (m)	Sim

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 2 – **Centralização orçamentária nos estados brasileiros**[12] (continuação)

	I) NÚMERO DE COMISSÕES ORÇAMENTÁRIAS	II) RELATOR-GERAL PODE EMENDAR ORÇAMENTO?	III) RELATOR-GERAL É O ÚNICO RELATOR?	IV) COMISSÃO ORÇAMENTÁRIA DECIDE SOBRE EMENDAS?
Piauí	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não há clareza
Rio de Janeiro	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Não há clareza
Rio Grande do Norte	Uma, mas comissão orçamentária pode decidir por discutir orçamento com outras comissões (n)	Não há clareza	Presidente da comissão designa relator-geral do orçamento. Não há indicação sobre relatores parciais	Sim
Rio Grande do Sul	Uma	Sim	Relator-geral é escolhido por maioria dos membros da comissão. A pedido dele, presidente da comissão pode indicar dois relatores parciais	Não há clareza
Rondônia	Uma	Não há clareza	Relator-geral é designado obrigatoriamente; relatores parciais são opcionais	Sim
Roraima	Uma, mas dois membros de outras comissões têm direito a votar parecer da comissão orçamentária (o)	Não há clareza	Presidente da comissão orçamentária é o relator-geral	Sim; presidente da comissão orçamentária pode optar por "não receber" uma emenda (p)
Santa Catarina	Uma	Não há clareza	Presidente da comissão orçamentária nomeia relator-geral; presidente também nomeia relatores parciais a critério do relator-geral (q)	Sim
São Paulo	Uma (r)	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional ao presidente da comissão (s)	Sim
Sergipe	Uma	Não há clareza	Nomeação de relatores (geral e parciais) é opcional	Sim
Tocantins	Uma	Não há clareza	Relator-geral é designado, mas não está claro por quem	Sim

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

é plausível pensar também que a "emenda de relator" pode ser usada para retificar algo no projeto de lei orçamentária que seja do interesse de uma secretaria específica, ou mesmo do governo como um todo. Cabe analisar, em estudos futuros, se ela é de fato adotada nos governos estaduais e, em seguida, verificar sua importância de fato.

Quanto à existência de relatores parciais ao orçamento, eles são obrigatórios em três estados (Amazonas, Ceará e Distrito Federal), proibidos em um estado (Espírito Santo) e opcionais ou indefinidos nos demais 23 estados. Este dado indica

(cc) BY-NC-ND

que há, novamente, enorme espaço para soluções informais dentro do processo orçamentário, que podem ser danosas ou benéficas para o controle da coalizão sobre o orçamento aprovado. Quanto mais relatores parciais houver, maiores serão os custos de transação entre relator-geral, relatores parciais e membros do Executivo. A hipótese é a de que, quanto menor a bancada da coalizão governista na Assembleia, mais força o governador fará para que não haja relatores parciais. E isso depende, então, do modo de escolha (informal) desses relatores. Caso seja prerrogativa do relator-geral indicá-los (como no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo), basta ao governo ter boas relações com ele para evitar interferência dos relatores parciais em seu projeto de lei orçamentária.

Finalmente, em 16 dos 27 estados cabe à comissão orçamentária decidir sobre as emendas orçamentárias. Essa decisão geralmente pode ser revertida a pedido de um terço do plenário. Em sete estados, não há clareza sobre essa decisão. Em dois estados, Acre e Goiás, a decisão sobre emendas é claramente do plenário. Finalmente, em dois estados, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, a decisão sobre as emendas é da Comissão de Constituição e Justiça, algo que implica, como veremos adiante, a descentralização do processo orçamentário.

2. EMENDAMENTO ORÇAMENTÁRIO NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

Esta seção trata das prerrogativas de parlamentares para emendar os orçamentos estaduais. Antes de considerar os estados, é fundamental analisar como se dá o processo de emendamento no nível federal. A Constituição de 1988 determinou que as emendas orçamentárias não podem incidir sobre despesas com pessoal, despesas com dívidas e transferências constitucionais para estados e municípios. Legislação posterior limitou o número de emendas que podem ser propostas por cada parlamentar.

O poder que os parlamentares brasileiros têm para emendar o orçamento é menor do que em muitos outros países. Pesquisa da Inter-Parliamentary Union realizada em 1986, englobando 81 países, mostra que 32 parlamentos possuem poderes ilimitados de emendamento (WEHNER, 2004, p. 10). Em 17 países, o Legislativo pode apenas reduzir a dotação orçamentária prevista para certos itens. A redução de gastos só pode ocorrer com autorização expressa do Executivo em quatro países. Assim como o Brasil pós-1988, 13 dos 81 parlamentos analisados pela Inter-Parliamentary Union podem propor novos gastos no orçamento, desde que identifiquem a redução de despesa em outros itens[13].

Considerando as mudanças impostas por algumas resoluções do Congresso Nacional em relação ao processo orçamentário desde 1991, é importante atentar para três pontos: a limitação ao número de emendas individuais; a limitação ao valor global das emendas propostas por cada parlamentar; e a existência de emendas coletivas.

A Resolução 1/1993 determinou que cada representante pode apresentar até 50 emendas individuais, a Resolução 2/1995 diminuiu esse número para 20 e a Resolução 1/2006 o fixou em 25. O valor global destinado às emendas individuais foi disciplinado, em parte, pela Resolução 1/2001: "O parecer preliminar [*do relator-geral da lei orçamentária*] estabelecerá limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar" (artigo 24, parágrafo único).

A Resolução 1/1993 foi a primeira a tratar das emendas coletivas, apresentadas por comissões permanentes, partidos políticos e bancadas estaduais. As emendas coletivas têm sido bastante

(cc) BY-NC-ND

usadas pelos parlamentares – e executadas pelo governo federal – desde 1993. Figueiredo e Limongi (2003, p. 69) notam que a distribuição percentual das emendas parlamentares em investimentos se deu da seguinte forma de 1996 a 2001: bancadas estaduais (50,7%), parlamentares (18,1%), relatores setoriais da Comissão Mista de Orçamento (10,3%), relator-geral da CMO (9,8%), comissões (8,4%) e bancadas regionais (2,8%).

O debate em torno do impacto das emendas orçamentárias no Brasil se dá em torno de duas visões que não necessariamente se excluem. A primeira é a de que o Executivo calibra a execução das emendas orçamentárias de modo a extrair maior apoio no plenário para suas propostas legislativas (ALSTON e MUELLER 2005; PEREIRA e MUELLER 2004). A segunda é a de que essa

Tabela 3 – **Tipos de restrições e exigências ao emendamento orçamentário nos estados brasileiros**

I) RESTRIÇÕES DE NATUREZA SUBSTANTIVA	1) Emenda não pode dispor sobre gastos com pessoal; 2) Emenda não pode dispor sobre gastos vinculados e/ou transferências para municípios; 3) Emenda não pode afetar serviço da dívida; 4) Emenda não pode criar ou suprimir cargos e funções; 5) Emenda não pode transpor dotação de uma secretaria para outra; 6) Emenda não pode ser constituída de várias partes; 7) Emenda não pode ser vaga, sem indicar a secretaria/órgão ou dotação que altera; 8) Emenda não pode conter assunto que seja estranho à lei orçamentária; 9) Emenda não pode contrariar dispositivo legal vigente; 10) Emenda não pode visar serviços já contemplados no projeto; 11) Emenda não pode tornar impossível o funcionamento de serviços por excessiva especialização; 12) Emenda não pode alterar natureza nem objetivo de órgão, fundo, projeto ou programa; 13) Emenda não pode ser formulada "de modo inconveniente".
II) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA SUBSTANTIVA	1) Emenda tem que ser compatível com o Plano Plurianual; 2) Emenda tem que ser compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; 3) Emenda tem que corresponder à tributação vigente; 4) Emenda tem que ter cabimento na verba indicada.
III) RESTRIÇÕES DE NATUREZA FISCAL	1) Emenda não pode implicar aumento de despesa global; 2) Emenda não pode implicar aumento de despesa de órgão, fundo, projeto ou programa; 3) Emenda não pode aumentar despesas previstas nos projetos sobre burocracia; 4) Emenda não pode aumentar despesas previstas nos projetos sobre cartórios e serviços notariais.
IV) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA FISCAL	1) Emenda precisa indicar recursos necessários para ser realizada, admitindo apenas a anulação de outra despesa (dispositivo off-setting)

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

(cc) BY-NC-ND

execução não afeta negativamente a agenda substantiva do Executivo, pois parlamentares e ministros têm preferências muito mais afinadas do que normalmente se supõe (FIGUEIREDO e LIMONGI 2008).

São duas perguntas importantes e que se impõem para entender as relações Executivo-Legislativo. No entanto, a literatura internacional sobre governança orçamentária começa com uma pergunta mais simples: em que medida a prerrogativa de emendar o orçamento pode afetar o tamanho do orçamento aprovado e executado? Certos países, como o Brasil, impõem uma importante restrição: a emenda ao orçamento que prevê a despesa Y só pode ser aprovada se previr (e indicar) a anulação da despesa X. (Essa regra pode ser driblada mediante o uso da "correção de erros e omissões" da lei orçamentária, como veremos adiante.) Assim, o Legislativo não pode aumentar os gastos orçamentários nem, é claro, o déficit fiscal. É o que Hallerberg *et al*. (2007, p. 346) chamam de dispositivo *off-setting*. A literatura propõe a hipótese de que, quanto mais restrições ao emendamento parlamentar do orçamento houver, menor será o tamanho deste (ALESINA *et al*. 1999; HALLERBERG *et al*. 2007). .

Este dispositivo *off-setting* está presente em todos os estados brasileiros. A Tabela 3 mostra outras 21 restrições ou exigências de natureza substantiva e fiscal que limitam as emendas orçamentárias nos estados brasileiros. A Tabela 4, em seguida, mostra quais delas estão presentes nos estados brasileiros.

Nota-se que, embora nem todos os estados exijam que as emendas não impliquem "aumento da despesa global", todos (exceto Rondônia) afirmam que a emenda "precisa indicar recursos necessários para ser realizada, admitindo apenas a anulação de outra despesa". Na prática, isso significa que não se admite aumento da despesa global. Outro aspecto interessante é que 15 dos 27 estados determinam poucas restrições substantivas ao emendamento orçamentário quando comparados ao nível federal.

As restrições "clássicas" definidas pela Constituição de 1988 são: i) a emenda tem que ser compatível com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; ii) a emenda deve indicar os recursos necessários, admitidos apenas os que anulem despesas[15] (excluídas as com transferências para municípios, estados e Distrito Federal; serviço da dívida; gastos com pessoal) e iii) a emenda pode utilizar recursos que resultam da identificação e correção de "erros ou omissões" do projeto orçamentário enviado pelo Executivo.

Trata-se de um cenário bastante permissivo e pouco alterado nos anos seguintes à promulgação da Constituição. A Resolução 1/1991 adicionou apenas que uma emenda "não pode ser constituída de várias partes que devam ser objeto de emendas distintas". A Resolução 2/1995 acrescentou ainda que os parlamentares poderiam indicar "erros e omissões" do Executivo também nas estimativas de receita e as emendas poderiam usar esses valores acrescentados pela reestimativa.

Nos estados brasileiros, a permissão de que emendas parlamentares corrijam "erros e omissões" do projeto de lei orçamentária do Executivo – aliada ao fato de que os Regimentos Internos das Assembleias permitem tacitamente que o relator do orçamento reestime a receita orçamentária prevista pelo Executivo – poderia resultar em um orçamento bastante alterado pelo Legislativo. Como isso ocorreria?

No nível federal, o Legislativo brasileiro sistematicamente afirma que o Executivo subestima a receita a ser arrecadada no ano seguinte em seu projeto de lei orçamentária. Isso pode ocorrer por três motivos. O primeiro é a incerteza inerente à condução econômica de um país. Bons ventos podem soprar e o crescimento econômico permitir maior arrecadação. Outro motivo é, em contexto inflacionário, o governo subestimar a inflação do ano seguinte de modo a não sinalizar

(cc) BY-NC-ND

Tabela 4 – **Regras sobre emendamento orçamentário nos estados brasileiros14**

	I) RESTRIÇÕES DE NATUREZA SUBSTANTIVA	II) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA SUBSTANTIVA	III) RESTRIÇÕES DE NATUREZA FISCAL	IV) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA FISCAL
Acre	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12	1, 2, 3	1, 2	1
Alagoas	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12	1, 2	1, 2	1
Amapá	1, 2, 3, 8	1, 2	3, 4	1
Amazonas	1, 2, 3	1, 2	-	1
Bahia	1, 2, 3 (a)	1, 2	1	1
Ceará	1, 2, 3, 8	1, 2	1	1
Distrito Federal	1, 2	1, 2	1	1
Espírito Santo	1, 2, 3	1,2	-	1
Goiás	1, 2, 3, 5 (b) , 6, 7	1, 2	1	1
Maranhão	1, 2, 3	1, 2	1	1
Mato Grosso	1, 2, 3, 8, 9	1, 2	1, 3	1
Mato Grosso do Sul	1, 2, 3	1, 2	1	1
Minas Gerais	1, 2, 3	1, 2	1 (c)	1
Pará	1, 2, 3	1, 2	1 (d)	1
Paraíba	1, 2, 3, 13 (e)	1, 2	1	1
Paraná	1, 2, 3	1, 2	1 (f)	1
Pernambuco	1, 2, 3, 8	1, 2	1 (g)	1 (h)
Piauí	1, 2, 3, 13 (i)	1, 2	1	1
Rio de Janeiro	1, 2, 3	1, 2	1 (j)	1
Rio Grande do Norte	1, 2, 3, 6, 8 (k)	1, 2	1	1
Rio Grande do Sul (l)	1, 2, 3, 6	1, 2, 3	1	1 (m)
Rondônia	13	-	1	-
Roraima	1, 2, 3	1, 2	1	1

(cc) BY-NC-ND

Tabela 4 – **Regras sobre emendamento orçamentário nos estados brasileiros14** (continuação)

	I) RESTRIÇÕES DE NATUREZA SUBSTANTIVA	II) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA SUBSTANTIVA	III) RESTRIÇÕES DE NATUREZA FISCAL	IV) EXIGÊNCIAS DE NATUREZA FISCAL
Santa Catarina	1, 2, 3	1, 2	1	1
São Paulo	1, 2, 3	1, 2	1	1
Sergipe	1, 2, 3, 6, 7	1, 2	1	1
Tocantins	1, 2, 3	1, 2	1	1

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

negativamente para os demais agentes econômicos. Ao subestimar a inflação, os valores nominais da receita orçamentária serão abaixo do real. O terceiro motivo é o uso de metodologia equivocada pelo Executivo para aferir a receita esperada[16] (ARMSTRONG, 1983).

No caso brasileiro, as mudanças estruturais na economia brasileira significaram que os parlamentares usaram, de 1988 a 1994, o segundo motivo para justificar o aumento de receitas e, de 1995 em diante, o terceiro motivo citado[17]. Uma ambiguidade constitucional é o mecanismo que permite a reestimativa de receitas pelo Congresso sem questionamento jurídico. A explicação clara de Tollini (2009, p. 6) vale ser reproduzida. "O Congresso Nacional usa subterfúgio controverso para burlar a Constituição e reestimar as receitas constantes dos projetos de lei orçamentária. O Congresso interpreta que a norma de 'correção de erros ou omissões' aplica-se também à estimativa das receitas orçamentárias. Assim, utilizando-se do argumento de que as estimativas de receitas constantes dos projetos de lei orçamentária estariam 'erradas', o Congresso tem anualmente 'corrigido' as estimativas de receitas desde 1990. Como os 'erros' encontrados têm sido invariavelmente receitas consideradas subestimadas ou ausentes, ao aprovar o autógrafo da lei orçamentária o Congresso introduz estimativa mais elevada das receitas, e apropria a diferença para financiar novas despesas". Cabe, em estudos futuros, analisar se esse mecanismo dos "erros e omissões" é usado nos estados brasileiros do mesmo modo como é (e já foi) utilizado no nível federal.

Há ainda duas maneiras de subverter a natureza das emendas individuais: o uso de emendas "guarda-chuva" e de "janelas orçamentárias". O deputado federal Ricardo Barros (PP) define a primeira do seguinte modo: "A maioria dos parlamentares hoje faz emenda individual 'guarda-chuva'. O parlamentar coloca valor de 1 milhão para unidades de saúde no estado do Paraná e pode atender 20 ou 30 municípios com essa emenda" (CONGRESSO NACIONAL, 2005, p. 216). Infelizmente, as evidências empíricas a respeito desse tipo de emenda são extremamente escassas, apesar de alusões por assessores técnicos do Orçamento federal [ver, por exemplo, Sanches (2007, p. 64)]. No nível subnacional, seis estados possuem clara restrição a este tipo de emenda, afirmando que cada emenda orçamentária não pode ser constituída de várias partes: Acre, Alagoas, Goiás, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul e Sergipe. O assunto não é regulamentado nos

(cc) BY-NC-ND

demais estados.

As "janelas orçamentárias", por sua vez, são dotações orçamentárias com valores simbólicos ou irreais, a serem suplementados por créditos adicionais (BITTENCOURT, 2008, p. 58-59). Podem ser originadas em emendas individuais, mas não exclusivamente. No nível federal, desde 1997, quando o relator-geral começou a estabelecer um limite para o valor global das emendas individuais, alguns parlamentares optaram por incluir emendas que claramente seriam insuficientes para executar a ação indicada. O passo seguinte seria convencer o ministério responsável pela área a propor créditos adicionais para a emenda, de modo que houvesse condições materiais suficientes para realizar a ação proposta pela emenda.

As emendas do tipo "guarda-chuva" e "janelas orçamentárias" subvertem a natureza das emendas individuais, pois vão contra a ideia de o parlamentar usar a emenda como um instrumento para realizar pequenas melhorias em municípios que ele acredita representar. Nos estados, seria plausível adotar a regra de que o propósito da emenda precisa ter cabimento na verba por ela indicada, mas em nenhuma unidade estadual da Federação isso ocorre.

Podemos combinar agora as variáveis "centralização" e "liberdade para emendar". Proponho três tipos de centralização do processo orçamentário. A "Alta centralização", que ocorre quando apenas uma comissão orçamentária analisa o projeto de orçamento, quando há um único relator para o orçamento e quando é a comissão orçamentária que decide sobre emendas[18]. O cenário de "Média centralização" ocorre quando apenas uma comissão orçamentária analisa o projeto de orçamento, quando há a possibilidade (mas não obrigatoriedade) de relatores parciais ao orçamento e quando é a comissão orçamentária que decide sobre emendas. Finalmente, o cenário de "Descentralização" ocorre quando, além da comissão orçamentária, há a possibilidade de envolvimento efetivo (com direito a voto) de outras comissões no projeto de lei orçamentária e/ou a obrigatoriedade de relatores parciais[19].

A lógica dessa tipologia é a de quanto custa a transação entre atores políticos relevantes para a definição substantiva do orçamento. No cenário de "Alta centralização", um único relator-geral torna-se o principal interlocutor do Legislativo com o Executivo (ou, em outros termos, o principal agente da coalizão dentro do Legislativo), diminuindo os custos de transação para o governador. No cenário de "Descentralização", o Executivo (ou a coalizão) é forçado a negociar, no mínimo, com o relator-geral do orçamento na comissão orçamentária e com os relatores parciais ou membros de outras comissões (como a de Constituição e Justiça, que pode ter a prerrogativa de analisar emendas orçamentárias).

Com relação à variável "liberdade para emendar", faço a distinção entre os estados com maior liberdade substantiva e aqueles com menor liberdade substantiva, pois as exigências de natureza fiscal afetam todos os estados. Vale lembrar que, se considerarmos os critérios adotados pela literatura internacional sobre a liberdade de emendamento, todos os estados brasileiros (de novo, à exceção de Rondônia) têm pouca liberdade, pois sofrem a restrição *off-setting*, explicada acima.

Há três restrições de natureza substantiva: 1) a emenda não pode dispor sobre gastos com pessoal; 2) a emenda não pode dispor sobre gastos vinculados e/ou transferências para municípios; 3) a emenda não pode afetar o serviço da dívida – que afetam todos os estados (exceto Rondônia). Portanto, sofrer apenas essas restrições substantivas (além das exigências fiscais), e não outras, implica "Maior liberdade para emendar". Sofrer mais restrições substantivas do que essas implica "Menor liberdade para emendar"[20, 21].

Três estados se destacam quanto à liberdade para emendamento. No Acre e em Alagoas, os

(cc) BY-NC-ND

parlamentares sofrem mais restrições substantivas do que em outros estados. Nesses estados, os parlamentares não podem, por exemplo, propor emendas que transponham dotação de uma secretaria para outra, nem emendas "genéricas", que não indicam a secretaria, o órgão nem a dotação orçamentária que alteram. Em Rondônia, praticamente, não há restrições ao emendamento.

Tabela 5 – **Centralização e liberdade de emendamento nos estados brasileiros**

	ALTA CENTRALIZAÇÃO	MÉDIA CENTRALIZAÇÃO	DESCENTRALIZAÇÃO
Maior liberdade para emendar	Espírito Santo Santa Catarina São Paulo Tocantins	Amapá Bahia Maranhão Pará Paraná Rio de Janeiro Rondônia	Amazonas Distrito Federal Mato Grosso do Sul Minas Gerais Roraima
Menor liberdade para emendar	Rio Grande do Norte	Acre Alagoas Goiás Pernambuco Piauí Rio Grande do Sul Sergipe	Ceará Mato Grosso Paraíba

Fonte: Elaboração do autor com base nas Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativos dos estados.

3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO NO ESTADO DE SÃO PAULO

Faço agora uma breve análise do caso paulista para tratar de alguns argumentos expostos acima[22]. São Paulo é um caso interessante a estudar por vários motivos: trata-se do estado com maior orçamento; é um estado cujo sistema político tem competição razoável e cujo governador é figura importante no plano federal, frequentemente se candidatando à presidência; seu processo orçamentário é altamente centralizado (de acordo com a tipologia proposta neste relatório) e, por fim, já foi caracterizado como fortemente informal (COSTA e OLIVEIRA, 1998; ABRUCIO, *et al.* 2001).

Esta seção faz um histórico do orçamento paulista, revisando os primeiros diagnósticos sobre o processo orçamentário nesse estado na literatura e tratando de alguns desafios atuais do orçamento paulista.

O histórico sobre o orçamento paulista começa na campanha de 1990, a primeira após a promulgação da Constituição de 1988. Orestes Quércia, vice-governador de Franco Montoro, havia sido eleito em 1986 com apoio da maioria do PMDB, surfando a popularidade do Plano

(cc) BY-NC-ND

Cruzado de José Sarney. Uma vez eleito, Quércia optou por um estilo de governar fundado em três princípios. O primeiro era dar pouco espaço para outros líderes do PMDB – como Fernando Henrique Cardoso, Mário Covas, Franco Montoro – em seu governo (MARQUES e FLEISCHER, 1999, p. 55), dedicando-se a "interiorizar" o apoio ao partido, enfatizando municípios do interior de São Paulo em detrimento da capital (SADEK, 1989). O segundo era, sempre que possível, beneficiar financiadores de campanha e correligionários com contratos da administração pública (VASCONCELLOS, 1994; para uma defesa de Quércia, ver GUSMÃO, 1993). O terceiro era construir obras de infraestrutura sem se preocupar com as finanças do estado, utilizando empréstimos favoráveis do Banespa (DALL'ACQUA, 1997).

Uma das primeiras consequências visíveis do estilo Quércia foi a agenda de promessas divulgada por Luiz Antonio Fleury na campanha de 1990. No horário eleitoral de 30 de setembro de 1990, Fleury arrolou as seguintes propostas: "Ampliarei o trabalho da Secretaria do Menor para todo o estado. Os Centros de Saúde vão funcionar dia e noite. Vou equipar e fazer funcionar bem todos os hospitais que estão sendo construídos no atual governo. Irei ampliar o número de leitos. Vou exigir do governo federal assistência aos agricultores de São Paulo. Irei transformar o Banespa no grande banco agrícola do estado de São Paulo. Vou ampliar as rodovias, o metrô e construir corredores de ônibus. Também irei modernizar a ferrovia. Vou terminar a Hidrovia Tietê-Paraná, que será a redenção do transporte de carga no nosso estado e nosso país. Vou exigir uma atuação cada vez mais firme da nossa polícia, principalmente para proteger o cidadão que mora na periferia das grandes cidades. Farei o maior programa de casas populares da história do estado de São Paulo. Vou exigir do governo federal a liberação dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. Vou proteger todas as reservas florestais de São Paulo e iniciar a despoluição dos rios Tietê e Pinheiros" (Centro de Memória da Fundação Mário Covas, vídeos da campanha de 1990, VHS de 30/9/1990).

Não é demais crer que Fleury considerava possível realizar essas promessas. Afinal, seu antecessor, Quércia, endividou o estado para fazer obras. Em 1986, São Paulo devia 0,5% de sua arrecadação. Em 1993, essa dívida já estava em 25,6% (PADRÃO e CAETANO, 1997, p. 76). A principal instituição usada para financiar os investimentos era o banco estadual de São Paulo, Banespa. Esse comportamento estava longe de ser a exceção no país. De acordo com Dall'Acqua (1997, p. 4), "os bancos públicos brasileiros têm sido tradicionalmente usados como fonte preferencial de financiamento do setor público. Os governos estaduais têm recorrentemente utilizado o financiamento junto a seus bancos estaduais para ampliar sua capacidade de realização de gastos. Esse tipo de financiamento se constitui, muitas vezes, na forma encontrada pelos governantes para realizar custeio e investimento sem a devida cobertura orçamentária".

Isso não quer dizer que o Banespa era usado exclusivamente para fins heterodoxos. Segundo o mesmo autor, a atuação do banco no crédito rural foi decisiva no desenvolvimento agrícola de São Paulo. O banco democratizou o crédito, pulverizando as operações de tal forma que conseguiu uma grande abrangência tanto de produtores quanto de atividades agrícolas. O Banespa foi também importante fonte de financiamento de longo prazo tanto para o setor privado como público por meio de linhas de repasse, em especial do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e da Caixa Econômica Federal.

Mas o uso político do banco para fins eleitorais foi a marca dos governos Quércia e Fleury. Dois mecanismos foram usados. O primeiro eram empréstimos de curto prazo, por meio das Ope-

(cc) BY-NC-ND

rações de Antecipação de Receita Orçamentária (Operações ARO), para cobrir gastos imediatos de interesse político do governador. O segundo mecanismo era a rolagem de encargos da dívida do Tesouro paulista e de suas empresas junto ao Banespa. Este último mecanismo assim foi explicado por Dall'Acqua (1997, p. 37): "A partir de 1987, os recursos do Tesouro Paulista passaram a ser canalizados para a realização dos investimentos prioritários definidos por Quércia. Em contrapartida, o Tesouro diminuiu os recursos destinados ao pagamento dos serviços das dívidas das estatais paulistas junto ao Banespa. Quando essas empresas começaram a se tornar inadimplentes, os débitos junto ao Banespa foram renegociados para pagamento futuro". Ou seja, o governo deixava de pagar as dívidas de suas estatais e, para cobrir este rombo, emprestava dinheiro do Banespa, com quem podia negociar este novo empréstimo em termos extremamente favoráveis.

Esses disparates fiscais eram possíveis por duas principais razões: a alta inflação e uma mistura de fiscalização omissa com regras frouxas. Em seu discurso anunciando a candidatura presidencial em 1989, o senador Mário Covas afirmou que "o país está embriagado por uma cultura inflacionária. Muitos sequer a combatem porque dela se beneficiam" (COVAS, 1989, p. 4). Ele deixou o sujeito oculto na frase, mas poderia muito bem estar se referindo a Quércia e o Banespa, pois a inflação servia a quem fazia dívidas. Conforme Pinheiro (1996, p. 158-159) mostra, os governos estaduais e o federal da época tinham uma "relação simbiótica" com a inflação, dado que o valor real das dívidas contraídas diminuía à medida que a inflação redefinia o valor da moeda[23].

Além disso, havia um "cipoal de leis, decretos, normas, regulamentos, resoluções, portarias etc." (DALL'ACQUA, 1997, p. 18) regulando o uso dos bancos estaduais, tornando o marco regulatório confuso e sujeito a interpretações favoráveis ao governador[24].

Nada mais favorável ao então governador Quércia do que usar, discretamente, as Operações ARO para ajudar a campanha de Fleury. São empréstimos que permitem aos governos anteciparem arrecadação orçamentária futura. Quércia realizou uma Operação ARO em setembro de 1990, no auge da campanha para o governo, de US$ 440 milhões; e outra, em dezembro do mesmo ano, de US$ 200 milhões. O total equivalia a praticamente todo o patrimônio liquido do Banespa na época e desrespeitava, assim, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 1.559, que fixava em 30% do respectivo patrimônio líquido o limite de diversificação de risco a ser observado pelas instituições financeiras (DALL'ACQUA, 1997, p. 43-44). O prazo de vencimento da dívida, janeiro de 1991, não foi cumprido. Em fevereiro de 1991 o governo renegociou essa dívida, mas acabou não pagando. Em maio de 1992, renegociou-a novamente com autorização do Conselho Monetário Nacional.

Caso a operação ARO não tivesse sido realizada, a campanha para o governo poderia ter sido diferente. Afinal, como Fleury explicaria o não pagamento do salário de funcionários públicos em plena campanha?

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2000, resolveu esse ponto. Proibiu que o chefe do Executivo contratasse créditos por meio das Operações ARO no último ano do mandato. Essa foi uma norma estabelecida pelo Senado e consolidada na LRF. Impede que o governo que entra se torne prisioneiro do governo que sai. Uma das maneiras como isso acontecia era engessando o orçamento do prefeito ou governador sucessor, comprometendo-o com o pagamento das operações ARO contraídas pelo governante anterior. Exatamente como Quércia fez com Fleury.

A LRF pode ter tido também um impacto indireto na tramitação dos orçamentos estaduais. Afinal, a partir de sua promulgação, limitaram-se os gastos com pessoal nos estados e municípios,

(cc) BY-NC-ND

o que plausivelmente força o Executivo a prestar mais atenção à tramitação do orçamento sob pena de sofrer sanções.

O diagnóstico de Costa e Oliveira (1998) afirmava, sobre o orçamento entre 1991 e 1994, que as informalidades reinavam entre os parlamentares paulistas na tramitação da peça orçamentária. No mesmo sentido, Abrucio *et al*. (2001) destacaram a barganha entre parlamentares e Executivo, além do excessivo número de emendas orçamentárias propostas pelos deputados. Entrevistas realizadas com assessores da Assembleia Legislativa de São Paulo e o deputado estadual licenciado Bruno Covas (PSDB) revelam três questões principais a serem analisadas em estudos futuros: i) a falta de aderência a normas básicas do processo orçamentário, revelada pela discrepância entre a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; ii) a falta de transparência acerca das emendas orçamentárias propostas pelos deputados, tratadas como "indicações", e de impossível acesso pelos cidadãos à internet e iii) a inexistência de assessoria técnica numerosa e suficientemente competente, dentro da Assembleia, para analisar de maneira satisfatória a proposta orçamentária enviada pelo Executivo.

4. CONCLUSÕES

Uma das perguntas em aberto com relação aos sistemas políticos e econômicos dos estados brasileiros hoje é entender a variação em os resultados fiscais dos estados brasileiros. Para isso, proponho que as regras que orientam a centralização do processo orçamentário e a liberdade de emendamento para os deputados estaduais sejam variáveis que não possam ser ignoradas pelos estudiosos do assunto. Ainda que analistas como Alesina *et al.*, (1999) considerem variáveis institucionais como importantes para determinar resultados fiscais, ignoram o possível impacto de instituições de "segunda ordem", determinadas por regimentos internos e resoluções legislativas.

Aprendemos, com a análise acima, que diversos governadores podem ser beneficiados por instituições orçamentárias altamente centralizadas, o que diminui tanto os custos de transação internos à coalizão quanto os custos de transação entre poderes. Em outras palavras, alguns dos governadores têm condições institucionais para ser "ultrapresidencialistas" (ABRUCIO, 1998b) no jogo orçamentário. Outros governadores podem sofrer com instituições descentralizadas, que exigem mais transações e negociações entre os atores políticos relevantes.

Cinco estados possuem processo orçamentário mais centralizado do que o nível federal. É o caso de Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins. Outros oito estados são mais descentralizados nesse aspecto do que o nível federal. São eles Amazonas, Ceará, Distrito Federal, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba e Roraima. É possível que esses diferentes desenhos institucionais tenham impactos fiscais e, como já foi dito, de manejo da coalizão para os governadores.

Quanto à liberdade de emendamento parlamentar ao orçamento, quinze estados elencam poucas restrições substantivas ao emendamento orçamentário quando comparados ao nível federal. Resta saber se essa relativa liberdade é aproveitada pelos deputados estaduais ou se o governo domina o processo orçamentário a ponto de tornar inúteis as tentativas dos parlamentares de inserirem projetos de sua preferência no orçamento.

Ainda há muito a aprender sobre esse tema. Não sabemos, por exemplo, nada sobre a variação temporal das regras elencadas acima; nem se os governadores se utilizam estrategicamente do "vazio legal" que ocorre com relação a varias regras (por exemplo, a data de envio do projeto de

(cc) BY-NC-ND

lei orçamentária para a Assembleia); nem como as regras são interpretadas e afetam os resultados na prática. São aspectos a verificar em estudos futuros.

NOTAS

[1] Vale destacar, no entanto, os trabalhos de Kinzo (2007) e Kinzo e Braga (2007), além do esforço recente de pesquisadores da Universidade Federal de Minas Gerais (CASTRO *et al*., 2009; MELO, 2011 e NUNES, no prelo).

[2] Comparado ao nível federal, o poder institucional que falta à maioria dos governadores é o de editar medidas provisórias: apenas quatro dos 27 têm essa prerrogativa.

[3] Diversos estados brasileiros comprometem até 13% de sua receita corrente líquida com o pagamento da dívida para o governo federal (CABRAL, 2011), tornando urgentes medidas criativas de governança orçamentária para começar a resolver problemas como o da segurança pública (FRAGA, 2011).

[4] Sob o Orçamento Autorizativo, o Executivo está autorizado, mas não obrigado, a realizar todos os gastos previstos na lei orçamentária aprovada pelo Congresso. Sob o Orçamento Impositivo, ele é obrigado a realizar esses gastos; caso não o faça, punições são previstas.

[5] Uma exceção é a análise de Ferejohn e Krehbiel (1987) sobre a centralização parcial do processo orçamentário americano pós-1974. Mesmo com esse novo desenho institucional, os autores afirmam que os gastos públicos podem ser relativamente grandes.

[6] É o caso de Hallerberg *et al.* (2009), pois consideram apenas democracias europeias parlamentaristas.

[7] Podemos imaginar governadores que indicam como secretários da Fazenda economistas apartidários e governadores que indicam como secretários da Fazenda membros de partidos da coalizão governista sem conhecimento técnico de economia, por exemplo.

[8] Vale ressaltar que os padrões de formação de coalizão nos estados ainda não são conhecidos, embora os estudos de caso reunidos em Santos (2001) preencham parcialmente essa lacuna da literatura. Estudos realizados em parlamentarismos, no entanto, indicam que o tamanho da bancada é um forte preditor do pertencimento de um partido à coalizão (MARTIN e STEVENSON, 2001).

[9] A dicotomia coalizão-oposição é imperfeita. Diversos estudiosos identificam, no nível federal, partidos que apoiam sistematicamente propostas legislativas do Executivo apesar de não controlarem cargos ministeriais. São "partidos-satélites" (FREITAS, 2008).

[10] Supondo que o critério para nomear relatores setoriais seja o da proporcionalidade partidária, o que nem sempre é o caso.

[11] A tentativa de o Executivo interferir na parte legislativa do processo orçamentário não é novidade em presidencialismos. No Equador, por exemplo, entre 1979 e 1997, a comissão orçamentária analisava o projeto de orçamento enviado pelo Executivo. As emendas parlamentares necessitavam da aprovação do *Plenario de Las Comisiones Legislativas* (PCL) do Congresso, um conselho composto por 35 parlamentares – tipicamente dos maiores partidos. A necessidade de aprovação do PCL beneficiava esses partidos, que negociavam diretamente com o Executivo suas alocações orçamentárias (ACOSTA *et al.* 2009, p. 135-137).

[12] Notas à Tabela 2: (a) Sim, exceto se um terço dos deputados pedirem revisão disso em plenário. Mesa Diretora exclui de análise algumas emendas, que não respeitam limitações tratadas na Tabela 3 deste artigo; (b) Designação de relatores parciais é obrigatória. Critérios para essa designação não estão estabelecidos; (c) Sim, exceto se um terço dos deputados pedirem revisão disso em plenário. Colégio de Líderes analisa antes esse pedido de revisão; (d) Apenas consta que comissão recebe emendas; (e) Sim, exceto se um terço dos deputados pedirem revisão disso em plenário. Legalidade e constitucionalidade de emenda podem ser contestadas por qualquer deputado e CCJ terá 5 dias para se manifestar; (f) "A competência da comissão permanente específica abrange todos os aspectos do projeto, não impedindo, contudo, que na aprovação do cronograma de trabalho seja incluída a participação das demais comissões permanentes de acordo com o campo temático, inclusive com a realização de audiências públicas"; (g) Decisão final sobre emendas é do plenário. Elas são votadas durante dez dias. Após isso, caso haja emendas que não tenham sido votadas, a decisão que prevalece é a da comissão orçamentária; (h) "Se qualquer das comissões deixar de dar parecer nos prazos previstos nos artigos 525 e 526, o Presidente designará três deputados para, em conjunto, e dentro do prazo de dez dias, emitirem o parecer ou pareceres faltantes"; (i) "Se qualquer das comissões deixar de dar parecer nos prazos previstos nos §§ 2º e 3º do art. 332 o Presidente da Assembleia designará três deputados para, em conjunto, e dentro do prazo de dez dias, emitir o parecer ou pareceres faltantes"; (j) "Da discussão e da votação do parecer na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária poderão participar, com direito a voz e voto, 2 membros de cada uma das comissões permanentes às quais tenha sido distribuído o projeto, observado, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade das representações partidárias ou do Bloco Parlamentar"; (k) "Concluída a votação, seguirá o projeto à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para elaborar a redação final, no prazo de três dias"; (l) Há também uma Comissão de Finanças, cujas atribuições são: "À Comissão de Finanças compete manifestar-se sobre todas as proposições, inclusive as de outras Comissões, que concorram para aumentar ou diminuir a despesa pública; sobre atividades financeiras do Estado; matéria tributária, empréstimos públicos; fixar, em cada Legislatura, para ter vigência na subsequente, a remuneração dos Deputados; fixar para cada exercício financeiro a remuneração do Governador, Vice-Governador do Estado e Secretários de Estado; e submeter previamente à Comissão de Fiscalização os

(cc) BY-NC-ND

processos referentes à Lei nº 8.358, de 05 de setembro de 1986"; (m) Presidente da comissão orçamentária pode solicitar indicações de relatores parciais para presidentes de outras comissões – mas estes devem ser membros da comissão orçamentária. Presidente da comissão orçamentária deve, em 20 dias, designar um relator-geral e quantos relatores parciais quiser. Ao Relator-Geral cabe consolidar os relatórios parciais em um parecer geral. Presidente da comissão orçamentária pode mudar, unilateralmente, os prazos dos trabalhos do relator-geral e relatores parciais; (n) "A Comissão pode decidir pela audiência de outras Comissões Permanentes, bem como de órgãos dos Poderes Públicos; (o) "Da discussão e da votação do parecer na Comissão Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle, poderão participar, com direito a voz e a voto, dois membros de cada uma das Comissões Permanentes às quais tenha sido distribuído o projeto, observado, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade das Bancadas ou Blocos Parlamentares"; (p) Cabe recurso do deputado, em 24 horas, ao presidente da Assembleia; (q) Relatores parciais, sob coordenação do relator-geral, têm quinze dias para escrever parecer; (r) "O projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual será remetido à Comissão de Economia e Planejamento para, no prazo de 30 dias, emitir parecer e, em seguida, irá à Comissão de Finanças e Orçamento, que disporá do mesmo prazo para exarar seu parecer;" (s) A indicação de relator especial, prática comum na Assembleia Legislativa de São Paulo, é proibida.

[13] Quinze dos países analisados não definem os poderes legislativos para emendar o orçamento.

[14] Notas à Tabela 4: (a) Emenda também não pode afetar gastos com "seguridade social"; (b) Não serão aceitas emendas ao projeto de orçamento que transfiram, de um para outro Poder, ou de uma para outra unidade orçamentária, dotação destinada a despesa do custeio; (c) "Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa do governador, ressalvada a comprovação da existência de receita"; (d) "Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa do governador, salvo se se tratar de emenda ao PLOA ou aos projetos que o modifiquem; (e) Presidente da Assembleia tem prerrogativa de rejeitar emenda formulada "de modo inconveniente"; (f) "Não será admitido aumento de despesa prevista nos projetos de iniciativa do governador, ressalvadas as emendas ao projeto de lei do Orçamento anual, quando compatíveis com a lei de diretrizes orçamentárias e com o plano plurianual"; (g) Não será permitido aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do Governador, exceto nas emendas aos projetos de lei dos orçamentos anuais e de créditos adicionais; (h) Despesa anulada tem que ser da mesma natureza que a despesa prevista pela emenda; (i) Presidente da Assembleia tem prerrogativa de rejeitar emenda formulada "de modo inconveniente"; (j) Ressalvadas as emendas; (k) Presidente da Assembleia pode recusar emenda que não tenha relação com a matéria do dispositivo que se pretende emendar, ou verse sobre assunto estranho à proposição principal; que disponha em sentido contrário à proposição principal, na íntegra; que diga respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de forma que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros; (l) Não será admitido, nos projetos de leis orçamentárias, dispositivo que consigne despesa para exercício diverso daquele que a lei vai reger. Não será admitido, nos projetos de leis orçamentárias, dispositivo que: dê, ao produto de taxas ou quaisquer tributos criados para fins específicos, aplicação diversa da prevista na lei que os criou; (m) Não será admitido, nos projetos de leis orçamentárias, dispositivo que não indique especificamente o total da receita cuja arrecadação autorize.

[15] Ou seja, para efetuar o gasto X no projeto, a emenda deve prever a anulação do gasto X no projeto B.

[16] Citado por Couture e Imbeau (2009).

[17] De acordo com Couture e Imbeau (2009, p. 56), o Executivo poderia ter razões também para superestimar as receitas a serem arrecadadas. Isso serviria para mostrar um déficit menor ou para justificar aumento de gastos em anos eleitorais. Para uma análise dessas e outras estratégias nos Estados Unidos, ver Block (2008).

[18] Em alguns estados, não há clareza sobre se comissão orçamentária decide sobre emendas. Nesses, supus que é ela, sim, que decide sobre emendas e envia todo o projeto de lei orçamentária (com emendas) ao plenário. Esses estados são Amapá, Bahia, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul.

[19] No Espírito Santo e Rio Grande do Sul, outras comissões que não a orçamentária podem apenas realizar audiências sobre o orçamento, sem direito a voto. Portanto, não os considero estados com descentralização orçamentária. Em Goiás, apesar de o plenário decidir sobre as emendas, o relator-geral tem a prerrogativa de emendar o orçamento. Portanto, considero esse estado como tendo "Média centralização".

[20] No Amapá, considero que há maior liberdade para emendar porque as emendas podem implicar aumento de despesa de órgão, fundo, projeto ou programa (exceto no que diz respeito à organização burocrática do estado e aos cartórios e serviços notariais).

[21] Com essa divisão, nota-se outra limitação do estudo de Schneider (2006). Os quatro estados por ele analisados – Bahia, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul – encaixam-se na categoria "Média centralização". Assim, os casos por ele escolhidos não apresentam variação em uma de suas principais variáveis independentes.

[22] Alguns argumentos desta seção foram publicados em Praça (2011).

[23] Peres (1999) e Santos (2007) aplicam esta lógica ao orçamento estadual de São Paulo.

[24] A associação de legislação detalhada ao uso estratégico dela por políticos é contrária, vale dizer, à perspectiva teórica defendida por Huber e Shipan (2002), mas condizente com a de Golden (2003).

(cc) BY-NC-ND

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. *Os barões da Federação*. São Paulo: USP; Hucitec, 1998a.

_____. O ultrapresidencialismo estadual. In ANDRADE, Régis (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998b.

_____. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; COSTA, Valeriano M. F. O papel institucional da Assembleia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In SANTOS, Fabiano. (org.) *O poder legislativo nos estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 219-246.

ACOSTA, Andrés Mejía; ALBORNOZ, Vicente; ARAUJO, M. Caridad. Institutional reforms, budget politics, and fiscal outcomes in Ecuador. In HALLERBERG, Mark; SCARTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto (Eds.) *Who decides the budget?* A political economy analysis of the budget process in Latin America. Cambridge: Harvard University Press, 2009. p. 123-156.

ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. Budget Deficits and Budget Institutions. In POTERBA, James; VON HAGEN, Jürgen (Eds.). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1999. p. 13-36.

ALESINA, Alberto; HAUSMANN, Ricardo; HOMMES, Rudolf; STEIN, Ernesto. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, v. 59, n. 2, p. 253-273, 1999.

ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics and Organization,* v. 22, n. 1, p. 87-114, 2005.

ALT, James E.; LOWRY, Robert C. Divided government, fiscal institutions, and budget deficits: evidence from the states. *American Political Science Review*, v. 88, n. 4, p. 811-828, 1994.

AMORIM NETO, Octavio; BORSANI, Hugo. Presidents and cabinets: the political determinants of fiscal behavior in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, v. 39, n. 1, p. 3-27, 2004.

ARMSTRONG, J.-S. Relative accuracy of judgmental and extrapolative methods in forecasting annual earning. *Journal of Forecasting*, v. 2, p. 437-447, 1983.

ARRETCHE, Marta. The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behavior in the post–1988 period. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 2, p. 40-73, 2007.

BALDEZ, Lisa; CAREY, John. Presidential agenda control and spending policy: lessons from general Pinochet's Constitution. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 1, p. 29-55, 1999.

BAWN, Kathleen; ROSENBLUTH, Frances. Short versus long coalitions: electoral accountability and the size of the public sector. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 2, p. 251-265, 2006.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *Alocação de recursos e processo decisório no Congresso Nacional: os projetos de investimento em transportes rodoviários no Orçamento federal, 2002-2007*. Senado Federal: Unilegis, 2008.

BLOCK, Cheryl D. Budget gimmicks. In GARRETT, Elizabeth; GRADDY, Elizabeth A.; JACKSON, Howell E. (Eds.). *Fiscal challenges*: an interdisciplinary approach to budget policy. Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 39-67.

BRADBURY, John Charles; CRAIN, Mark W. Legislative organization and government spending: cross-country evidence. *Journal of Public Economics*, v. 82, n. 3, p. 309-325, 2001.

CABRAL, Otávio. Uma conta impagável. *Veja*, 27/4/2011, p. 78-79.

CASTRO, Monica Mata Machado; NUNES, Felipe; ANASTASIA, Fátima. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. *Dados*, v. 52, n. 4, p. 961-1001, 2009.

CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelin; LIMONGI, Fernando. Political parties and governors as determinants of legislative behavior in Brazil's Chamber of Deputies, 1988-2006. *Latin American Politics and Society*, v. 51, n. 1, p. 1-30, 2009.

CONGRESSO NACIONAL. Notas taquigráficas da Comissão Mista destinada a propor a reestruturação do processo orçamentário. Brasília: Congresso Nacional, 2005. mimeo, 282 p.

COSTA, Valeriano Mendes F.; OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. A fraqueza da Assembleia Legislativa do estado de São Paulo. In ANDRADE, Regis de Castro (Org.). *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 117-148.

COUTURE, Jérôme; IMBEAU, Louis M. Do governments manipulate their revenue forecasts? Budget speech and budget outcomes in the Canadian provinces. In IMBEAU, Louis (Ed.). *Do they walk like they talk?* Speech and action in policy processes. New York: Springer, 2009. p. 155-166.

COVAS, Mário. O desafio de ser presidente: compromisso com a democracia, a justiça e o desenvolvimento. Discurso no Senado Federal, Brasília, 1989.

COX, Gary. On the effects of legislative rules. *Legislative Studies Quarterly*, v. 25, n. 2, p. 169-192, 2000.

_____. The organization of democratic legislatures. In WEINGAST, Barry; WITTMAN, Donald. *The Oxford Handbook of Political Economy.* Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 141-161.

(cc) BY-NC-ND

CRAIN, Mark; MURIS, Timothy J. Legislative organization of fiscal policy. *Journal of Law and Economics*, v. 38, n. 2, p. 311-333, 1995.

DALL'ACQUA, Fernando Maida. Crise dos bancos estaduais: o caso do Banespa. Relatório de Pesquisa n. 7, Escola de Administração de Empresas da FGV-SP, 1997.

DÖRING, Herbert. Parliamentary agenda control and Legislative outcomes in Western Europe. *Legislative Studies Quarterly*, v. 26, n. 1, p. 145-165, 2001.

FEREJOHN, John; KREHBIEL, Keith. The budget process and the size of the budget. *American Journal of Political Science*, v. 31, n. 2, p. 296-320, 1987.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. O Legislativo e a âncora fiscal. In REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Orgs.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 55-91.

_____. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

_____. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

FRAGA, Plínio. Engolfado pela violência. *Piauí*, n. 56, maio/2011.

FREITAS, Andréa. *Migração partidária na Câmara dos Deputados*. Dissertação de mestrado em Ciência Política, USP, 2008.

GOLDEN, Miriam. Electoral connections: the effects of the personal vote on political patronage, bureaucracy and legislation in postwar Italy. *British Journal of Political Science*, v. 33, n. 2, p. 189-212, 2003.

GUSMÃO, Sérgio Buarque de. *Jornalismo de in(ve)stigação*: o caso Quércia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.

HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf; VON HAGEN, Jürgen. The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries. *European Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.

_____. *Fiscal governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HELLER, William. Bicameralism and budget deficits: the effect of parliamentary structure on government spending. *Legislative Studies Quarterly*, v. 22, n. 4, p. 485-516, 1997.

HUBER, John; SHIPAN, Charles. *Deliberate Discretion?* The institutional foundations of bureaucratic autonomy. New York: Cambridge University Press, 2002.

IVERSEN, Torben; SOSKICE, David. Electoral institutions and the politics of coalitions: why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*, v. 100, n. 2, p. 165-181, 2006.

KINZO, Maria D'Alva. Partidos, deputados estaduais e a dimensão ideológica. In KINZO, Maria D'Alva; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.). *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Humanitas, 2007. p. 139-158.

KINZO, Maria D'Alva; BRAGA, Maria do Socorro. Sistema eleitoral, competição partidária e representação parlamentar nos Legislativos estaduais. In KINZO, Maria D'Alva; BRAGA, Maria do Socorro (Orgs.) *Eleitores e representação partidária no Brasil*. São Paulo: Humanitas, 2007. p. 159-177.

MACDONALD, Lynn. The impact of government structure on local public expenditures. *Public Choice*, v. 136, n. 3-4, p. 457-473, 2008.

MARQUES, Jales Ramos; FLEISCHER, David F. *PSDB*: de facção a partido. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

MARTIN, Lanny; STEVENSON, Randolph. Government formation in parliamentary democracies, *American Journal of Political Science*, v. 45, n. 1, p. 33-50, 2001.

MELO, Carlos Ranulfo. Individualismo e partidarismo em doze estados brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 26, n. 75, p. 57-71, 2011.

NUNES, Felipe. What is the best strategy to obtain legislative support? Survey evidence to study Executive-Legislative relationship in Brazilian state assemblies. *Brazilian Political Science Review*, no prelo.

PADRÃO, Ana Paula; CAETANO, Valderez. *O segredo do cofre*: como os estados brasileiros chegaram ao rombo de mais de R$ 100 bilhões. São Paulo: Globo, 1997.

PEREIRA, André Ricardo. Sob a ótica da delegação: governadores e assembleias no Brasil pós-1989. In SANTOS, Fabiano (Org.). *O Poder Legislativo nos estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. p. 247-287.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behaviour of the president and legislators in Brazil's budgetary process. *Comparative Political Studies*, v. 37, n. 7, p. 781-815, 2004.

PERES, Úrsula Dias. *A influência da inflação no processo orçamentário antes e após o Plano Real*: um estudo de caso da execução orçamentária do estado de São Paulo de 1991 a 1997. Dissertação de Mestrado em Economia, FGV-SP, 1999.

PINHEIRO, Vinícius Carvalho. Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil. *Revista do Serviço Público*, v. 120, n. 1, p. 141-164, 1996.

(cc) BY-NC-ND

PRAÇA, Sérgio. *A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008.* Tese de doutorado em Ciência Política, USP, 2010.

_____. Um novo difícil começo. In MARTINS, Osvaldo (Org.). *Mário Covas, democracia:* defender, conquistar, praticar. São Paulo: Imprensa Oficial, 2011. p. 203-243.

RICCIUTI, Roberto. Political fragmentation and fiscal outcomes. *Public Choice*, v. 118, n. 3, p. 365-388, 2004.

SADEK, Maria Tereza. A interiorização do PMDB nas eleições de 1986 em São Paulo. In SADEK, Maria Tereza (Org.). *Eleições 1986.* São Paulo: Vértice, 1989. p. 67-88.

SANCHES, Osvaldo M. Alguns imperativos da reforma orçamentária. *Boletim de Desenvolvimento Fiscal*, IPEA, n. 5, p. 54-76, junho de 2007.

SANTOS, Fabiano (Org.). *O poder legislativo nos estados*: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

SANTOS, João Carlos Araújo dos. Evolução da gestão fiscal do estado de São Paulo: do ajuste na segunda metade dos anos 90 ao período atual. In ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: Fundap, 2007. p. 161-193.

SCHNEIDER, Aaron. Responding to fiscal stress: fiscal institutions and fiscal adjustments in four Brazilian states. *Journal of Development Studies*, v. 42, n. 3, p. 402-425, 2006.

SHAH, Anwar (Ed.). *Fiscal Management.* Washington, DC: World Bank, 2005.

TOLLINI, Helio. Reforming the budget formulation process in the Brazilian Congress. *OECD Journal on Budgeting*, v. 1, 2009. p. 1-29.

VASCONCELOS, Frederico. *Fraude*: os bastidores do caso das importações de Israel pelo governo de Quércia. São Paulo: Scritta, 1994.

WEHNER, joachim. back from the sidelines? Redefining the contribution of legislatures to the budget cycle. WBI Working Papers, Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development, 2004.

_____. Assessing the power of the purse: an index of legislative budget institutions. *Political Studies*, v. 54, 2006, p. 767-785.

(cc) BY-NC-ND

A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS BRASILEIROS NA CORREÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DOS PROCESSOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS GOVERNADORES*

THE ACTIONS OF THE BRAZILIAN STATE COURTS OF AUDITORS IN THE CORRECTION OF THE FINANCIAL STATEMENTS OF THE PROCESSES OF ACCOUNTABILITY OF THE GOVERNORS

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo verificar a atuação dos Tribunais de Contas (TCs) estaduais brasileiros no que diz respeito à análise das demonstrações contábeis apresentadas pelos governadores por ocasião das prestações de contas anuais, especificamente visando responder à seguinte questão: Os TCs têm sugerido a aplicação de sanções aos agentes responsáveis pela apresentação das demonstrações contábeis, ou sua republicação, quando estas são apresentadas em desacordo com as práticas contábeis vigentes? Para a execução do estudo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica acerca dos papéis dos TCs, transparência e accountability. Também foi realizada uma pesquisa documental buscando relacionar, nos documentos de prestações de contas disponíveis nos sites eletrônicos dos TCs, as discrepâncias decorrentes de contabilização indevida com a sugestão de aplicação de sanções, apuração de responsabilidades ou republicação. Os resultados apontam que os TCs não recomendam a aplicação de sanções, a apuração de responsabilidade ou a republicação das demonstrações contábeis.

PALAVRAS-CHAVE Gestão pública, Tribunais de Contas, prestação de contas, demonstrações contábeis, transparência.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Renato Santiago Quintal rsantiago79@hotmail.com
Bacharel em Ciências Navais (Escola Naval); bacharel em Administração (Universidade Cândido Mendes); especialista em Comércio Exterior (IE/UFRJ); mestrando em Ciências Contábeis (UERJ); oficial da ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil

Ricardo Bernardes da Cunha ricardobcgm2000@yahoo.com.br
Bacharel em Ciências Navais (Escola Naval); mestrando em Ciências Contábeis (UERJ); oficial da ativa do Corpo de Intendentes da Marinha do Brasil

Francisco José dos Santos Alves profranciscojose@gmail.com
Bacharel em Ciências Contábeis (UERJ); mestre em Ciências Contábeis (UERJ); doutor em Controladoria e Contabilidade (FEA/USP); coordenador do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis (UERJ); vice-presidente de Desenvolvimento Profissional do CRC/RJ

Waldir Jorge Ladeira dos Santos wcladeira@uol.com.br
Bacharel em Ciências Contábeis (ISESCB); bacharel em Administração de Empresas (UNESA); especialista em Auditoria Interna (UNESA); mestre em Ciências Contábeis (UERJ); doutor em Políticas Públicas e Formação Humana (UERJ); professor adjunto do Programa de Mestrado em Ciências Contábeis (UERJ); diretor do Sindicont-Rio; conselheiro do CRC/RJ

Texto submetido no dia 09.05.2012 e aprovado em 20.07.2012

ABSTRACT *This article aims to verify the operation of the Brazilian State Courts of Auditors (CAs) with respect to the analysis of the financial statements submitted by the Governors on the occasion of the annual accounts, specifically to answer the following question: Have the CAs suggested applying sanctions on agents responsible for the presentation of financial statements, or its republication, when these are presented at odds with the prevailing accounting practices? For the implementation of research, was held a bibliographic search about the roles of CAs, transparency and accountability. Was conduct a documentary research seeking relate on available documents on the CAs' sites, the discrepancies arising from improper accounting at the suggestion of sanctions, determination of responsibilities or republication. The results suggest that CAs do not recommend the application of sanctions, verification of responsibility or republishing of the financial statements.*

KEYWORDS *Public management, Courts of Auditors, accountability, financial statements, transparency.*

* Os autores agradecem aos ilustres pareceristas dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania pelas críticas e sugestões feitas à versão original do texto.

(cc) BY-NC-ND

INTRODUÇÃO

Conforme preconizado nos artigos 71 e 75 da Carta Magna de 1988, compete aos Tribunais de Contas auxiliar o Legislativo na apreciação das prestações de contas anuais do chefe do Executivo. Tal fiscalização, de acordo com o previsto na Constituição, será de ordem contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, atentando para aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

Em um país onde as denúncias de corrupção se mostram cada vez mais frequentes, é de se esperar que os Tribunais de Contas estejam mais voltados para fiscalizar a legalidade dos atos de gestão dos governantes, visando inibir eventuais desvios do erário. Nesse contexto, observa-se que os Relatórios de Análise de Contas e Pareceres Prévios encontram-se focados na averiguação de cumprimento de leis e normas, em especial a observância de limites de gastos estipulados na legislação.

As novas doutrinas de regulação e administração do Estado incrementaram visivelmente as conexões entre Estado e Administração Pública. O processo de terceirização de serviços que prosseguem sendo custeados pelo Estado expande a massa de contratos e licitações, um dos nichos tradicionais para conluios. Se os serviços disponibilizados pelo Estado exibem problemas de eficiência, a pactuação desses mesmos ofícios em ambiente privado elevaria sobremaneira o montante de recursos vertidos entre as esferas pública e privada. Em paralelo ao crescimento do montante de recursos, observa-se a expansão dos espaços para a ocorrência do superfaturamento nas contratações, que representa um dos arranjos de fraude mais habituais. Na recente doutrina gerencial da Administração Pública, a verificação formal dos processos administrativos é qualificada como secundária, exibindo em diversas ocasiões barreiras ao gerenciamento eficiente dos recursos. Por conseguinte, a formação de órgãos públicos não estatais e as novas configurações de contratos de gestão, elementos estruturantes da nova doutrina gerencial da Administração Pública, possibilitam o surgimento de muitos pontos de discussão acerca do controle da lhaneza das condutas destas organizações (SPECK, 1998, p. 43).

Ainda que as demonstrações contábeis façam parte das prestações de contas anuais dos gestores, dado esse enfoque de análise voltado para a legalidade, surge a possibilidade de que o atendimento aos princípios da contabilidade não esteja sendo devidamente acompanhado. O não atendimento ao princípio da oportunidade, por exemplo, poderia impedir que o cidadão tomasse conhecimento da real situação do patrimônio do Estado. O senso comum sugere que as ações desencadeadas pelos Tribunais de Contas estariam mais voltadas para atender uma questão de *compliance* dos atos dos gestores, sem muita atenção à verificação dos cumprimentos dos princípios contábeis, tampouco o ensejo nos seus cumprimentos.

Sobre esse cenário, a presente pesquisa tem por objetivo responder à seguinte questão: A evidenciação de informações contábeis em desacordo com os princípios e normas da contabilidade, por parte dos gestores públicos, gera a recomendação pela desaprovação das contas nos pareceres prévios dos Tribunais de Contas estaduais?

Para atender o objetivo do estudo, serão pesquisados os Relatórios de Análise de Contas dos governadores dos 26 estados e Distrito Federal, bem como os Pareceres Prévios emitidos pelos Tribunais de Contas estaduais, entre os anos de 2008 a 2010, verificando para cada discrepância do tipo não contabilizado ou contabilizado incorretamente a existência de recomendação pela desaprovação das contas nos pareceres prévios dos tribunais de contas estaduais. Com este trabalho,

(cc) BY-NC-ND

busca-se sistematizar o conhecimento acerca do desempenho dos Tribunais de Contas estaduais dos anos de 2008 a 2010.

REFERENCIAL TEÓRICO

DEVER LEGAL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS À LUZ DA CARTA MAGNA

Qualquer governante necessitaria possuir interesse em um efetivo controle acerca do gerenciamento dos seus recursos, especialmente no que se refere ao aperfeiçoamento da performance dos seus intentos políticos e na prevenção de rumores que possam rodear seus membros. O primeiro cuidado está baseado na avaliação econômica de custos e benefícios. Uma administração que obtém o controle do desvio ou do ineficiente emprego de recursos públicos tem mais verbas livres para os seus desígnios ou poderá torná-los reais e efetivos utilizando-se de menos impostos. Esse pensamento tem orientado governos a inverter capitais com a finalidade de controlar a corrupção a fim de intensificar a sua eficiência (SPECK, 2000).

A inquietude com a lisura data de longo tempo, tanto sob a ótica do governo quanto da oposição. Todavia, apenas com a chegada do Estado moderno o controle sobre os meios foi delegado a organizações fundadas unicamente com esse propósito. Os primeiros registros de instituições de controle dotadas de relativa independência remontam ao século XVIII (SPECK, 2000).

A institucionalização afeta ao manejo do erário público origina-se em dois momentos distintos. Em uma ponta, os governos fundaram órgãos para incrementar a inspeção sobre a emissão de meios pelos diversos mandatários governamentais. Os gestores necessitam do aval prévio dessas novas jurisdições para despesas casuais, evitando-se, desse modo, antecipadamente, despesas superiores aos orçamentos ou divergentes das proposições calculadas para certos recursos. Esses entes de controle refletiam um método particular de gestão por meio da convergência do controle acerca dos dispêndios governamentais. Importa destacar que o estabelecimento do controle financeiro representa uma instância governamental adicional na aquiescência dos gastos pelos gestores (SPECK, 2000).

Na outra ponta, os representantes das Casas Legislativas compreenderam que necessitavam de instituições habilitadas a empreender a missão do controle do Executivo. E com esse propósito se empenharam para incrementar o seu mando investigativo e a sua competência técnica. A prerrogativa parlamentar de pedir explicações e de investigar o governo representa importante componente dessa incumbência fiscalizadora do Legislativo. Todavia, para observar a gestão financeiro-patrimonial de modo ininterrupto, fazem-se necessárias organizações consolidadas. Com esse fim são geradas organizações singulares para a avaliação (SPECK, 2000).

Na Teoria do Estado se origina o controle, notadamente na implementação do Estado de Direito, implícito à ocasião e ao arquétipo de Estado em que foi implementada a representação do controle do poder político. Justifica-se, desse modo, a concepção de controle sistematizada nas cartas magnas ocidentais, a partir da doutrina de freios e contrapesos, remontando aos alicerces do Estado de Direito a noção de controle do poder político (FERRAZ, 2006).

A partir do instante em que o Estado liberal é comutado por novas concepções de Estado – inicialmente Estado social e posteriormente Estado democrático –, outros panoramas começam a transpassar a concepção de controle na Administração Pública, não apenas um controle rigorosamente da legalidade, orientado somente para o ato administrativo, como também um controle substancial. O controle que a administração exer-

(cc) BY-NC-ND

ce sobre si mesma é aquele previsto na Súmula 473 do Supremo Tribunal Federal, que prevê a anulação dos atos pela Administração quando corrompidos por vícios que os lançam na ilegalidade; ou a revogação dos atos, por razões de conveniência ou oportunidade, considerados os direitos adquiridos, e acautelado, em todas as hipóteses, o exame judicial. Em resumo, o controle interno é aquela modalidade realizada pela própria Administração (FERRAZ, 2006).

O controle externo não é aquele que se origina somente do órgão; ele tem uma significação autônoma no interior da Constituição. Na Carta Magna, ele é partilhado entre o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas. Trata-se de um gênero que contempla duas espécies: o controle parlamentar indireto, também chamado de colaborado, e o controle diretamente exercido pelo Tribunal de Contas. Diversos são os dispositivos em que o controle parlamentar indireto se revela, especialmente por ocasião da prestação de contas anuais do chefe do Poder Executivo ao Tribunal de Contas, que elabora um parecer prévio e o transmite para ser julgado pelo Legislativo. A colaboração reside no fato de o Poder Legislativo não poder julgar as contas sem a emissão do parecer pelo Tribunal de Contas. Outra hipótese de controle parlamentar indireto, prevista no artigo 71, inciso IV, da Carta Magna, pode ser observada quando, por iniciativa autônoma ou por meio de requerimento, de qualquer das Casas do Congresso Nacional, Comissão técnica ou de inquérito, o Tribunal de Contas promove auditorias e inspeções de caráter contábil, financeiro, patrimonial ou operacional. Em complemento, o Tribunal de Contas pode atuar na apuração de irregularidades em contratos, à luz do artigo 71, § 1º, da Constituição Federal. Por último, quando o Tribunal de Contas desempenha as competências de forma direta não subordina as suas deliberações ao Poder Legislativo; nesse caso, a decisão pertence à própria Corte de Contas, sendo esse argumento utilizado para sustentar e corroborar a sua independência funcional (FERRAZ, 2006).

Os Tribunais de Contas no Brasil são entes autônomos, independentes e constitucionalmente edificados, dissociados de qualquer vínculo de subordinação aos Poderes, fornecendo ao Poder Legislativo auxílio, de caráter operacional, técnico e especializado, em que suas decisões não desfrutam de definitividade jurisdicional, mas são, sim, de natureza administrativa. Trata-se de uma das seguranças institucionais da liberdade, pois promove a garantia dos direitos fundamentais, em função de sua singularidade no formato institucional brasileiro. Destaca-se que o auxílio prestado pelos Tribunais de Contas não comporta a ideia de imposição de relações de subordinação entre o órgão e o Legislativo. Não se trata de subalternidade, mas sim de necessidade, pois não existe a possibilidade de se exercer o controle externo sem a indispensável contribuição dos Tribunais de Contas, entidades tecnicamente estruturadas para essa atividade de Estado. A expressão "auxílio" não pode ser entendida como subordinação hierárquica e administrativa, mas sim como colaboração funcional (COSTA, 2005).

O modelo de Tribunal de Contas idealizado, estruturado e posto em prática no Brasil é único no mundo. Não tem correspondência com o modelo tradicional de Corte de Contas, pois desempenha funções fiscalizadoras típicas de controladoria, além de procurar assumir as funções de ouvidoria e de órgão consultivo. Os seus fundamentos organizacionais e seus processos decisórios equivalem a uma mescla dos processos e maneiras de decidir típicos do Legislativo e Judiciário (COSTA, 2005).

De acordo com os artigos 73, 75 e 96 da Constituição Federal, os Tribunais de Contas, como órgãos executores do controle externo, possuem poderes para se organizar e compor quadro próprio de funcionários e jurisdição em sua esfera de competência territorial. Amparadas por essas ga-

(cc) BY-NC-ND

rantias constitucionais, as Cortes de Contas realizam a "fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública", com competência sobre os três Poderes (COSTA, 2005, p. 19).

A autonomia de organização administrativa constitui-se como uma das garantias institucionais da Corte em estudo, significando a possibilidade de proceder, de forma independente, à disposição e ao funcionamento dos seus órgãos. Trata-se da mesma garantia conferida aos Tribunais Judiciários, com adaptação em face das peculiaridades do órgão. A fiscalização contábil, financeira e orçamentária representa um sistema de acompanhamento, avaliação e julgamento da regularidade dos atos postos em prática pelos agentes públicos cuja função envolve arrecadação da receita, execução de despesa e administração de bens e valores públicos. Esse sistema de fiscalização atinge a todos os órgãos da Administração Pública, direta e indireta, submetendo-se à prestação de contas obrigatória qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, responsável por utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiros, bens e valores públicos (COSTA, 2005).

Os Tribunais de Contas, como entidades autônomas e de origem constitucional, devem obedecer à Carta Magna vigente. Independentemente de estarem situadas na cúpula do sistema de controle externo brasileiro, não estão imunes ao dever legal de prestar contas dos seus atos de gestão fiscal, uma vez que unicamente o respeito à Constituição fortalece a democracia, a cidadania e a dignidade do povo (COELHO, 2009).

As Cortes de Contas também devem prestar contas de atos de administração, estando aí incluídas as licitações e os contratos, não sendo admitido entendimento contrário a esse dever, uma vez que a obrigação de prestar contas atinge a todos os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta (COELHO, 2009).

Em diversas partes do mundo, os órgãos responsáveis pelo controle e auditoria dos governos têm passado por reformas sensíveis. Sua função primordial tem sido orientada cada vez mais à condução dos gastos públicos para fins de avaliação da qualidade e resultado dos programas (BARZELAY, 2002).

Sobre o papel dos Tribunais de Contas, a Carta Magna estabelece o seguinte:

> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
> I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
> II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (BRASIL, 1988).

Deve-se estabelecer uma diferença entre Parecer Prévio e julgamento das contas. O Parecer Prévio é emitido para subsidiar o julgamento do Poder Legislativo quando este aprecia as contas do chefe do Poder Executivo, conforme o artigo 71, inciso I da CF/88. Já para os demais Poderes – Legislativo, Judiciário – e também o Ministério Público, a competência do Tribunal de Contas é de julgar as contas, conforme previsto no art.71, inciso II do mesmo dispositivo legal (TCE-RJ, 2011, p. 1187).

Gambogi (2000) destaca que existe a possibilidade de o termo "prévio", na prática, adquirir nova conotação, uma vez que o Parecer Prévio constitui um documento emanado por uma instituição dotada de crédito e prestígio. A publicação em *Diário Oficial*, ainda que classificada como

(cc) BY-NC-ND

"Parecer Prévio" de deliberação para rejeição de contas, poderá afetar sensivelmente interesses diversos. O autor em questão exemplifica que um Parecer Prévio desfavorável ao prestador proporcionará a inversão do ônus do quórum, quando aquele terá a obrigação de arregimentar e persuadir dois terços dos membros da Câmara, para que suas contas não permaneçam rejeitadas.

Adicionalmente, o artigo 75 da Constituição Federal expande as normas acima citadas para os Tribunais de Contas dos estados e municípios. Assim, em face do disposto no artigo 75 e no inciso VII do artigo 71, pode-se dizer que os profissionais responsáveis pela elaboração das demonstrações contábeis dos governos estaduais são passíveis de sanções promovidas pelas respectivas Cortes de Contas.

O Parecer Prévio a que se refere o inciso I do art. 71 da CF/1988 será deliberado pelo Plenário da Corte de Contas, e deverá ser conclusivo no sentido de exprimir se as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial, contendo os registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos da União. Tal documento é acompanhado pelo Relatório de Análise de Contas, elaborado pelo ministro-relator, que contém informações sobre o cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do país, além do cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (TCU, 2012).

Por ocasião da emissão do parecer prévio, o Tribunal de Contas examina o panorama da entidade da Federação como um todo. São analisados os "Balanços Gerais do Estado", que estão consolidados nos moldes da Lei 4.320/1964 e da Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. Será examinada a "conta global" rendida pelo chefe do Poder Executivo, que nessa ocasião atua na qualidade de agente político e submete-se ao julgamento político, empreendido pelo Poder Legislativo. Cabe salientar que a conta não é dele, apesar de ser prestada por ele, pela entidade da Federação. Situação totalmente diversa é vislumbrada quando o chefe do Poder Executivo age na condição de administrador, quando passa, então, a ser julgado pelo Tribunal de Contas (FERRAZ, 2006).

Por ocasião da análise da "conta global", constata-se, por exemplo, o patamar de endividamento; se o orçamento foi executado conforme previsto na Lei Orçamentária ou na Lei de Créditos Adicionais; a conjuntura patrimonial no início e no fim do exercício financeiro; se as metas afetas à Saúde foram atingidas; se, na seara da Educação, o montante mínimo de 25% para estados e municípios foi obedecido; e o limite de gastos de pessoal na sua totalidade. Em suma, o que é examinado nesse tipo de conta é a gestão integral da unidade da Federação e não os atos que, esporadicamente, os ordenadores de despesas espalhados por todos os órgãos do Estado executaram ao longo do exercício financeiro. No que tange aos ordenadores de despesa, o Tribunal de Contas não elabora parecer prévio; ele julga as contas nos moldes do artigo 71, II, da Carta Magna. Há julgamento de contas por meio da prestação de contas ou da tomada de contas especial (FERRAZ, 2006).

Importa destacar que, no julgamento das contas dos demais ordenadores de despesas, o artigo 16 da Lei 8.443/92 elenca três modalidades de pareceres conclusivos, a saber: regulares, regulares com ressalvas ou irregulares.

As contas julgadas regulares são aquelas que expressam, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão. As contas regulares com ressalva são aquelas em que constam impropriedades ou qualquer outra

(cc) BY-NC-ND

falta de natureza formal, desde que não resulte dano ao Erário. Já as contas irregulares são aquelas de comprovadas situações que possam de alguma forma causar danos ao patrimônio público, como, por exemplo, infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Como se observa, a adequada evidenciação da informação contábil tem papel relevante no processo de aprovação das contas. Dessa forma, se a exatidão dos demonstrativos contábeis não é desconsiderada no julgamento das contas dos ordenadores de despesas, por certo é igualmente relevante na avaliação prévia das contas do chefe do Executivo.

TRANSPARÊNCIA E *ACCOUNTABILITY*

Prado e Loureiro (2006) evidenciaram que a temática afeta à *accountability* tem frequentado a pauta dos debates internacionais ao longo dos últimos anos e destacaram a inexistência de uma definição precisa e de tradução adequada ao nosso vernáculo. Adicionalmente, elencaram os diversos contextos em que essa expressão vem sendo empregada, especialmente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (*accountability* como obediência e referência a regras e padrões acordados), e por autores como O'Donnell (responsável por cunhar diversas perspectivas para *accountability*); Przeworski, Stokes e Manin (formularam conceito associado à representação); e Stark e Bruszt (elaboraram definição associada à responsabilidade política ao longo do mandato do governante).

A partir de diversos entendimentos acima expostos, Prado e Loureiro (2006, p. 360) compendiaram essas reflexões e vislumbraram *accountability* democrática como um princípio que se manifesta em dispositivos institucionais que necessitam compelir os governos incessantemente a render contas à sociedade e a outros componentes do elenco político. Para a sua perfeita execução, tais dispositivos institucionais necessitam assegurar o controle público da atividade dos dirigentes, possibilitando aos cidadãos não somente serem reportados acerca daquelas atividades, como também tornando possível a eles concorrer para o estabelecimento das metas coletivas, no processo eleitoral dos representantes e ao longo dos seus mandatos, assegurando a responsabilização perene dos governantes. Resumidamente, *accountability* é um processo que contempla distintos estágios, a saber: informação verdadeira e transparente à coletividade; prestação de contas do dirigente; e rigorosa responsabilização dos governantes.

Pó e Abrucio (2008, p. 682) afirmam que as ações essenciais preconizadas na seara da *accountability* correspondiam à cooperação de usuários; o aproveitamento de contratos de gestão como ferramenta de responsabilização por resultados; a utilização de dispositivos de controle social nas serventias locais e o incremento da transparência na execução das ações governamentais, viabilizando seu acompanhamento e avaliação. As concepções de controle e *accountability* ficariam, dessa feita, rigorosamente associadas à avaliação e publicidade dos resultados e informações oriundos dos órgãos, tal qual na institucionalização dos dispositivos de participação.

Pinho e Sacramento (2009, p. 1364) buscaram a significação da expressão "*accountability*" em dicionários, exatamente para assimilar com maior exatidão o que a palavra denota na língua inglesa e como tem sido traduzida para o vernáculo. Os autores constataram que a acepção da expressão abarca responsabilidade, tanto objetiva como subjetiva, controle, transparência e o dever de render contas, alegações para as atividades que foram ou deixaram de ser realizadas, recompensas e/ou punições.

A introdução de novas ferramentas de gestão

(cc) BY-NC-ND

viabilizou atributos como autonomia e responsabilização, pela outorga de flexibilidades de cunho administrativo aos administradores públicos, associadas às novas formas de controle (social, por resultados e competição administrada) e canais de *accountability*. As principais ferramentas de gestão introduzidas foram os contratos de gestão, a contabilidade gerencial e de custos, o planejamento e a gestão estratégica, a análise e o aperfeiçoamento de processos, e procedimentos de gestão pela qualidade. Com a introdução dessas ferramentas, vislumbra-se conferir ao gestor público mais autonomia e responsabilidade, atribuindo-lhe maior liberdade para decidir, visando alcançar os objetivos estabelecidos, sendo-lhe cobrada a apresentação dos resultados (BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005).

Naquelas atividades exclusivamente afetas ao Estado, as reformas propiciaram a *agencification*: a formação de agências movidas por fins específicos, apartadas dos ministérios e órgãos formuladores de políticas, porém a eles ligadas por meio de contratos de gestão ou cartas de serviço, que funcionam como acordos prévios de resultados a serem atingidos (JANN; REICHARD, 2002; TROSA, 2001; PACHECO, 2004 *apud* BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005). A literatura indica quatro motivos principais que contribuíram para a formação das agências: a procura por economia, os objetivos orientados à eficiência, o aperfeiçoamento do processo decisório acerca do orçamento público, e os desígnios de transparência e maior responsabilização ou *accountability* pelos resultados (OECD, 2004, 2005 *apud* BRESSER-PEREIRA; PACHECO, 2005).

Christopoulos (2011) desenvolveu um projeto de índice de transparência fiscal e cidadania, pela identificação de critérios que permitiram a edificação e construção desse indicador. Com esse trabalho, o autor pretendeu remir a conexão existente entre tributação e gasto público, possibilitando a mensuração e difusão de boas práticas entre as administrações tributárias, em especial no que tange a: transparência e apresentação didática de informações acerca de gasto público; transparência de informações fiscais relevantes; transparência e interpretação dos critérios legais orientados ao contribuinte; transparência e clareza de informações; qualidade e simplicidade da legislação.

ACCOUNTABILITY NOS TRIBUNAIS DE CONTAS ESTADUAIS

O zelo com os sistemas de controle patrimonial-financeiro atinentes à administração pública brasileira tem aumentado velozmente no período recente. Especialmente, em virtude dos diversos rumores de corrupção, o sistema de gerenciamento do patrimônio público tem sido colocado em cheque no que tange a eficiência e existência. Em oposição a esta avaliação austera, as informações acerca dos processos basilares na destinação, na administração e no controle do dinheiro público ainda são restritas nas ciências sociais. O processo orçamentário, os órgãos de controle interno e externo, os dispositivos de negociação de obras e serviços ainda são matérias abordadas essencialmente em periódicos da esfera do Direito ou da Administração Pública (SPECK, 2000).

Convém registrar que apesar do arcabouço teórico visitado neste estudo transitar pelas áreas de conhecimento afetas ao direito, à administração pública e à ciência política, na prática, Ferraz (2006) recorda que se subordina à obrigação de prestar contas todo indivíduo que gerencie ou administre dinheiro, bem ou valor público. Recentemente, a noção de que se está diante de uma obrigação pública de render contas à sociedade sofreu pequena modificação com a introdução de ideias relacionadas à *accountability*, que, da mesma forma, abarca conceitos afetos à prestação de contas.

Os recentes estudos acerca dos Tribunais de

(cc) BY-NC-ND

Contas estaduais estão focados na esfera da eficiência de processamento jurídico e da autonomia constitucional na seara do Direito. A Ciência Política ainda não conseguiu esclarecer como se dá a relação com o Legislativo e com o Executivo, além do previsto nas disposições regimentais e constitucionais. Tem sido objeto de estudo a forma como os Tribunais de Contas estaduais interferem na dinâmica política e como se relacionam com as Assembleias Legislativas, ao cumprirem suas atribuições de órgãos autônomos auxiliares no controle (PEREIRA, 2009).

Dentro desse cenário é indispensável a existência de órgãos componentes da estrutura estatal que integrem uma autêntica rede de agências de *accountability* encarregadas de exercer a supervisão, o controle, a aplicação de sanções, e primordialmente o provimento de informações ao cidadão acerca da conduta do gestor público. Na realidade brasileira, essa rede de agências de *accountability* abarcaria o Ministério Público, o sistema de controle interno dos Poderes, o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, dentre outros órgãos. Estes últimos, principalmente a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, atingiram o patamar de importantes provedores de informações acerca da gestão pública. Aos Tribunais de Contas cabe conferir o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, que está alicerçada sobre alguns pilares, em especial o da transparência. Compreende não apenas a disponibilização de informações, mas também a compreensão dos dados disponibilizados para o cidadão mediano. O objetivo primordial do princípio da transparência é possibilitar e estimular a prática do controle social, a forma mais eficaz de controle da conduta do gestor público. Parece evidente a necessidade de entidades que disponibilizem ao cidadão essas informações, que proporcionem transparência à gestão da coisa pública, que atuem como originais agências de *accountability*, agências de transparência, de responsividade e prestação de contas de recursos públicos (FIGUEIRÊDO, 2002, p. 1).

Por sua vez, Loureiro, Teixeira e Moraes (2009) afirmam que a LRF expandiu a análise dos Relatórios de Gestão por parte dos Tribunais de Contas, o que levou à necessidade de adaptação de suas ferramentas operacionais de apoio à análise. Os autores asseveram ainda que, embora a criação de alguns canais (como a ouvidoria) fosse determinada pela Constituição de 1988, foi a partir de promulgação da LRF que novas formas de comunicação ("disque-denúncia", escola de contas, "canal do cidadão") foram implementadas, de forma a estabelecer uma relação mais intensa dos Tribunais de Contas com a sociedade.

Em pesquisa sobre "a imagem dos Tribunais de Contas subnacionais", Arantes *et al.* (2005) destacam que uma qualidade essencial a todas as instituições públicas democráticas é a capacidade de resposta ao cidadão e aos órgãos que o representam. Trata-se da *accountability*, definida como o controle intermitente dos governantes por instrumentos verticais e horizontais. A análise dos Tribunais de Contas à luz da *accountability* envolve avaliar o impacto dos seus atos no público em geral. Quanto ao relacionamento com o cidadão comum, a pesquisa evidencia o predomínio da avaliação negativa, em especial no que se refere à comunicação das atribuições institucionais dos Tribunais de Contas para os cidadãos. A clareza da linguagem adotada por aqueles órgãos voltada ao cidadão comum também foi negativamente avaliada. Adicionalmente, foram objeto de avaliação negativa a transparência conferida à fiscalização do Erário Público conduzida por aqueles órgãos e a facilidade de acesso ao resultado do trabalho conduzido por aquela instituição.

A politização e a carência de independência dos Tribunais de Contas também representam motivo de insatisfação para os entrevistados na pesquisa de Arantes *et al.* (2005). Para os respondentes, essas características se revestiriam das mais variadas configurações, especialmente em: processo de se-

(cc) BY-NC-ND

leção de conselheiros; decisões políticas em desacordo com normas técnicas; gestões externas na operação dos Tribunais de Contas; ações políticas orientadas à perseguição de adversários; omissões graves em face de correligionários; nepotismo e corrupção. Esse resultado contribuiria para o delineamento de uma imagem externa bastante negativa da instituição.

Nesse contexto, O'Donnell (1998) defende a ideia de que o Tribunal de Contas deve ser composto de profissionais altamente qualificados, e, além disso, o mais independente possível tanto do Executivo quanto do Legislativo.

A despeito do distanciamento institucional e da frágil comunicação organizacional, a pesquisa conduzida por Arantes *et al.* (2005) aponta que o cidadão comum reconhece a qualidade e capacitação técnica do órgão e propõe a construção e o aprimoramento das formas de divulgação de suas ações, o que representaria ganhos de legitimidade para a instituição. Para os autores em lide, é na qualidade do quadro funcional dos Tribunais de Contas e na competência técnica do órgão que está estabelecido o maior "capital de legitimidade" que os Tribunais de Contas conservam na atualidade.

Os entrevistados avaliaram como muito importantes as ações fiscalizadoras empreendidas pelos Tribunais de Contas, vislumbradas como mecanismos de fortalecimento democrático. Apesar das críticas tecidas a respeito do funcionamento dos Tribunais de Contas, os entrevistados consideram a atuação desses órgãos imprescindível à democracia.

EVIDENCIAÇÃO DA INFORMAÇÃO CONTÁBIL

Para diversos profissionais de contabilidade no Brasil, a expressão "evidenciação" tem o mesmo significado que Notas Explicativas, as quais devem aparecer ao final das Demonstrações Financeiras somente para satisfazer uma exigência legal. Na contabilidade, a evidenciação é a demonstração da situação econômico-financeira e patrimonial de uma entidade, feita à luz de informações advindas dos registros contábeis, seja por meio das demonstrações obrigatórias de publicação, seja por meio dos mais diversos tipos de relatórios emitidos pelos contabilistas (MACHADO; NUNES, 2006),

Para Iudícibus (1997, *apud* MACHADO; NUNES, 2006), há várias formas para se evidenciar a situação da empresa, a saber: Forma e apresentação das demonstrações contábeis, Notas Explicativas; Quadros e demonstrativos suplementares; Comentários do auditor; e Relatório da diretoria.

Nos Conselhos Regionais de Contabilidade, há setores incumbidos da fiscalização que buscam identificar erros técnicos e solicitar as correções necessárias aos responsáveis técnicos. Todavia, percebem-se fortes deficiências nesses setores, fato que pode ser atribuído ao reduzido quantitativo de fiscais existentes, comparados com a crescente demanda pelo mercado de informações empresariais. Paulatinamente, as instituições financeiras estão exigindo cada vez mais que as empresas disponibilizem suas demonstrações contábeis, seja para a concessão de crédito, seja para uma singela atualização de cadastros (MACHADO; NUNES, 2006).

O Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Contabilidade são responsáveis por fiscalizar o exercício da profissão contábil, por meio dos fiscais incumbidos dessa tarefa e pelo pessoal designado pela Presidência (CFC, 2003). Para Sanz (2008), o fiscal, na condição de representante legal, em constante contato com os profissionais em seus locais de trabalho, preocupa-se em demonstrar a relevância do cumprimento das normas emanadas pelo CFC e da preservação da imagem do órgão de classe perante a coletividade. Ao constatar a inobservância das normas e resoluções elaboradas pelo CFC, por diligências, análise documental ou denúncia, fundamentadas, o

(cc) BY-NC-ND

fiscal tem o dever de lavrar o auto de infração.

A Norma Brasileira de Contabilidade Técnica Geral (NBC TG) nº 23 prevê que as demonstrações contábeis que contiverem erros materiais ou imateriais cometidos intencionalmente para alcançar determinada apresentação da posição patrimonial e financeira descobertos no período deverão ser corrigidas antes de suas publicações. Nos casos de serem descobertos no período subsequente, tais erros devem ser reapresentados nas informações comparativas das demonstrações desse período subsequente. Caso tais erros sejam observados em períodos posteriores ao ano subsequente da ocorrência do erro, a entidade deverá reapresentar os saldos de abertura dos ativos, passivos e patrimônio líquido do período anterior mais antigo apresentado.

Segundo a NBC T 16.5 (Registro Contábil), "as transações no setor público devem ser contabilizadas e os seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis dos exercícios financeiros com os quais se relacionam, reconhecidas, portanto, pelos respectivos fatos geradores" (CFC, 2008).

A mesma Norma prevê que, em casos de reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões, erros de registros ou mudanças de critérios contábeis referentes a exercícios anteriores, a entidade pública deve realizá-lo à conta do patrimônio líquido e evidenciá-lo em notas explicativas.

Por último, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Volume V – Demonstrações Contábeis Aplicáveis ao Setor Público (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2009), salienta que as inconsistências nas demonstrações contábeis devem ser regularizadas. Todavia, o referido documento apenas prevê as inconsistências causadas por erro no roteiro de contabilização de registros contábeis, não fazendo previsão de erro causado por outras formas, como, por exemplo, a contabilização indevida como forma de se gerenciar resultados (atingir metas com intuito de alcançar limites previstos na legislação). Da mesma forma, o documento não cita como deve se dar a republicação ou reapresentação de valores. O referido manual enfatiza a avaliação da gestão por ocasião da avaliação das demonstrações contábeis, ao evidenciar, para cada tipo de demonstração, quais aspectos devem ser observados para se efetuar esse tipo de análise.

CONTABILIDADE COMO MEDIADORA DE CONFLITO

As formas opcionais de solução de conflitos, em especial a mediação, conjeturam uma convivência alicerçada "na cidadania, nos direitos humanos, na jurisdição mínima, no consenso e no direito compartilhado" (GHISLENI; SPENGLER, 2010, p. 248). Consiste em um modelo democrático e pacífico orientado ao bem comum. O incremento na utilização dessa metodologia é justificado pelo aumento da necessidade de resolver os conflitos com maior celeridade e eficiência, ao contrário das vias judiciais, em geral lentas e custosas. A mediação e a sociedade fraterna fundamentam-se na amizade e na solidariedade, que ajudam as partes a resolverem em comum acordo as próprias divergências. Renuncia-se à ideia de procedência ou improcedência, substituindo-a por uma solução conjunta e harmoniosa, com a descoberta de novas vias. Não representa a negação da figura estatal, uma vez que não foi excluída a opção da solução jurisdicional (GHISLENI; SPENGLER, 2010).

Em pronunciamento do Accounting Principles Board (AICPA, 1970), o Financial Accounting Standards Board resume os objetivos da contabilidade, destacando que a divulgação financeira necessita disponibilizar informações de utilidade para investidores e credores atuais e aqueles em potencial, além daqueles usuários orientados à tomada de decisão em uma instituição. Tomando-se por base a premissa de que a contabilidade tem o objetivo de divulgar informações financeiras e

(cc) BY-NC-ND

econômicas aos diversos patamares de usuários, observam-se a importância da utilidade e a confiabilidade dessas informações.

Hendriksen e Van Breda (1999) estabelecem que um dos objetivos da contabilidade é atuar como dispositivo mediador de conflito em uma contenda social de distribuição de renda e riqueza.

Nesse sentido, a NBC T 16.7 ressalta que a consolidação de demonstrações contábeis de entidades governamentais tem como objetivo o conhecimento e a disponibilização de macroagregados do setor público, a visão global do resultado obtido pela gestão e a instrumentalização do controle social. Assim, a fim de subsidiar uma avaliação de gestão de maneira imparcial a partir das demonstrações contábeis, faz-se necessário que as informações nelas contidas sejam relevantes, tempestivas e confiáveis.

SANÇÕES QUE PODERIAM SER IMPOSTAS

Em função da diferenciação, no processo de análise das contas, entre as contas do chefe do Poder Executivo e as contas dos demais administradores públicos, conforme previsto nos incisos I e II do artigo 71 da Carta Magna, cabe aqui fazer uma diferenciação das sanções que podem ser impostas a essas entidades.

Em relação aos administradores, o tratamento se dará em função do julgamento das contas. As contas regulares possibilitam a baixa de responsabilidade dos gestores nos bancos de informações dos órgãos de contabilidade. Para as contas regulares com ressalvas que apresentem incorreções cuja importância não macule a globalidade das contas, mas seja digna de advertência ou multa, há a baixa na responsabilidade dos agentes, as contas são julgadas regulares, mas são realizadas ressalvas e aplicadas as penalidades correspondentes às falhas evidenciadas. Em se tratando de contas julgadas irregulares, há a aplicação de multas, bem como penalidades administrativas dispostas em lei, sem prejuízo do encaminhamento dos autos ao Ministério Público (COSTA, 2005). Arantes *et al.* (2005) destacam que os membros do Ministério Público atribuíram grande importância à possibilidade de se construírem parcerias com os Tribunais de Contas, o que poderia significar uma nova via de atuação institucional e edificação de *accountability*, numa linha pouco abordada em termos políticos no Brasil.

Já em relação às contas do chefe do Poder Executivo, cabe ao Tribunal de Contas a sua apreciação, que se dará por meio da emissão de Parecer Prévio encaminhado ao Legislativo, a quem caberá decidir pelo julgamento das contas. Dessa forma, fica o chefe do Poder Executivo sujeito ao julgamento político do Legislativo, sendo as sanções possíveis a perda de mandato, inexigibilidade, etc. (FERRAZ, 2006).

METODOLOGIA

CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa é classificada, quanto ao seu delineamento, como pesquisa bibliográfica, já que se baseia em material já publicado, com o propósito de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como a identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema. Também é classificada como pesquisa documental, tendo em vista que se baseia em documentos diversos, elaborados sem o propósito específico de serem lidos por públicos específicos (GIL, 2010).

COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Os dados foram coletados nos sites eletrônicos dos Tribunais de Contas dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Inicialmente, para se analisar a transparência dos atos dos TCs, verificou-se, nas respectivas *homepages*, a disponibilidade dos

(cc) BY-NC-ND

Relatórios de Análise de Contas do Governador e dos Pareceres Prévios referentes aos exercícios financeiros de 2008 a 2010. De posse dos documentos disponíveis das prestações de contas anteriormente citados, foram levantadas as discrepâncias apontadas referentes à não contabilização ou contabilização indevida. Para cada Relatório/Parecer Prévio, foi pesquisada a determinação de republicação, indicação de ressalvas ou sugestão de sanções aos agentes responsáveis pelas contas, em face das discrepâncias apontadas. Também foram comparados os votos dos ministros-relatores e os resultados dos votos dos demais ministros evidenciados nos Pareceres Prévios, no que diz respeito à aprovação das contas.

LIMITAÇÃO DA PESQUISA

A forma de coleta dos dados (exclusivamente por pesquisa nos sites dos Tribunais de Contas) constitui uma limitação da presente pesquisa, já que não considera o teor dos Relatórios de Análise de Prestação das Contas dos Governadores, tampouco os Pareceres Prévios que não estejam disponíveis para o público em geral de maneira ostensiva.

Outra limitação deste estudo se refere à análise exclusiva das ações dos Tribunais de Contas estaduais e documentos por eles emitidos (Relatórios de Análise de Prestação das Contas dos Governadores e Pareceres Prévios), de forma que nenhuma ação adotada pelas Assembleias Legislativas foi considerada na presente pesquisa. A decisão por essa abordagem se dá pelo fato de que compete aos Tribunais de Contas assessorar o Legislativo na apreciação das contas prestadas anualmente pelos governadores, de tal forma que se espera que as decisões e/ou sugestões dos Tribunais possuam um caráter mais técnico em relação às decisões emitidas pelas Assembleias.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Foram buscados, nos sites dos Tribunais de Contas das 27 unidades da Federação (UF) brasileiras, os Relatórios de Análise de Prestação de Contas dos Governadores e os respectivos Pareceres Prévios referentes aos exercícios de 2008, 2009 e 2010, totalizando a população de interesse em 162 documentos (81 Relatórios de Análise e 81 Pareceres Prévios).

Do total de 162 documentos, somente 87 (53,7%) encontravam-se disponíveis para consulta nos respectivos sites eletrônicos, sendo 45 Relatórios de Análise de Contas de Governadores e 42 Pareceres Prévios, conforme detalhado na Tabela 1.

Como pode ser percebido na Tabela 1, em todas as regiões pode ser observada a indisponibilidade dos documentos de análise de contas dos governadores nos sites dos respectivos TCs; todavia, esse problema é mais latente nas regiões Norte e Nordeste, sendo que na Região Nordeste apenas 27,7% dos documentos estão disponíveis, enquanto na Região Norte 42,5% dos documentos estão disponíveis. Seguindo o percentual de documentos disponibilizados, encontramos 75% para a Região Centro-Oeste; 83,3% para a Região Sudeste; e 88,8% na Região Sul.

De uma maneira geral, quando um Relatório de Análise se encontra disponibilizado, o respectivo Parecer Prévio também está disponível. A única exceção é o estado do Ceará, que franqueou o acesso às informações para os exercícios de 2008 a 2010, na *homepage* do seu Tribunal de Contas, apenas dos Relatórios de Análise, sem os respectivos Pareceres Prévios. Tal fato é refletido na Tabela 1, na linha referente ao Nordeste, em que é observada uma diferença entre os Relató-

(cc) BY-NC-ND

Tabela 1 – **Disponibilidade de documentos dos sites eletrônicos dos TC**

	RELATÓRIO Disponível (D) Indisponível (I)			PARECER PRÉVIO Disponível (D) Indisponível (I)		
UF	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Acre	I	I	I	I	I	I
Amapá	I	I	I	I	I	I
Amazônia	D	D	D	D	D	D
Pará	D	D	I	D	D	I
Rondônia	D	D	I	D	D	I
Roraima	I	I	I	I	I	I
Tocantins	D	D	I	D	D	I
Alagoas	I	D	I	I	D	I
Bahia	D	D	D	D	D	D
Ceará	D	D	D	I	I	I
Maranhão	I	I	I	I	I	I
Paraíba	I	I	I	I	I	I
Pernambuco	D	D	I	D	D	I
Piauí	I	I	I	I	I	I
Rio Grande do Norte	I	I	I	I	I	I
Sergipe	I	I	I	I	I	I
Distrito Federal	D	D	D	D	D	D
Goiás	D	D	D	D	D	D
Mato Grosso	D	D	D	D	D	D
Mato Grosso do Sul	I	I	I	I	I	I
Espírito Santo	I	I	D	I	I	D
Minas Gerais	D	D	D	D	D	D
Rio de Janeiro	D	D	D	D	D	D
São Paulo	D	D	D	D	D	D
Paraná	D	D	D	D	D	D
Rio Grande do Sul	D	D	D	D	D	D
Santa Catarina	D	D	I	D	D	I

Fonte: Dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

rios e Pareceres disponíveis, bem como aqueles indisponíveis.

Os sites eletrônicos dos Tribunais de Contas das seguintes unidades da Federação disponibilizaram todos os documentos de interesse desta pesquisa: Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Mato Grosso, Goiás, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul.

Já os sites dos Tribunais de Contas dos estados do Acre, Amapá, Roraima, Maranhão, Sergipe, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Mato Grosso do Sul não disponibilizam nenhum dos documentos analisados nesta pesquisa. As *homepages* dos Tribunais de Contas dos demais estados disponibilizam apenas alguns dos documentos de análise de prestação de contas dos governadores.

Como ressaltado por Christopoulos (2011), ainda que a Constituição garanta ao cidadão receber informações de interesse coletivo ou geral, esta apenas reconhece formalmente o acesso aos dados, o que não é suficiente para criar e manter a cidadania fiscal da sociedade. Nesse aspecto, a Lei de Acesso à Informação representa um avanço, ao dispor em seu artigo 3º, II, que a divulgação de informações de interesse público deve ocorrer independentemente de solicitações (BRASIL, 2011). Sob esse aspecto, considerando que os Relatórios de Análise de Contas e Pareceres Prévios são informações de interesse público, conclui-se que boa parte das Cortes de Contas estaduais devem se adequar à legislação recentemente promulgada.

De posse dos documentos disponíveis para análise, observaram-se inúmeras discrepâncias. Todavia, apenas um Parecer Prévio recomendou a rejeição das contas do governador. A Tabela 2 evidencia as recomendações dos Pareceres Prévios analisados.

Como pode ser observado, apenas o Parecer Prévio do estado do Tocantins referente ao exercício de 2008 recomendou a rejeição das contas.

Ao todo, foram observadas 54 discrepâncias relativas à contabilização indevida e/ou inexistente, que somam a considerável quantia de R$ 41.160.101.141,96.

Dentre as discrepâncias mais relevantes em termos de valores que não foram contabilizados de acordo os princípios contábeis geralmente aceitos, destacam-se as seguintes:

1. contabilização indevida na Dívida Ativa, referentes à não contabilização a menor da provisão de perdas (de acordo com estimativa baseada em perdas ocorridas em exercícios anteriores), e ainda não contabilização de baixa por pagamento;
2. ausência de reconhecimentos em participações societárias. Nesses casos, os Balanços Patrimoniais evidenciam que o Estado reconhece sua participação societária somente em relação ao Capital Social das empresas, não incluindo as Reservas de Capital, de Lucros e/ou Prejuízos Acumulados, e outras contas que compõem o Patrimônio Líquido;
3. contabilização indevida de precatórios: ausência de contabilização de precatórios de exercícios anteriores, de atualização monetária, e contabilização a menor;
4. ausência de reconhecimento de direitos a receber, referente ao registro contábil de valor a receber relativo a processo judicial em estágio de liquidação de sentença
5. ausência de reconhecimento no passivo. Nesses casos, foram constatadas a ausência de reconhecimento de passivos de unidades incorporadas e despesas com pensões e outras obrigações;
6. contabilização indevida de receitas, como a ausência de reconhecimentos de receitas correntes (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços e Im-

(cc) BY-NC-ND

posto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e receitas de capital;

7. contabilização indevida no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em especial impropriedades na contabilização de ingressos de valores no fundo.

Tabela 2 – **Recomendações dos Pareceres Prévios analisados**

UF	ANO	RECOMENDAÇÃO DO PARECER PRÉVIO
Tocantins	2009	Rejeição das contas
Rondônia	2008	Aprovação das contas
Amazonas	2008	Aprovação das contas
Amazonas	2010	Aprovação das contas
Pará	2009	Aprovação das contas
Mato Grosso	2008	Aprovação das contas
Mato Grosso	2009	Aprovação das contas
Mato Grosso	2010	Aprovação das contas
Goiás	2008	Aprovação das contas
Goiás	2009	Aprovação das contas
Goiás	2010	Aprovação das contas
Rondônia	2009	Aprovação das contas com recomendações
Amazonas	2009	Aprovação das contas com recomendações
Tocantins	2008	Aprovação das contas com recomendações
Bahia	2009	Aprovação das contas com recomendações
Bahia	2010	Aprovação das contas com recomendações
Pernambuco	2008	Aprovação das contas com recomendações
Pernambuco	2009	Aprovação das contas com recomendações
São Paulo	2008	Aprovação das contas com recomendações
São Paulo	2009	Aprovação das contas com recomendações
São Paulo	2010	Aprovação das contas com recomendações
Espírito Santo	2010	Aprovação das contas com recomendações
Rio Grande do Sul	2009	Aprovação das contas com recomendações

Fonte: Dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

Tabela 2 – **Recomendações dos Pareceres Prévios analisados** (continuação)

UF	ANO	RECOMENDAÇÃO DO PARECER PRÉVIO
Rio Grande do Sul	2010	Aprovação das contas com recomendações
Santa Catarina	2009	Aprovação das contas com recomendações
Distrito Federal	2008	Aprovação das contas com ressalvas
Distrito Federal	2009	Aprovação das contas com ressalvas
Distrito Federal	2010	Aprovação das contas com ressalvas
Paraná	2008	Aprovação das contas com ressalvas
Paraná	2009	Aprovação das contas com ressalvas
Rio Grande do Sul	2008	Aprovação das contas com ressalvas
Alagoas	2009	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Bahia	2008	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Rio de Janeiro	2008	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Rio de Janeiro	2009	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Rio de Janeiro	2010	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Minas Gerais	2010	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Paraná	2008	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Paraná	2009	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações
Santa Catarina	2008	Aprovação das contas com ressalvas e recomendações

Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 3 representa as discrepâncias mais relevantes, de acordo com os valores apurados.

A única diferença significativa observada entre o voto do Relator e a decisão por maioria registrada nos Pareceres Prévios ocorreu no estado da Bahia, referente ao exercício de 2008. Nesse ano, o ministro relator votou pela desaprovação das contas, enquanto o Parecer Prévio, por maioria, sugeriu à Assembleia Legislativa a aprovação das contas do governador com ressalvas e recomendações.

No processo de prestação de contas citado no parágrafo anterior, verificou-se que o projeto de Parecer Prévio chegou a recomendar a adoção de medidas de apuração de responsabilidades dos agentes e autoridades públicas referentes a irregularidades e ressalvas apontadas na conclusão do relatório. Entre as ressalvas encontradas, destaca-se a subavaliação do passivo do estado da Bahia de R$ 1.014.142.503,21, em função do não reconhecimento do passivo da Desenvale (entidade extinta, incorporada pelo Estado).

(cc) BY-NC-ND

Tabela 3 – **Discrepâncias mais relevantes por valor**

TIPO DE DISCREPÂNCIA	VALOR (ACUMULADO)	OCORRÊNCIAS	ESTADOS (Nº DE OCORRÊNCIAS)
Contabilização indevida na Dívida Ativa	R$ 9.590.420.521,49	2	MT (1); PR (1)
Ausência de reconhecimentos de participações societárias	R$ 9.181.000.000,00	3	RS (3)
Contabilização indevida de precatórios	R$ 6.288.218.601,77	6	TO (1); BA (1); MS (1); RS (3)
Ausência de reconhecimento de direitos a receber	R$ 2.130.475.000,00	2	RS (2)
Ausência de reconhecimento no passivo	R$ 5.474.607.374,78	5	RS (3); PR (1); BA (1)
Receitas contabilizadas indevidamente	R$ 1.227.682.461,74	4	MT (2); SP (1); RJ (1)
Contabilização indevida do Fundeb	R$ 625.005.652,23	5	RO (2); BA (1); RJ (1); RS (1)

Fonte: Dados da pesquisa.

Na medida em que as receitas, despesas, ativos e passivos não são reconhecidos nas demonstrações contábeis, os governos estaduais deixam de fornecer informações fidedignas de suas reais posições financeiras e patrimoniais, prejudicando assim a transparência que se espera dos gestores.

Os resultados evidenciam que, à exceção de um caso (Tocantins, 2009), o descumprimento dos princípios contábeis não enseja a recomendação de desaprovação das contas dos governadores. Tal fato contraria o disposto na Lei 8.443/92, a qual prevê que as contas em que se constatem infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil devam ser consideradas como irregular. Ainda que esse dispositivo esteja previsto no julgamento das contas dos ordenadores de despesas, e que não caiba aos Tribunais de Contas julgar as contas do chefe do Poder Executivo, constata-se que a exatidão dos demonstrativos contábeis não é desconsiderada no julgamento das contas dos ordenadores; assim sendo, deve possuir igual relevância na avaliação prévia das contas dos governadores.

O fato da inexistência de previsão legal de aplicações de sanções por parte dos Tribunais de Contas não deve eximir os Tribunais de Contas da responsabilidade de zelar pelo cumprimento das normas contábeis nas prestações de contas dos governadores. Nesses casos, caberia aos TCs a emissão de opinião contrária à aprovação das contas, o que seria considerado um indicativo de futura aplicação de sanção, a ser aplicada pelo Poder Legislativo, destinatário do Parecer Prévio, a quem cabe efetuar o julgamento político das contas do chefe do Poder Executivo, conforme destacado por Ferraz (2006).

(cc) BY-NC-ND

Há indícios de que a inobservância legal supracitada seja explicada pela falta de independência dos Tribunais de Contas em relação ao poder político, conforme apontado por Arantes *et al*. (2005). Como destaca O'Donnell (1998), a independência dos Tribunais de Contas, juntamente com a competência técnica, são características desejáveis para os Órgãos de Controle Externo.

A orientação das Cortes de Contas na concentração da avaliação da qualidade e resultados de programas, apontada por Barzelay (2002), não deve ser indicada como um foco excessivo que justifique a falta de zelo dos TCs para com a correição das demonstrações de contas dos governadores, pois a elaboração e divulgação de demonstrações contábeis em desacordo com os princípios contábeis podem representar falhas, erros ou fraudes, o que certamente prejudica a avaliação da qualidade e resultados.

Dentre as 53 discrepâncias observadas que envolvem a contabilidade, observa-se que seis são referentes a duas discrepâncias idênticas que se repetem ao longo dos três anos pesquisados. Da mesma forma, observaram-se quatro discrepâncias que se referem a duas discrepâncias idênticas que se repetiram em dois anos consecutivos. Levando-se em conta que todas essas discrepâncias geraram uma recomendação, e que a repetição daquela consiste em não atendimento da recomendação, conclui-se que seis discrepâncias referentes à contabilização (cerca de 11%) são decorrentes do não cumprimento das recomendações evidenciadas nos Pareceres Prévios de exercícios anteriores.

A Tabela 3 evidencia as discrepâncias que se repetiram ao longo do período analisado, com os respectivos valores.

Tabela 3 – **Discrepâncias repetidas**

TIPO DE DISCREPÂNCIA	OCORRÊNCIAS	VALOR (ACUMULADO)
Ausência de reconhecimentos de participações societárias	RS (2008 a 2010)	R$ 9.181.000.000,00
Contabilização indevida de precatórios	RS (2008 e 2009)	R$ 4.837.000.000,00
Ausência de reconhecimento no passivo	RS (2008 a 2010)	R$ 2.267.655.000,00
Contabilização indevida do Fundeb	TO (2009 e 2010)	R$ 27.765.111,79

Fonte: Dados da pesquisa.

A situação acima explicita que o efeito coercitivo da atuação dos Tribunais de Contas na correição das demonstrações contábeis nas contas apresentadas pelos governadores não é efetivo. Observa-se que um total aproximado de R$ 44 milhões deixou de ser apresentado corretamente em função da não observância das recomendações emanadas pelos TCs.

(cc) BY-NC-ND

CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo verificar a atuação dos Tribunais de Contas estaduais no processo de apreciação das contas dos governadores

A forma de coleta dos dados, calcada exclusivamente por pesquisa nos sites dos Tribunais de Contas, constitui uma limitação da presente pesquisa, já que não considera o teor dos documentos de análise de prestação de contas que não foram disponibilizados ostensivamente à coletividade. A abrangência da pesquisa envolveu tão somente as ações dos Tribunais de Contas estaduais e documentos por eles emitidos, sendo desconsideradas as ingerências das Assembleias Legislativas.

No que tange aos achados da pesquisa, constatou-se que apenas 53,7% dos documentos de Análise das Prestações de Contas dos 27 governadores das UFs brasileiras, referentes aos exercícios de 2008, 2009 e 2010, encontravam-se disponíveis para consulta nos sites eletrônicos dos respectivos Órgãos de Controle Externo. No que se refere à apreciação das contas de 42 processos analisados, observou-se que apenas um recebeu parecer que recomendava a rejeição da prestação de contas; dez processos receberam pareceres favoráveis à aprovação; dezesseis obtiveram pareceres favoráveis à aprovação das contas, com recomendações; seis processos receberam pareceres favoráveis à aprovação com ressalvas. Por fim, nove processos incorporaram parecer favorável com ressalvas e recomendações.

Adicionalmente, verificou-se a incongruência entre o disposto no Projeto de Parecer Prévio e a versão final encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, referente ao exercício de 2008. O primeiro documento elaborado sugeria a apuração de responsabilidades envolvendo as ressalvas contidas no relatório, enquanto o documento definitivo não acolheu a sugestão outrora contemplada no Projeto de Parecer Prévio. A análise do processo de prestação de contas apontou a existência de um posicionamento significativamente divergente entre o voto do relator e o entendimento do Tribunal de Contas: o primeiro votou pela desaprovação das contas e a Corte majoritariamente decidiu pela aprovação dessas contas, com ressalvas e recomendação.

O presente estudo constatou que os Tribunais de Contas dos estados não se debruçaram sobre a correção das demonstrações contábeis constantes dos processos de prestação de contas dos governos estaduais, em face da ausência de recomendação de desaprovação das contas em função do não cumprimento aos princípios contábeis. Esse achado pode ser amparado pela politização e pela carência de independência dos Órgãos de Controle Externo estaduais apontadas por Arantes *et al.* (2005). Tal hipótese é corroborada pelo fato de que as discrepâncias contábeis são adequadamente identificadas e analisadas nos Relatórios e Pareceres Prévios, o que comprova a ideia de que os Tribunais possuem competência técnica para a realização do seu trabalho. Assim, apenas a falta de independência poderia explicar a emissão de pareceres favoráveis à aprovação das contas dos governadores quando da existência de elaborações de demonstrações contábeis que não atendam os princípios da contabilidade.

A emissão de parecer que recomende a desaprovação das contas, no que diz respeito à contabilização, poderia ser uma importante ferramenta coercitiva no sentido de demandar do gestor uma maior preocupação com a elaboração das demonstrações contábeis. Esse zelo poderia ser traduzido em uma melhor seleção dos profissionais de contabilidade que elaborarão essa documentação, ou mesmo pelo estabelecimento de uma política de treinamento e aperfeiçoamento desses profissionais, o que poderia contribuir para a elaboração de demonstrações contábeis que repre-

(cc) BY-NC-ND

sentassem de maneira fidedigna a situação financeira, orçamentária e patrimonial do estado. Esse maior empenho pela correção das demonstrações contábeis se justificaria pelo receio do custo político de serem as contas rejeitadas e ficarem sujeitas à aplicação de sanções pelo Legislativo.

Em última análise, apesar das dificuldades em se obterem informações sobre aplicações de sanções, apuração de responsabilidades e republicações de demonstrações em desacordo com as leis, normas e princípios contábeis, recomenda-se, para pesquisas futuras, estudos de mesma natureza que possam aceitar ou rejeitar as hipóteses formuladas na conclusão do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

AMERICAN INSTITUTE OF CERTIFIED PUBLIC ACCOUNTANTS (AICPA). Basic concepts and accounting principles underlying statements of business enterprises. *Statement of the Accounting Principles Board N. 4*. New York: American Institute of Certified Public Accountants, 1970.

ARANTES, R. B.; ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A. C. A imagem dos Tribunais de Contas subnacionais. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57-83, 2005.

BARZELAY, M. Instituições centrais de auditoria e auditoria de desempenho: uma análise comparativa das estratégias organizacionais na OCDE. In: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Instituto Serzedello Corrêa e Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog). *Controle Externo e a nova administração pública:* uma visão comparativa. Brasília, 2002. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059172.PDF>. Acesso em: 05 mar. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. Lei 8.443 de 16 de julho de 1992. *Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm>. Acesso em: 25 jun. 2012.

_____. Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011. *Dispõe sobre o acesso à informação*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 25 jun. 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, R. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*. Instituto de Direito Público da Bahia, Salvador, v. 3, set./nov. 2005.

CHRISTOPOULOS, B. G. C. Projeto do Índice de Transparência e Cidadania Fiscal. Núcleo de Estudos Fiscais. Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, ago. 2011.

COELHO, M. M. A. C. O controle externo das licitações e dos contratos dos Tribunais de Contas. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte, v. 72, n. 3, ano XXVII, jul./ago./set. 2009.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. *Manual de procedimentos processuais*: sistema CFC/CRCs. Brasília: CFC, 2003.

_____. *Resolução CFC 1.132/08:* Aprova a NBC T 16.5 – Registro Contábil. Brasília, 2008.

_____. *Resolução CFC 1.134/08:* Aprova a NBC T 16.7 – Consolidação das Demonstrações Contábeis. Brasília, 2008.

_____. *Resolução CFC 1.179/09:* Aprova a NBC TG 23 – Políticas Contábeis, Mudanças de Estimativa e Retificação de Erro. Brasília, 2009.

COSTA, L. B. D. *O Tribunal de Contas no estado contemporâneo*. Curitiba, 2005. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito Econômico e Social. Centro de Ciências Jurídicas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2005.

FERRAZ, L. Tribunais de Contas e o controle dos atos administrativos. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, v. 2, p. 97-105, 2006.

FIGUEIRÊDO, C. M. C. Ética na gestão pública e exercício da cidadania: o papel dos Tribunais de Contas brasileiros como agências de accountability. O caso do Tribunal de Contas de Pernambuco. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7., 2002. Lisboa, Portugal, *Anais*... Lisboa, 8-11 oct. 2002.

GAMBOGI, L. C. B. O parecer prévio nas contas do Executivo municipal e o direito aos recursos a ele inerentes. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, ano XVIII, n. 4, 2000.

GHISLENI, A. C.; SPENGLER, F. M. A mediação como forma autônoma e consensuada na resolução de conflitos. In: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta; COSTA, Marli Marlene Moraes da (Orgs.). *As políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo*. Tomo 2. Santa Cruz do Sul, RS: Edunisc, 2010. (v. 2, p. 248-261).

(cc) BY-NC-ND

GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa.* 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HENDRIKSEN, E.; VAN BREDA, M. F. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

LOUREIRO, M. R.; TEIXEIRA, M. A. C.; MORAES, T. C. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil recente. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, jul./ago. 2009.

MACHADO, N. P.; NUNES, M. S. A Evidenciação das informações contábeis: sua importância para o usuário externo. *Business Review*, Unifin, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 111-121, 2006.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PEREIRA, J. J. *Os Tribunais de Contas estaduais como arena política das oposições.* 2009. Iniciação científica (graduando em Ciências Sociais), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o Português? *Revista de Administração Pública* (impressa), v. 43, p. 1343-1368, 2009.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública* (*RAP*), v. 40, p. 679-698, 2006.

PRADO, O.; LOUREIRO, M. R. G. Governo eletrônico e transparência: avaliação da publicização das contas públicas das capitais brasileiras. *Alcance* (Univali), v. 13, p. 355-372, 2006.

SANZ, R. dos S. Processo ético-disciplinar: um estudo de caso no CRC-ES. Artigo apresentado no Fórum dos Estudantes de Contabilidade do Espírito Santo, 2008.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Portaria STN nº 751/2009*: aprova o volume V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, como parte integrante da 2ª edição do *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. Brasília, 2009.

SPECK, B. W. O papel das instituições superiores de controle financeiro-patrimonial nos sistemas políticos modernos – Pressupostos para uma análise dos Tribunais de Contas no Brasil. *Conjuntura Política*, Belo Horizonte, v. 21, 2000.

SPECK, B. W. Fraude e corrupção como desafios para as democracias contemporâneas. In: Série Debates, n. 17: A democracia como projeto para o século XXI. Fundação Konrad Adenauer no Brasil, p. 39-58, 1998.

TCE-RJ. *Processo nº 204.836-6/11*. Rio de Janeiro, p. 1187, 2011.

TCU. *Regimento Interno do Tribunal de Contas da União*, 2012. Brasília, jan. 2012.

(cc) BY-NC-ND

DO CONTROLE INTERNO AO CONTROLE SOCIAL: A MÚLTIPLA ATUAÇÃO DA CGU NA DEMOCRACIA BRASILEIRA

FROM AUDITING TO SOCIAL CONTROL: THE MULTIPLE ACTION OF CGU IN THE BRAZILIAN DEMOCRACY

RESUMO

O trabalho visa analisar a múltipla atuação da Controladoria Geral da União (CGU) dentro de nosso sistema político. Inicialmente centralizando o controle interno da Administração Pública Federal, recentemente esse órgão – além da defesa da legalidade nos procedimentos de controle, abarcando funções como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas e a promoção da transparência – tem, como aspecto mais inovador, desempenhado um importante papel na mobilização da sociedade civil, capacitando-a para o exercício da função de controle social dos governantes. Assim, o texto argumenta que a atuação desse órgão representa mais uma experiência na história política do país em que aparatos burocráticos do Estado atuam com grande protagonismo. Mas cabe frisar sua novidade, advinda do novo contexto democrático, que é exatamente a combinação da indução estatal com uma forte articulação com a sociedade.

PALAVRAS-CHAVE controle interno; controle social; democracia participativa; transparência; *accountability*.

Maria Rita Loureiro marita.loureiro@gmail.com
Doutora em sociologia pela USP; socióloga e professora do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP e da FEA/USP

Fernando Luiz Abrucio fabrucio@gmail.com
Doutor em Ciência Política pela USP; cientista político e professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP; coordenador do curso de Graduação em Administração Pública

Cecília Olivieri olivieri.cecilia@gmail.com
Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV-EAESP; administradora pública e professora da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo

Marco Antonio Carvalho Teixeira marco.teixeira@fgv.br
Doutor em Ciências Sociais (Política) pela PUC-SP; cientista político e professor do Departamento de Gestão Pública da FGV-EAESP; coordenador do curso de Graduação em Administração Pública

Artigo submetido no dia 30.05.2012 e aprovado em: 25.06.2012

ABSTRACT *The study aims to examine the multiple actions of the Controladoria Geral da União (CGU) within our political system. Initially centralizing the internal control of the Federal Government, recently this body, in addition to defending the legality of the procedures for control, expanded its scope to other functions such as combating corruption, the monitoring of public policies, the promotion of transparency and, as an aspect more innovative, have played an important role in mobilizing civil society, enabling it to exercise the function of social control of the rulers. Thus, the text argues that the role of this organ is more experience in the political history of the country in which the bureaucratic apparatus of the state act with great leadership. But we should emphasize its novelty, arising out of the new democratic context, which is exactly the combination of induction state with a strong connection with society.*

KEYWORDS *Auditing, social control, participatory democracy, transparency, accountability.nt.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

INTRODUÇÃO

A Controladoria Geral da União (CGU) é criação recente no quadro institucional do país, estando prestes a completar uma década de existência em 2013. Ela centraliza o controle interno da Administração Pública Federal no Brasil e tem desempenhado papel de relevo na construção da ordem democrática brasileira, com atuação que vai além da de um mero órgão de controle interno, abarcando outras funções, como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade civil, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes.

A múltipla e inovadora estruturação da CGU é o objeto deste artigo, cujo intuito é descrever essa trajetória e mais especificamente analisar seu papel como fomentador do controle social, gerando um fenômeno que combina o ativismo estatal, característico da nossa história político-administrativa, com uma maior imersão junto a atores sociais. O ineditismo está exatamente neste último aspecto: um órgão burocrático estimulando o controle da sociedade sobre o próprio Estado.

A presente análise traça a trajetória histórica de ampliação de funções da CGU, dando particular ênfase à análise das experiências e iniciativas do fomento e fortalecimento do controle social. A relação especial que esse órgão de controle estabeleceu com os atores sociais tem implicações institucionais e teóricas pouco analisadas pela literatura. Institucionalmente, é a primeira vez que uma agência estatal de controle busca uma articulação tão forte com a sociedade para legitimar a agenda de promoção da transparência e do combate à corrupção. Teoricamente, esse modelo de atuação da CGU revela as imbricações entre Estado e sociedade nos processos participativos.

O texto a seguir está organizado da seguinte maneira. A primeira seção apresenta a trajetória do desenvolvimento institucional da CGU e o significado político desse processo e a segunda analisa o papel inédito da Controladoria na indução e fortalecimento do controle social, descrevendo uma série de experiências e iniciativas recentes. Ao final, é feita uma reflexão sobre o significado dessa experiência inovadora e seus impactos para a democracia brasileira.

A TRAJETÓRIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL DA CGU

A criação da CGU representa inovação institucional no processo de controle dos governantes na democracia brasileira por várias razões. Primeiramente porque reorganizou o controle interno da Administração Pública Federal (APF), centralizando-o em um órgão com *status* ministerial. Até 1994 o controle interno se encontrava fragmentado como um departamento pouco eficiente, dentro de cada ministério, as Secretarias de Controle Interno, conhecidas como Cisets. Essa reorganização envolveu, além da centralização, a extensão das atividades também para o monitoramento das políticas públicas federais executadas nos entes subnacionais, por meio da fiscalização dos programas com financiamento da União (OLIVIERI, 2010). Entretanto, há que se ressaltar que o monitoramento das políticas públicas pela CGU ainda está em processo de consolidação.

Em segundo lugar, a criação da CGU consolida a ampliação das atividades de controle interno para a promoção da qualidade da gestão, indo além, portanto, do clássico controle da legalidade. Além disso, o que lhe tem dado grande visibilidade, a CGU se tornou a "agência anticorrupção do Brasil", responsável também pela luta contra a improbidade administrativa, por promover a

(cc) BY-NC-ND

transparência da APF e fomentar a ética e a integridade (CORRÊA, 2011).[1] Ademais, em quarto lugar, incentivou a difusão da prática do controle interno para os governos subnacionais.

E, por fim, mas não menos importante, a CGU passou a atuar como órgão indutor e fortalecedor do controle social, ou seja, da participação da sociedade civil no controle da administração pública, contribuindo decisivamente para a institucionalização desse processo através de várias iniciativas, como a formação técnica de conselheiros e a iniciativa da organização de conferências sobre controle social.

Para entender essa trajetória singular da CGU, cabe inicialmente constatar que a Constituição de 1988 reforçou os poderes das instituições de controle externo e interno, ambas definidas como guardiãs da legalidade e probidade na gestão pública, o que desencadeou processo gradativo de modernização das estruturas organizacionais desses órgãos, visando melhor qualificá-los para suas atribuições constitucionais.[2]

Esse fortalecimento configurou situação inédita em nossa história político-administrativa, uma vez que nossos dirigentes e gestores públicos têm, hoje, que se relacionar com três diferentes sistemas institucionais: a) o sistema representativo, ou seja, membros do poder legislativo; b) com o sistema participativo, ou seja, com os membros de conselhos de gestão ou controle social, participantes de conferências nacionais, estaduais ou municipais das diversas áreas de políticas públicas; c) e ainda com o sistema de controle, constituído por órgãos como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a CGU etc. (IPEA, 2011).

De fato, além de atuar no controle de irregularidades e da corrupção, a CGU também participa do processo de monitoramento das políticas públicas, envolvendo-se na promoção do desempenho e eficiência das políticas. Tais questões têm sido hoje, mais do que nunca, objeto de preocupação não só do Brasil, mas de todos os governos democráticos uma vez que eles assumem crescentes responsabilidades no provimento de serviços públicos a seus cidadãos, quase sempre em situação de restrição orçamentária.

Portanto, de um lado, as estruturas de controle no Brasil se fortalecem como resultado do desenvolvimento gradual e não linear das instituições democráticas, que requerem a responsabilização política contínua dos governantes e a respectiva prestação de contas de seus atos ou omissões. De outro lado, as instituições de controle em várias partes do mundo se fortalecem em decorrência das demandas sociais crescentes por mais eficiência e melhores resultados na gestão das políticas governamentais (POLLIT, 2008). Na verdade, em várias democracias, mesmo as mais antigas, como a inglesa, os órgãos de controle não só têm se expandido, inclusive para os níveis subnacionais ou governos locais, mas também têm recebido a orientação de que o controle não deve visar apenas o combate à corrupção, mas igualmente melhorar o desempenho da gestão pública.[3]

A estrutura atual da Controladoria, com a multiplicidade de atividades descrita acima, surgiu de forma incremental. No primeiro momento, entre 1994 e 2000, ainda antes do próprio surgimento da CGU, constituiu-se pela reorganização do controle interno e sua ampliação para o monitoramento das políticas públicas. A partir do governo Lula, emerge a visão da CGU como instituição catalizadora das políticas de promoção da transparência e combate à corrupção, como será indicado a seguir.

Conforme legislação criada no governo Lula (Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003, Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e Lei nº 11.204, de 2005), a Controladoria Geral da União liga-se à Presidência da República, com *status* de ministério e atribuições que envolvem a defesa do patrimônio público, o controle interno, a auditoria pública, a correição, a prevenção e o combate à corrupção, as atividades de ouvi-

(cc) BY-NC-ND

doria e o incremento da transparência da gestão no âmbito da Administração Pública Federal. Na realidade, sua constituição se deu pela reunião de órgãos que já existiam antes na APF – a Secretaria Federal de Controle Interno (SFC), do Ministério da Fazenda, e a Corregedoria Geral da União (CRG), criada em 2001, no governo Fernando Henrique Cardoso – e pela criação de duas novas áreas: a Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas, e a Ouvidoria Geral da União (OGU), que cuida das ações de ouvidoria (OLIVIERI, 2010).

Esse processo de centralização e fortalecimento do controle interno e a elevação da CGU ao status de ministério foram fundamentais para a superação da situação anterior de grande ineficiência do controle interno, que se devia ao arranjo institucional que prevaleceu até meados dos anos 1990, caracterizado pela descentralização dessa atividade no interior da APF. Existiam Secretarias De Controle Interno (Cisets) em cada ministério, e essa subordinação hierárquica ao ministro a quem deveriam controlar inviabilizava, na prática, uma atuação efetivamente de controle, auditoria e indicação, e correção de erros e irregularidades (OLIVIERI, 2010).

A rigor, a reforma do controle interno teve início bem antes do surgimento da CGU, e seu primeiro passo foi a criação da SFC no Ministério da Fazenda, em 1994. A secretaria desenvolveu, até 2000, um processo de reformulação das atividades de controle interno e de reorganização institucional. As atividades de auditoria e controle foram reformuladas para passarem a abranger não apenas a verificação da legalidade dos atos da APF, mas também a avaliação da eficiência e efetividade das políticas públicas, de modo a tornar-se um órgão parceiro do gestor na promoção da qualidade na gestão pública, e não apenas aquele que aponta e pune irregularidades (OLIVIERI, 2010).

Para tanto, foi necessária uma reforma organizacional que envolveu, basicamente, a centralização das atividades na SFC, com a decorrente extinção das Cisets, bem como a criação de unidades da SFC em todos os estados (as atuais Controladorias Regionais da União), para aprofundar e tornar mais eficiente a fiscalização dos órgãos da APF nos estados, bem como a fiscalização da utilização das verbas federais pelos municípios. Devido à grande descentralização das políticas públicas, ocorrida a partir dos anos 1980 e 1990, boa parte das políticas sociais implementadas nos municípios têm sido realizadas com recursos federais, cujo controle está a cargo de órgãos federais de controle externo e interno.

Mais recentemente, a CGU passou a fiscalizar também os estados, nas áreas em que executam verbas federais. Assim, o volume de recursos auditados aumentou, em decorrência principalmente da ampliação, nos anos 2000, do orçamento das políticas federais de infraestrutura, realizadas predominantemente por meio de repasses financeiros da União aos estados e municípios, os quais se responsabilizam por realizar obras viárias, de saneamento e habitacionais.

Em 2001 foi criada a Corregedoria Geral da União, que absorveu as atividades de controle interno no ano seguinte, por meio da incorporação da SFC. Esse processo se constituiu, em boa parte, pela reação do governo Fernando Henrique Cardoso a denúncias de corrupção no final de seu segundo mandato, com o objetivo de demonstrar empenho na criação e fortalecimento de instituições de controle.

Todavia, o governo Lula marca uma nova era para a CGU, caracterizada pela ampliação de suas atividades e grande fortalecimento institucional. Já no primeiro dia de seu mandato, em janeiro de 2003, uma medida provisória alterou o nome da Corregedoria Geral da União para Controladoria Geral da União, sacramentando o novo escopo da organização, que foi explicitado no discurso de posse do primeiro ministro chefe da Controladoria:

(cc) BY-NC-ND

> A confiança do presidente Lula e do nosso partido me entregaram a direção desta casa, até ontem chamada de Corregedoria Geral da União. Foi bom que o ato normativo hoje publicado, pelo novo governo, tenha substituído sua denominação para a de Controladoria Geral da União. [...]
>
> Não gostava do título Corregedoria. A lembrança, desde os tempos coloniais, da figura do corregedor-mor, sempre agindo para o serviço de el-rei e seu séquito, na proteção de normas conservadoras, quase imutáveis, por sobre a estrutura das relações escravocratas e, posteriormente, das relações oligárquicas, excludentes – toda essa memória não me agradava. Na Controladoria, cuidaremos, sim, de correição e punições, como atos resultantes da violação dos princípios básicos da Lei e da vida republicana, princípios que precisarão ser mantidos, prestigiados e consolidados. Penso, que sabe?! poderemos, um pouco mais adiante, conseguir no Legislativo *uma nomenclatura mais explicitamente democrática, que encerre, nela mesma, a mensagem valorosa da cidadania, da dignidade da condição humana, que é a essência do Estado Democrático de Direito. Nesse caso, então, chegaríamos à ideia do chefe da Controladoria chamar-se ministro de Estado do Controle e da Transparência. Para o compromisso com a defesa do dinheiro público, que é oriundo dos tributos cobrados aos cidadãos, e com a transparência – a mais plena – que viabilize a total informação de seu destino, como e por que os serviços públicos e as políticas públicas são realizados*. (Trechos do discurso de posse de WALDIR PIRES, 2003, grifos nossos.)

Nessa fala, Waldir Pires, que dirigiu a CGU no primeiro mandato de Lula, deixou explícita a nova visão do governo sobre a atuação da CGU de consubstanciar a busca da plenitude da cidadania e do Estado Democrático de Direito, ou seja, romper com a tradição do exercício do controle como instrumento de imposição pelos governantes de "normas conservadoras e relações excludentes" e associar a atividade de controle às demandas e princípios democráticos: bom uso do dinheiro público e transparência.

Na verdade, é importante frisar que esse momento representou um ponto de inflexão importante na curta história institucional da CGU, quando foram vencidas resistências internas e externas à ampliação de suas atribuições para além do controle interno.[4] A tônica estabelecida a partir daí permanece até hoje, tendo sido garantida pela continuidade na administração da CGU (o atual dirigente, Jorge Hage, foi o principal auxiliar de Waldir Pires e o substituiu a partir de 2006). Essa continuidade se expressa ainda na promoção de importantes iniciativas da CGU desde 2003: o Programa de Fiscalização por meio de Sorteios Públicos, o Portal da Transparência, o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público e a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social.

A primeira iniciativa do ministro Waldir Pires para implementar essa nova visão do governo para a CGU, isto é, de promover relações governamentais democráticas e transparentes, foi a substituição do Programa de Fiscalização nos Municípios – iniciado pela SFC em 1995 e continuado pela corregedoria no governo Fernando Henrique Cardoso – pelo Programa de Fiscalização a partir de Sorteios Públicos. Essas mudanças, realizadas em 2003, visaram tornar a fiscalização já realizada pelos analistas da CGU nos municípios um exemplo de promoção de transparência da gestão pública e de combate à corrupção.

Os efeitos desse programa em termos de visibilidade e aprovação pública foram muito grandes, devido à extensa publicidade promovida pela CGU aos sorteios dos municípios a serem fiscalizados e à inédita divulgação dos relatórios da fiscalização realizada em cada um. As principais mudanças realizadas pelo Programa de Fiscalização por Sorteios foram as seguintes: alteração no foco da fiscalização nos municípios (da gestão do programa federal que repassava os recursos para a gestão do prefeito); a instituição de ampla publicidade ao programa (garantida pela realização dos sorteios pela Caixa Econômica Federal, nos mesmos moldes do sorteio da Loteria Federal, e

(cc) BY-NC-ND

pela publicação dos relatórios identificados por município no site da CGU na internet); e a substituição do foco no aperfeiçoamento da gestão dos ministérios para o combate à corrupção nos municípios.

A mudança no foco da fiscalização foi substantiva. Até 2003, a fiscalização nos municípios tinha como objetivo principal produzir informações sobre o desempenho dos programas federais no nível nacional. A fiscalização nos municípios se restringia a alguns programas escolhidos em função de sua relevância orçamentária, e os municípios eram selecionados com base em critérios estatísticos de forma a constituir uma amostra aleatória de tamanho suficiente para se produzir um diagnóstico no nível nacional da qualidade da gestão de cada ministério. A partir de então, o critério de seleção dos municípios passa a ser o sorteio, e são fiscalizados todos os programas federais implementados no município sorteado. A seleção por sorteio tinha como objetivos criar em todos os municípios a expectativa de serem sorteados e, portanto, fiscalizados (e assim estimular a preocupação, em todos, com a qualidade e probidade da gestão), além de impedir qualquer alegação de que a seleção fosse feita com objetivo de perseguição ou retaliação política.

A publicação dos relatórios no site da CGU também foi uma grande mudança no programa, porque até então os relatórios eram divulgados, mas sem a identificação dos municípios fiscalizados. Desde 2003, os relatórios são divulgados em arquivos de fácil acesso (em formato pdf), identificados com o nome da cidade, e, apesar de relativamente sucinto, cada relatório apresenta de forma muito clara as irregularidades identificadas na fiscalização (e a publicação ocorre após o prefeito ter acesso ao seu conteúdo e oportunidade de retificar informações incorretas).

A reação dos prefeitos foi grande, com ocorrência isolada de eventos de ameaças veladas a equipes de analistas da CGU em visita a municípios e de resistência de funcionários municipais a entregarem documentos oficiais para os analistas, e até com a propositura de mandado de segurança no STJ contra o programa pela Federação dos Municípios do Estado do Maranhão e pela União das Prefeituras da Bahia. Elas alegaram que a CGU não tinha competência para fiscalizar municípios, que a publicação dos relatórios configurava "lesão moral e política" aos prefeitos e que a fiscalização caracterizava perseguição política por parte de Waldir Pires (um dos principais adversários políticos de Antônio Carlos Magalhães na Bahia). O STJ decidiu unanimemente contra os municípios e a favor da continuidade do programa.

Finalmente, a terceira mudança foi a substituição do foco no aperfeiçoamento da gestão dos ministérios para o combate à corrupção nos municípios, e se efetivou na criação de novos instrumentos de fiscalização e novas parcerias entre a CGU, a Polícia Federal e o Ministério Público. As operações especiais, em que funcionários da CGU agiam conjuntamente com agentes da Polícia Federal e do Ministério Público, foram cruciais para a identificação de esquemas de corrupção como, por exemplo, a "máfia das ambulâncias" (desvio de recursos federais na compra de ambulâncias pelos municípios).

A reação política decorrente da atuação da CGU foi tão grande que em 2005 o Senado solicitou ao TCU uma auditoria sobre a Controladoria, especialmente sobre o Programa de Fiscalização por Sorteios. A conclusão do TCU foi que a CGU desempenhava adequadamente suas funções, e que o programa foi executado de acordo com a legislação. Em outras palavras, o Programa de Sorteios permitiu à CGU alterar o direcionamento do planejamento das ações de controle e cumprir seus principais objetivos (combater a corrupção, universalizar a expectativa de controle, aproximar a CGU da sociedade civil e fortalecer o controle social).

Aos poucos, o Programa de Fiscalização por

(cc) BY-NC-ND

sorteios foi expandido. A partir de 2004, incluiu os estados nos sorteios, e desde 2007 as capitais e os grandes municípios (com mais de 500 mil habitantes) passaram também a ser fiscalizados (eles estavam excluídos dos sorteios devido à restrição da capacidade da CGU de dispor de funcionários para fiscalizar estruturas governamentais maiores). Um dos seus principais resultados concretos foi a inédita divulgação de informações sobre a gestão municipal. Com base nessas informações, foram realizados trabalhos científicos que nos permitem conhecer muito mais sobre a gestão e a política municipais brasileiras, e cuja realização seria praticamente impossível sem o trabalho da CGU, uma vez que muito dificilmente uma equipe de pesquisadores teria recursos suficientes para construir uma série de dados tão extensa quanto essa. Para se ter uma ideia mais clara, até 2009, segundo o site da CGU, haviam sido fiscalizados 1.811 municípios (32,5% do total), e o volume de recursos auditados correspondeu a quase R$ 14 bilhões.

Hoje sabemos que a principal causa das irregularidades encontradas nos municípios auditados até agora é a má gestão e não a corrupção. Erros devidos à falta de qualificação do pessoal levam a irregularidades no uso dos recursos federais pelos municípios, e em poucos casos os erros podem ser enquadrados como efetivo desvio de dinheiro (BIDERMAN; AVELINO, 2010). Em muitos casos, há desvio de função, como, por exemplo, dinheiro enviado para ser gasto na compra de remédios é usado na compra de material escolar, o que é uma irregularidade do ponto de vista legal, mas não caracteriza corrupção. Além disso, ainda é pequena a capacidade dos ministérios para resolver os problemas que ocorrem na implementação de suas políticas em nível municipal de governo. A partir da análise dos relatórios da CGU, Marcos Mendes (2004) identificou os principais problemas na gestão do Fundef (atual Fundeb) nos municípios, bem como a inação do Ministério da Educação em criar instrumentos para resolvê-los em âmbito nacional.

Esses trabalhos demonstram, portanto, que do ponto de vista administrativo é necessário promover a qualidade da gestão federal e municipal para o melhor uso dos recursos públicos. Isso não implica dizer que o problema da corrupção não existe, mas reconhecer que o problema dos municípios não se refere apenas a condutas ilegais, mas principalmente diz respeito à capacitação para gerir as políticas e extrair o máximo resultado dos recursos escassos, sejam locais ou federais.

Outros trabalhos analisaram os efeitos da publicidade desses relatórios sobre os resultados da eleição municipal. Ferraz *et alii* (2008) mostraram que os prefeitos que se candidataram à reeleição e que tinham tido suas administrações mal avaliadas no relatório da CGU tiveram mais dificuldade para se reeleger. Ou seja, a disponibilidade de informação sobre a qualidade da gestão dos prefeitos tem efeitos políticos concretos, pois a população tende a não reeleger prefeitos mal avaliados. Note-se que o objetivo da CGU não é fazer uma avaliação propriamente dita da gestão dos prefeitos, mas apenas apontar irregularidades na gestão de recursos federais – mas é claro que a população associará as irregularidades com a sensação que tem sobre a qualidade dos serviços.

O Programa de Fiscalização por Sorteios alcançou, portanto, os objetivos desejados pelo governo de promover a transparência das ações governamentais (como veremos a seguir, a gestão federal também ficou mais exposta, através da divulgação de dados no Portal da Transparência) e houve efeito mensurável sobre a responsabilização dos governantes do nível municipal em função dos resultados das fiscalizações da CGU.

Por outro lado, o Programa de Fiscalização por Sorteios também permitiu à CGU se aproximar da gestão municipal e perceber as fragilidades da atuação dos conselhos municipais, especialmente quanto a sua capacidade de efetuar o controle so-

(cc) BY-NC-ND

cial, ou seja, identificar problemas na gestão municipal e alertar as instituições de controle como tribunais de contas e Ministério Público. Dessa experiência surgiu o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público, destinado à capacitação técnica dos conselheiros, como vemos mais adiante.

A CGU COMO INDUTORA E FORTALECEDORA DO CONTROLE SOCIAL

Nesta parte do texto, procura-se mostrar como a CGU, órgão da burocracia governamental, inicialmente constituída como instrumento de controle interno, assume papel de destaque na indução da própria atividade de controle social, realizando duas atividades tradicionalmente assumidas pelas instituições políticas representativas, sem, entretanto, pretender substituí-las: 1) organização política da sociedade civil por meio de fóruns ou órgãos colegiados; 2) capacitação de membros ou lideranças da sociedade civil para o exercício da cidadania.

É interessante relembrar aqui que isso está claramente explicitado em texto publicado pela *Revista da CGU*, quando cita o primeiro dirigente da CGU no governo Lula como o inspirador original desse movimento, num momento em que ainda não havia na instituição uma reflexão sobre isso:

> A decisão política de incluir na agenda de ações da CGU o enfrentamento do problema da ausência das condições necessárias ao exercício do controle social por parte da sociedade deve ser creditada ao ex-ministro Waldir Pires – pessoa que tem a sua história marcada pela militância em movimentos sociais de luta pela democratização do país. (SANTANA, 2009, p. 47).

Três iniciativas principais da CGU na organização da sociedade civil e em sua capacitação técnica para o exercício do controle social serão aqui enfatizadas: a criação do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC), a criação do Programa de Olho Vivo no Dinheiro Público e a convocação e organização da Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial).

Antes de analisar especificamente a constituição do CTPCC, cabe indicar que desde 2004 foi disponibilizado na internet pela CGU o Portal da Transparência. Mais do que o uso de uma nova tecnologia eletrônica, a criação desse portal representa medida de considerável importância política, considerando ter ele permitido o acesso livre não só da imprensa, mas de todos os cidadãos brasileiros, a milhares de informações relativas ao governo federal, aí incluindo obras, licitações, políticas públicas, inclusive os beneficiários dos programas sociais, despesas governamentais de vários tipos, salários e diárias de servidores públicos, transferências para estados e municípios num total de 800 milhões de registros sobre mais de 5 mil ações governamentais (www.portaltransparencia.gov.br).

Segundo indicações da própria CGU, a criação do portal visou aumentar a transparência da gestão pública e permitir que o cidadão acompanhe como o dinheiro público está sendo utilizado e ajude a fiscalizá-lo. Qualquer cidadão, sem necessidade de senha, pode acompanhar os gastos do governo federal. Desde sua instalação, em 2004, o número de visitantes tem crescido: iniciou-se com pouco mais de 64 mil e atingiu em 2010 a cifra de quase 4 milhões de visitantes anuais. Tudo isso fez com que o Portal da Transparência tenha se tornado referência internacional, garantindo reconhecimento e prêmios ao Brasil pelos incentivos ao controle social (www.portaltransparencia.gov.br).

Com relação ao Conselho da Transparência Pública e do Combate à Corrupção, trata-se de um colegiado consultivo ligado à CGU, com o obje-

(cc) BY-NC-ND

tivo de sugerir e debater medidas de aperfeiçoamento dos métodos e sistemas de controle dos recursos públicos, de promoção da transparência na gestão pública e de combate à corrupção e à impunidade, como informa o site institucional da Controladoria. Ao tomar a iniciativa de criá-lo, a CGU orientou-se por princípios de *accountability* frente à sociedade civil, distribuindo seus membros de forma paritária entre ela e os representantes do Estado (LINHARES NETO, 2009).

Assim, o CTPCC está composto de um total de 20 membros, sendo 10 representantes de instituições estatais e 10, de instituições da sociedade civil. Dentro os representantes estatais, estão: CGU, Advocacia Geral da União, Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União, da Comissão de Ética Pública da Presidência da República, da Casa Civil, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Justiça, do Ministério do Planejamento e Orçamento e do Ministério das Relações Exteriores. Dentre os representantes da sociedade civil, estão: Ordem dos Advogados do Brasil, Associação Brasileira de Imprensa, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, Associação de Igrejas Evangélicas, Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (ABONG), sindicatos patronais e trabalhistas, Transparência Brasil, Instituto Ethos e um cidadão brasileiro com atuação notória.

Algumas questões teóricas podem ser suscitadas a partir da atuação desse conselho. A primeira refere-se à articulação entre Estado e instituições democráticas de representação e participação.[5] A atuação do CTPCC traz, na verdade, exemplos, um bem-sucedido, outro não tanto, de um processo de articulação entre uma agência burocrática governamental (CGU), uma instituição participativa (a CTPCC) e o Congresso. O exemplo de um resultado bem-sucedido dessa articulação pode ser encontrado no caso da lei de acesso à informação, que foi incluída na pauta das discussões do CTPCC desde 2005. Segundo Linhares Neto (2009), depois de numerosos debates sobre esse tema na comissão, ele foi enviado à Casa Civil da Presidência da República e, depois de revisto, foi agregado ao Projeto de Lei nº 5.228/200, enviado ao Congresso e recentemente aprovado como a Lei de Acesso à Informação (maio de 2012).

Já o exemplo não tão bem-sucedido, em termos de seu resultado, mas não em termos do processo de articulação entre os sistemas institucionais mencionados, refere-se ao tema de conflito de interesses. Seu objetivo era instituir um período mínimo prévio para que os altos dirigentes públicos pudessem assumir cargos na iniciativa privada. Como se trata de questão importante para o controle da corrupção e a *accountability* governamental, foi criado dentro do CTPCC, já em 2005, um grupo de trabalho encarregado dessa discussão que também elaborou um anteprojeto encaminhado à Casa Civil da Presidência da República para em seguida ser submetido à consulta pública. Desde o final de 2006, um projeto de lei sobre esse assunto foi para o Congresso Nacional. Todavia, ele foi barrado por lideranças do Partido dos Democratas, que alegaram que a comissão de mérito não havia realizado audiência pública, engavetando assim o assunto (LINHARES NETO, 2011, p. 32-33).

Em suma, tais relatos evidenciam situações antes inéditas na história político-administrativa brasileira de articulação entre aparato de controle e instituições democráticas participativas e representativas cujas implicações merecem ser objeto de reflexão mais aprofundada pela literatura da ciência política e da administração pública.

A segunda questão teórica a destacar na comissão paritária Estado/sociedade civil no controle social refere-se às iniciativas fomentadoras da CGU de criação de novas instituições estatais e societais. Cabe relatar que nasceu do CTPCC, como iniciativa conjunta da CGU e do Instituto Ethos, um cadastro nacional de empresas comprometidas com a ética e a integridade. Esse ca-

(cc) BY-NC-ND

dastro, denominado "Empresa Pró-Ética", avalia e divulga as empresas voluntariamente engajadas na construção de um ambiente de integridade e confiança nas relações comerciais, inclusive naquelas que envolvem o setor público. Ele pretende dar visibilidade às empresas que compartilham a ideia de que a corrupção é um problema que deve ser prevenido e combatido não só pelo governo, mas também pelo setor privado e pela sociedade, e fazer com que as empresas, ao se cadastrar, assumam o compromisso público e voluntário, perante o governo e a sociedade, de adotar medidas para prevenir e combater a corrupção dentro de sua instituição, em favor da ética nos negócio.[6]

Em outras palavras, tem-se aqui uma clara ação estimuladora do Estado para que a sociedade se organize para exercer o controle das próprias atividades governamentais.

Mais recentemente (por meio do Decreto n.º 7.592, de 28 de outubro de 2011), a CGU levou adiante sua ação empreendedora de ampliação da transparência da administração pública brasileira criando também o Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas, isto é, o Cepim. Trata-se de uma inovação organizacional mais simples porque se refere apenas à formação de um banco de informações mantido por ela, a partir de dados fornecidos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Ele tem por objetivo consolidar e divulgar a relação das entidades privadas sem fins lucrativos que estão impedidas de celebrar convênios, contratos de repasse ou termos de parceria com a Administração Pública Federal. Segundo o próprio site da CGU, o cadastro facilita a consulta por nomes ou CNPJ da entidade, indica o motivo do impedimento, tudo em linguagem técnica acessível, servindo de fonte de referência aos órgãos do governo para prevenir a corrupção, sendo também ferramenta de transparência para a sociedade em geral. Portanto, a ação de fomento aqui se configura pela simples agilidade de reunir informações e disponibilizá-las.

Também o Programa Olho Vivo no Dinheiro Público representa ação fomentadora por parte da CGU, mas de outro tipo. Seu ativismo aqui se refere à formação de capacidade técnica na sociedade civil para o exercício da função do controle social (LINHARES NETO, 2009). Esse programa nasceu, durante a implantação de outro programa da CGU, o Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos, em 2003. Nessa ocasião, constatou-se que inúmeras irregularidades encontradas nos municípios que executavam obras com recursos financeiros transferidos pela União eram decorrentes de fraudes ou corrupção, mas que outra parte também significativa era resultante da falta de preparo ou de capacitação dos servidores municipais responsáveis pela execução dos programas.

Em decorrência disso, a CGU se mobilizou internamente e iniciou o Projeto de Mobilização e Capacitação de Agentes Públicos, Conselheiros Municipais e Lideranças Locais, o que acabou levando à institucionalização do Programa Olho Vivo em 2004. Conforme balanço desse programa, em apenas quatro anos de atividades, foram realizados 124 reuniões de formação de quadros de mais de mil municípios brasileiros, envolvendo, no total, mais de 15 mil conselheiros municipais, agentes públicos e lideranças locais (SANTANA, 2009, p. 44).

Apesar do balanço positivo quando se olha para o alcance das atividades já desenvolvidas pelo Programa Olho Vivo, Santana (2009, p. 56) também faz alerta para seus limites. O primeiro refere-se ao fato de os cursos ocorrerem em apenas dois ou três dias, o que considera tempo insuficiente para que os cidadãos se qualifiquem tanto de forma técnica como de maneira política para o exercício do controle social.

O segundo nos leva a uma questão ainda mais complexa e que Santana chama de "limitações históricas impostas pela cultura secular da não

(cc) BY-NC-ND

participação", obstáculo que considera superável ao longo do tempo, uma vez que, assim como o Olho Vivo, existe um conjunto de outras experiências de aprendizagem democrática que estão contribuindo para incluir na cultura política brasileira o controle social como um instrumento de adensamento da democracia, o que abre a expectativa de mudanças.

Por fim, Santana ainda destaca que a diversificação dos cursos, a ampliação de parcerias com organizações da sociedade civil, assim como a indução e o fortalecimento de uma grande rede que inclua organizações locais, regionais e nacional, em torno de ações educativas com as mesmas finalidades verificadas no Olho Vivo, serão vitais para que o programa continue percorrendo um caminho por ele considerado exitoso.

Com relação à Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial), cabe indicar que ela também surgiu no seio da CGU no momento em que esta realizava seu 1º Seminário Nacional sobre Controle Social, em setembro de 2009, que já havia mobilizado mais de 500 participantes. A partir daí, ela foi convocada oficialmente pelo presidente da República em dezembro de 2010. E teve grande importância porque, desde então, foram feitas no país 837 conferências municipais e 186 regionais, além de conferências livres, realizadas por organizações não governamentais, de estudantes, associações de moradores e de outros grupos organizados. A preparação da conferência, que mobilizou cerca de 1 milhão de pessoas nas etapas municipais, regionais e estaduais (por volta de 2,5 mil conferências), favoreceu posteriormente a implementação da nova lei de acesso à informação na agenda pública.

Entre os 1.200 delegados presentes na Consocial, realizada em maio de 2012 em Brasília, havia representantes da sociedade civil, do poder públicos dos conselhos de políticas públicas, preocupados em discutir diretrizes de atuação para assegurar a efetividade de políticas públicas de promoção da transparência e da participação social.[7]

Dentre os quatro eixos temáticos, o que mais recebeu propostas foi o que trata das diretrizes para prevenção e combate à corrupção: 5.736 (28%). Já o eixo temático sobre mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública recebeu 5.122 propostas (25%). O número de sugestões apresentadas em relação à promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos recebeu 4.917 propostas (24%); e o quarto eixo, referente à atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle, 4.712 (23%).

Dois pontos principais chamam particularmente a atenção nos resultados da Consocial.

O primeiro refere-se ao fato de que o financiamento exclusivamente público de campanhas eleitorais foi a recomendação que mais votos recebeu, com 80 propostas votadas eletronicamente por aproximadamente 1,1 mil delegados que participaram do evento.Conforme a proposta, um valor limitado e igual para todos os partidos deve ser estabelecido a partir de um fundo público, "sendo passível de suspensão dos direitos políticos aquele que usufruir de financiamentos privados e com multa para empresas, pessoas físicas e/ou entidades que financiarem essas campanhas". A sugestão acrescenta que "deve haver efetiva fiscalização e redução do número de partidos políticos, com dados disponibilizados nos portais de transparência" (www.consocial.cgu.gov.br).

Segundo, além do combate à corrupção, outro assunto em destaque na Consocial foi a Lei de Acesso à Informação, que, segundo uma das recomendações aprovadas, deve ser aplicada "com severidade e rigor como forma de auxiliar o acesso à informação e combater a corrupção". Diz o documento: "Para tanto, os governos devem implantar sistemas informacionais com códigos livres, padronizados e interligados entre os seus

(cc) BY-NC-ND

setores; criar em suas páginas *links* de acesso às contas das despesas e investimentos municipais de forma simples e inteligível aos cidadãos, onde se publiquem em tempo real toda a tramitação dos processos em tribunais de contas e controladorias, assim como dos atos administrativos em geral" (www.consocial.cgu.gov.br).

Na opinião da diretora de Prevenção da Corrupção da Controladoria Geral da União (CGU), Vânia Vieira, "é uma feliz coincidência" que a Consocial tenha ocorrido na semana em que entrou em vigor a Lei de Acesso à Informação. Para ela, a divulgação da lei e a mobilização da sociedade são consideradas estratégicas pelo governo. "Pode ter portal de transparência, dado aberto na internet e conselhos funcionando, mas é fundamental que haja participação. A transparência só vai adquirir potência de modificar [a cultura política do país] na medida em que houver participação social", acrescenta Pedro Pontual, diretor de Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República (www.consocial.cgu.gov.br).

Esse dois pontos mostram claramente outro papel político exercido pela CGU, além dos já mencionados anteriormente (defesa da legalidade, combate à corrupção promoção da eficiência das políticas públicas e capacitação para o controle social), o de mobilização da sociedade para a defesa de uma causa, não só a garantia da Lei de Acesso à Informação, mas também o financiamento público de campanhas eleitorais. Trata-se de um papel político tradicionalmente exercido por partidos políticos, associações da sociedade civil ou grupos específicos de *advocacy*, mas que está sendo realizado por um órgão burocrático do Estado, e mais especificamente, da área de controle.

Note-se que a singularidade desse caso não tem o intuito, aqui, de fazer uma crítica conservadora a um "uso político" da CGU, nem de dizer que sua atuação é feita em detrimento de outras instituições clássicas da democracia, já que a Controladoria faz articulações com organizações autônomas, as quais aceitam participar e até incentivam outras a fazê-lo, além de os próprios partidos mandarem seus militantes para a Consocial. Em vez de um olhar dicotômico, o que se pretende realçar é que há novas combinações na democracia brasileira entre o sistema representativo, o participativo e o sistema de controle. E o que é mais importante: é necessário haver uma reflexão ainda mais aprofundada sobre o potencial e os desafios desse novo arranjo político.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: IMPLICAÇÕES PARA A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Ao ampliar o foco de sua atuação para além do controle interno, a CGU tornou clara, para os seus membros, a ligação dos problemas da gestão pública com os do controle democrático. No que se refere à gestão, o aprofundamento dos mecanismos de transparência e auditoria, tais como a fiscalização por sorteios públicos, por exemplo, fez com que a CGU constatasse que as dificuldades dos governos locais fossem bem além da corrupção – embora esta nunca tenha sido esquecida. Por isso, começou a atuar mais sobre a melhoria das gestões públicas e em particular sobre a capacitação técnica dos gestores locais.

Em todo esse processo, o mais importante foi que os dirigentes da CGU perceberam claramente que estavam atuando dentro de um novo contexto democrático e de grande valorização das instituições participativas (inclusive em termos constitucionais), e, portanto, seria preciso envolver atores sociais para conseguir, a um só tempo, combater a corrupção e capacitar a sociedade para cobrar mais dos governos. Em suma, seria preciso agir em prol de uma pedagogia cidadã para construir governos com melhor desempenho.

(cc) BY-NC-ND

Ao adotar esse caminho, a CGU se tornou mais porosa e imbricada (*embedded*) com a sociedade, conforme a denominação clássica de Peter Evans (1993). Isso aumentou sua legitimidade social e seu poder dentro do governo, em processo similar ao que ocorreu com outras burocracias (MARTINS, 1976; NUNES, 1997). Se esse não é um fenômeno novo, de um lado, por outro revela ineditismo, na medida em que gerou uma nova combinação entre sistemas representativos, participativos e de controle.

É claro que há o perigo de a CGU exacerbar o seu poder, adotando a postura que o Ministério Público teve na década de 1990, quando procurou ser o paladino da justiça e se colocou como o representante por excelência da sociedade (cf. ARANTES, 2002). Embora exista essa possibilidade, o que se constata na pesquisa é um caminho diferente: houve uma aproximação com atores sociais e outras instituições, criando espaços de parceria ou atuando em processos de capacitação dos cidadãos. Em vez de insulada e "salvacionista", como muitas burocracias atuaram historicamente no país, a ação da CGU tem sido mais aberta e entrelaçada.

A descoberta dessa nova prática, com feições inéditas para um órgão burocrático de controle, abre uma nova agenda de pesquisa na área de Administração Pública no Brasil. O que se constata, com o presente trabalho, é que a defesa isolada do sistema representativo ou do participativo já não faz mais sentido, tanto do ponto de vista teórico quanto no plano normativo, porque as interações são mais dinâmicas e ricas, inclusive agora contempladas com a entrada em cena dos órgãos de controle. O caso da CGU é expressivo dessa nova realidade, pois ela não atua mais apenas como controladora, mas também como ativadora das energias políticas e sociais da cidadania.

NOTAS

[1] Segundo Corrêa (2011), integridade pública é conceito desenvolvido pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômicos) e se refere à aplicação de valores e normas aceitas nas práticas cotidianas das organizações do setor público. Assim, o objetivo de um sistema de integridade seria tornar a corrupção, ou seja, a prática ilícita, atividade de alto risco e baixo retorno. (p. 165).

[2] Conforme o artigo 70 da Constituição de 1988, o controle divide-se em externo e interno: o primeiro é efetuado pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e o segundo está a cargo do "sistema de controle interno de cada poder". Com a criação da Controladoria Geral da União, em 2003, esse órgão passou a se incumbir da responsabilidade pelo controle interno da Administração Pública Federal, inclusive do controle dos recursos federais repassados aos governos subnacionais.

[3] Esse trecho, embora relativo à situação inglesa, exprime bem a nova realidade das relações entre controle e gestão pública: "É nosso objetivo que as autoridades locais percebam, cada vez mais, seus auditores como uma fonte de ideias e sugestões construtivas, e não apenas como uma checagem retrospectiva da legalidade e uso apropriado dos recursos públicos. [...] Nós acreditamos que uma relação cooperativa e colaborativa entre auditores e autoridades locais pode auxiliar imensamente a busca por economia, eficiência e efetividade. Obviamente os auditores jamais perderão suas funções regulatórias. Eles devem, antes de tudo, garantir que o gasto público seja apropriado e esteja de acordo com a lei. Mas o seu papel vai muito além de uma definição estreita de auditoria de questões gerenciais, e mudanças positivas [nesse sentido] podem ser alcançadas onde a cooperação surgir" (RADFORD, 1991, p. 918).

[4] Menção especial deve ser feita às pressões vindas de setores conservadores do Congresso Nacional que defendiam que a CGU não deveria fiscalizar os municípios brasileiros, como afirmou o senador da Bahia Cesar Borges, em pronunciamento no dia 11/12/2003, criticando o suposto "uso da CGU para fins políticos" (SANTANA, 2009, p. 48).

[5] A respeito da discussão teórica sobre a articulação entre instituições democráticas participativas e representativas, ver os textos de Urbinati (2006), Pinto (2009), Loureiro (2009). Sobre estudos empíricos relativos ao tema, pode-se citar também a interessante pesquisa recente de Pogrebinsky e Santos (2011).

[6] Ver trechos da ata de reunião desse conselho, realizada em maio de 2010, também publicada em site na internet. Nessa reunião, sugeriram-se também medidas para garantir a transparência dos projetos para a Copa de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

(cc) BY-NC-ND

[7] Ela se organizou em quatro eixos temáticos: 1) promoção da transparência pública e acesso à informação e dados públicos; 2) mecanismos de controle social, engajamento e capacitação da sociedade para o controle da gestão pública; 3) atuação dos conselhos de políticas públicas como instâncias de controle; 4) diretrizes para a prevenção e combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/Educ, 2002.

BIDERMAN, Ciro; AVELINO, George. *A descentralização brasileira em perspectiva comparada:* gestão das transferências federais para os municípios. Relatório de Pesquisa. São Paulo: CEPESP/FGV, 2010.

CORREA, Izabela M. Sistema de integridade: avanços e agenda de ação para a Administração Pública Federal. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). *Corrupção e sistema político no Brasil.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

CORREA, Izabela M.; CAPANEMA, Renato de Oliveira (2009). O papel da Controladoria Geral da União no fortalecimento do Sistema Nacional de Integridade no Brasil, texto apresentado no XIV Congreso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de La Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, outubro, 2009.

EVANS, PETER. Estado como problema e solução. *Revista Lua Nova.* n. 28-29, 1993.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. *Quarterly Journal of Economics*, v. 123, n. 2, p. 703-745, 2008.

LINHARES NETO, Damásio A.; BRITO, Eveline M. Incidência da atuação do Conselho da Transparência Pública e combate à corrupção no processo de *accountability* federal. *Revista da CGU*, Brasília, Presidência da República, Controladoria Geral da União, ano VI, n. 9, jun. 2011.

LOUREIRO, Maria Rita. Interpretações contemporâneas da representação. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 1, p. 63-93, 2009.

LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos tribunais de contas no Brasil contemporâneo. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p. 739-772, ago. 2009.

MARTINS, Luciano. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MENDES, Marcos. Análise das irregularidades na administração municipal do Fundef: constatações do programa de fiscalização a partir de sorteios públicos da Controladoria Geral da União. Transparência Brasil. 2004. Disponível no site <www.transparencia.org.br>.

NUNES, EDSON. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: Enap, 1999.

OLIVIERI, CECÍLIA. *A lógica política do controle interno* – O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro. São Paulo: Annablume, 2010.

PINTO, C. R. J. Espaços deliberativos e a questão da representação. *RBCS*, São Paulo, v. 19, n. 54, fev. 2004.

POLLIT, CRISTOPHER *et alii. Desempenho ou Legalidade*? Auditoria operacional e de gestão pública em cinco países. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

RADFORD, M. Auditing for change: local government and the audit commission. *The Modern Law Review,* v. 54, n. 6, Law and Accountancy, p. 912-932, Nov. 1991.

SANTANA, ANTÔNIO. E. S. Programa Olho Vivo no Dinheiro Público: limites e possibilidades de fomento do controle social. *Revista da CGU*, Brasília: Presidência da República, Controladoria Geral da União, ano IV, n. 6, set. 2009.

SPINELLI, M. V. C. O sistema de controle interno do Executivo federal em perspectiva comparada. *Revista da CGU*, Brasília: Presidência da República, Controladoria Geral da União, ano IV, n. 6, set. 2009.

POGREBINSCHI, THAMY; SANTOS, F. G. M. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. Dados (Rio de Janeiro. Impresso), *Revista de Ciências Sociais*, v. 54, p. 21-47, 2011.

URBINATI, NADIA. *Representative Democracy*: Principles & Genealogy. Chicago: The University of Chicago Press. 2006.

(cc) BY-NC-ND

POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS PARA A EQUIDADE: UM ESTUDO SOBRE O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS*

PUBLICS AND SOCIAL POLICIES FOR EQUITY: A STUDY OF THE UNIVERSITY FOR ALL PROGRAM

RESUMO

Este ensaio buscou analisar o contexto de surgimento, implantação e o impacto do Programa Universidade para Todos (ProUni) como política pública e social de acesso ao ensino superior no Brasil. Pela perspectiva da *policy analysis*, realizou-se: o estudo contextual de discussões que impulsionaram a elaboração de políticas equitativas voltadas a esse nível de ensino; a análise do funcionamento do ProUni e suas implicações no campo educacional; e o estudo dos processos de redução de pobreza, de *empowerment* e de estigmatização desses alunos. Para tanto, foram consultadas diferentes bases de dados e realizadas 18 entrevistas. Políticas como o ProUni implicam a redistribuição de recursos, a redução de privilégios de acesso ao ensino superior, e suscitam resistências que podem ser verificadas no interior das instituições.

PALAVRAS-CHAVE ProUni, equidade, campo educacional, estigma, *empowerment*.

Bruna Cruz de Anhaia bruna.anhaia@ufrgs.br e bruna.anhaia@hotmail.com
Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
Mestranda em Sociologia e graduanda em Políticas Públicas na UFRGS; bacharel em Ciências Sociais pela mesma universidade; realizou um período de graduação sanduíche na Universidade do Porto, Portugal
Integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU Sociologia/UFRGS).

Artigo submetido no dia 26.09.2011 e aprovado em 28.05.2012

ABSTRACT *This paper searched to analyze the creation context, implantation and impact of the Program University for All (ProUni) as one public and social politics to access higher education in Brazil. Through the perspective of policy analysis was realized: the contextual study of discussions that had stimulated the elaboration of equity politics directed to this level of education; the functioning analysis of the ProUni and its implications in the educational field; and the poverty reduction processes studies, of empowerment and stigmatization of these students. Different databases had been consulted and had been made 18 interviews with scholarships holders. Politics like ProUni resulted in resources redistribution, in privileges reduction in access to the higher education and resistances can be perceived in the higher education institutions.*

KEYWORDS *ProUni, equity, educational field, stigma, empowerment.*

* Este artigo recebeu menção honrosa na categoria Mestre da 3ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade: avanços práticos, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, com apoio da Fundação Ford.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

APRESENTAÇÃO

Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 2009, ainda que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) nacional tenha apresentado um crescimento constante ao longo da década, o Brasil continuava a situar-se entre os países mais desiguais do mundo (PNUD, 2010). No que se refere à educação, de acordo com o relatório do Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o nível de escolaridade da população brasileira é baixo e desigual. Esse quadro é marcado, entre outros fatores: pelo acesso restrito à educação infantil de qualidade; pelos níveis insuficientes e desiguais de desempenho e conclusão do ensino fundamental – com menores possibilidades de acesso para alunos portadores de deficiência –; pelos níveis baixos de acesso, permanência e conclusão do ensino médio; e, pelo acesso restrito e desigual ao ensino superior (CDES, 2009).

Apesar da expressividade do sistema nacional de ensino superior, em 2006 a taxa bruta de matriculados no Brasil mantinha-se como uma das menores no continente latino-americano. No país, a porcentagem era de 23,8%, enquanto a média da América Latina era de 31,7% (IBGE/PNAD, 2007; SEDLAC, 2006). Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2009, apenas 30,3% dos jovens entre 18 e 24 anos estavam estudando. Importante ressaltar que, apesar de ser esta a faixa etária recomendada para a realização de estudos no ensino superior, pouco menos da metade do percentual dos estudantes – ou seja, 14,7% desses jovens – estavam frequentando esse nível de ensino. Outros 11,9% dos jovens de 18 a 24 anos estavam cursando o ensino médio e 3,7% encontravam-se frequentando o ensino fundamental (IBGE/PNAD, 2009). Quando analisada mais profundamente a composição do quadro de estudantes de ensino superior, os dados evidenciam também uma grande desigualdade de acesso à educação por rendimento familiar.

De acordo com a mesma pesquisa, em 2009 mais da metade dos estudantes do ensino público e privado eram provenientes de famílias com os rendimentos mais altos – o 5º quinto de renda (50,9% e 53,3%, respectivamente). Os estudantes provenientes de famílias com os rendimentos mais baixos, 1º quinto, correspondem a 3,4% dos estudantes no ensino público e 1,5% no ensino privado. Nesse sentido, é possível afirmar que persiste no Brasil:

> [...] uma pirâmide educacional profundamente perversa, que só permite que uma fração muito pequena de estudantes tenha acesso à educação superior. Isto agora se mostra como o maior empecilho a suas perspectivas futuras. (NEVES; MORCHE; ANHAIA, 2009, p. 2).

O aumento do número de estudantes nesse nível de ensino, entretanto, pode-se dar não apenas pela criação de novas vagas, mas também pelo melhor aproveitamento daquelas já existentes – alternativa cuja principal vantagem é a possibilidade de sua implementação a curto prazo. Segundo dados do INEP, em 2004, 6,89% das vagas do ensino superior público em graduações presenciais estavam ociosas, e chegavam a 49,51% de ociosidade no setor privado (MEC/INEP, 2004). Foi pensando na necessidade de aproveitá-las e de aumentar o controle fiscal sobre as instituições de ensino superior (IES) filantrópicas – que recebiam a isenção de impostos com base no número de bolsas de estudo oferecidas, por elas declaradas –, que o governo federal criou, em 2004, o Programa Universidade para Todos (ProUni).

O Programa tem por objetivo oferecer bolsas de estudo no setor privado, onde se encontra grande parte das vagas a serem ocupadas, e busca

(cc) BY-NC-ND

atender a população de baixa renda – contando, ainda, com a reserva de vagas por cor declarada. Desse modo, sua criação surge como uma proposta para a resolução de três grandes problemas: (1) o baixo aproveitamento de vagas no setor privado; (2) a necessidade de se atingir maiores percentuais de alunos no ensino superior; e (3) o pequeno acesso dos estudantes de baixa renda e pertencentes a minorias a este nível de ensino. Ressalta-se, assim, a importância de analisá-lo.

O PROUNI COMO OBJETO DE ESTUDO E OS MÉTODOS DE ANÁLISE DE DADOS

Na literatura corrente sobre o Programa, observa-se a preponderância de estudos que versam sobre a sua política fiscal – muitas vezes, englobando os argumentos críticos por entenderem o ProUni como um indicador de privatização da educação superior brasileira –; alguns trabalhos que realizam descrições gerais sobre o funcionamento dessa política; e, estudos que buscam inserir o Programa em um contexto de redefinição de agendas de políticas de inclusão social nos mais variados níveis (econômico, cultural, etc.) (ALMEIDA, 2006; CARVALHO, 2006; CATANI, GILIOLI, 2005; ANDRÉS, 2008; SEGENREICH, 2009; TEOTÔNIO, SILVA, 2006).

Em menor medida, citam-se, ainda, pesquisas que buscam articular as questões de acesso e permanência a esse nível de ensino englobando a perspectiva dos alunos beneficiários. O resultado desse estudo é a complexificação da discussão sobre o Programa, com ganhos na compreensão sobre possíveis limitadores do sucesso da política no interior das IES e dos potencias de mudança nas expectativas de vida futura desses alunos (APRILE, BARONE, 2008; NEVES, MORCHE, ANHAIA, 2009; SOTERO, 2009).

No presente estudo, buscou-se articular a análise do Programa em duas diferentes dimensões (macro e micro), perpassando, portanto, pela exposição e discussão de dados oficiais, bem como pela perspectiva dos alunos beneficiários por essa política. Tal opção justifica-se pelo entendimento de que é necessário compreender o alcance do ProUni ao nível nacional, porém sem deixar de analisar os processos micropolíticos no interior das IES, resultantes de sua implementação. Decorre daí a ampliação do potencial de compreensão do Programa, uma vez que, para Elias e Scotson (2000), os dados podem ser estatisticamente significativos sem ter significação sociológica, ou mesmo podem ser sociologicamente significativos sem ter significação estatística.

Nesse sentido, na perspectiva de análise do ProUni, buscou-se uma aproximação com a *policy analysis* que o estudo sugere: (a) do grau de influência das estruturas políticas (*polity*); (b) dos processos de negociação política (*politics*); e (c) do resultado material concreto (*policy*) (FREY, 2000). Essas etapas estão representadas neste trabalho, respectivamente, pelo estudo: (a) dos debates travados por grandes órgãos de pressão em torno da necessidade de promoção da equidade no setor educacional, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco); (b) do contexto de surgimento do Programa, regras de funcionamento e articulação com outras ações; e (c) da análise do impacto ocasionado pela criação e implantação do ProUni, nos níveis nacional e institucional. Como fundamentação teórica da discussão, optou-se pelo aporte sociológico.

Entendemos, assim, que a população beneficiada pelo Programa se encontra na situação de pobreza de cidadania, caracterizada pela impossibilidade de apropriação de determinados bens – no caso, a educação superior privada (FERNANDES, 1991). Pautado pela tentativa de oferecimento de melhores condições a essa população, o ProUni é guiado no sentido de promover a equidade – ou

(cc) BY-NC-ND

seja, de garantir que todos tenham oportunidades adequadas, guiado no sentido de uma diminuição ou abrandamento das desigualdades socioeconômicas e raciais que determinam e diferenciam as oportunidades de acesso à educação superior (RAWLS, 1997; MCCOWAN, 2007). Dessa forma, essa política viabiliza o fortalecimento de estudantes de famílias de baixa renda, seu *empowerment* (PINTO, 1988).

O ProUni promove, assim, a redistribuição de poder no campo educacional – um espaço das relações de força entre os agentes detentores de diferentes volumes de capital cultural (BOURDIEU, 1974, 2000). Por fim, devido ao fato de esses estudantes necessitarem recorrer ao Programa a fim de vencerem a barreira financeira de acesso ao ensino superior, com o qual, dada a sua pouca familiaridade com o meio acadêmico, possuem um maior estranhamento, eles são chamados de *outsiders* nesse nível e setor educacional (ELIAS e SCOTSON, 2000). Da mesma forma, exatamente por se afastarem negativamente das expectativas em termos de acesso ao diversos níveis educacionais – ou seja, por terem baixa renda e formação na rede pública de ensino –, constituem uma categoria que pode ser estigmatizada no interior das IES (GOFFMAN, 1978).

Como métodos e técnicas de coleta de dados, este estudo utilizou-se de: dados bibliográficos; relatórios da Unesco; pesquisas em *sites* da América Latina e de IES brasileiras; consultas à base de dados do Ministério da Educação (MEC/ProUni), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e de entrevistas semiestruturadas.

O contato inicial com os entrevistados – devido ao sigilo de informação, por parte das instituições, de quem é beneficiado pelo Programa – deu-se de maneira informal. A noção de *corpus*, na qual se amplia a coleta de dados qualitativos até que não se descubra mais variedade, fez-nos atuar até o chamado ponto de saturação e determinou a quantidade de entrevistas necessárias a serem realizadas (BAUER; AARTS, 2002). Fizeram-se, assim, 18 entrevistas no período de junho a outubro de 2010. Os bolsistas entrevistados encontravam-se matriculados em quatro diferentes IES privadas confessionais, localizadas na cidade de Porto Alegre e sua Região Metropolitana, frequentando um total de 10 cursos de graduação tradicionais.

A análise de conteúdo (AC), por sua vez, foi realizada em textos escritos, construídos no processo de pesquisa. Trata-se, sobretudo, de transcrições de entrevistas (BAUER, 2002). Como recursos de visualização e organização da AC, utilizaram-se mapas de associação de ideias (SPINK; LIMA, 1999).

A primeira etapa de análise do ProUni, correspondente ao grau de influência das estruturas políticas (*polity*), tem início a seguir.

A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO MUNDO

A educação como um direito pressupõe a garantia de acesso e de um mínimo de qualidade a ser construído por todos aqueles que transitam pelo sistema de ensino. O ensino superior, dessa maneira, não deve estar longe desse pressuposto. Significativas discussões em torno do tema foram iniciadas por um importante órgão de pressão dos governos nacionais: a Organização das Nações Unidas. Devemos, assim, destacar o papel por ela desempenhado como promotora desse debate, bem como compreender quais são os eventos que contribuem decisivamente para essas discussões.

Um importante marco se deu no ano de 1990, quando se realizou, em Jomtien, Tailândia, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que deu início ao movimento Educação Para Todos (EPT). A segunda edição foi nomeada de Fórum

(cc) BY-NC-ND

Mundial da Educação e ocorreu no ano de 2000, em Dacar, no Senegal. Nessa oportunidade, reafirmou-se o empenho da EPT e determinou-se que até 2015 todas as crianças deveriam ter acesso à educação básica gratuita e de boa qualidade (UNESCO, 2010). Percebendo-se a educação como condição indispensável para se alcançar o desenvolvimento das nações, acordado internacionalmente nos Objetivos do Milênio, reforçou-se o compromisso dos governos, das ONGs, sociedade civil, agências de cooperação bilaterais e multilaterais e da mídia de lutar pelo oferecimento da educação básica para todas as crianças, jovens e adultos.

Dando continuidade a esse processo que busca assegurar a todos o ingresso, a participação e a aprendizagem nos diferentes níveis, etapas e modalidades de ensino, elaborou-se em Paris, em 1998, a Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação. Nesse documento, foram expostas as ideias de missões e funções da educação superior e foi indicado como um dos objetivos centrais o abrandamento das desigualdades por meio de ações e de políticas que visem à equidade.

De acordo com a Unesco (2008), ainda que o mundo tenha experimentado um grande crescimento da educação superior – passando de 13 milhões em 1960, para 132 milhões em 2004 –, o acesso e a possibilidade de permanência nesse nível de ensino apresentam grandes desigualdades. É nesse panorama que se acentua a discussão sobre a promoção da equidade em diferentes regiões do globo e no Brasil.

Em meio ao movimento mundial de valorização da educação e da produção de conhecimento, em 2001, o então presidente Fernando Henrique Cardoso sancionou a lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE). Composto por uma série de ações, o PNE previa, por exemplo, a incorporação de pelo menos 30% dos jovens de 18 a 24 anos na educação superior até 2010. Entretanto, de acordo com os dados da PNAD, no ano de 2007, esse porcentual ainda se encontrava muito aquém do almejado, correspondendo a apenas 13,21% dos jovens dessa faixa etária.

Em 2007, dando continuidade ao esforço de cumprimento das metas estabelecidas pelo PNE, o governo federal – já sob a presidência de Luiz Inácio Lula da Silva – apresentou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Esse Plano tem por base uma concepção substantiva de educação que perpassa todos os níveis e modalidades educacionais e volta-se à consecução de objetivos presentes na Constituição.

O PDE prima por uma visão sistêmica da educação e pela sua relação com a ordenação territorial e o desenvolvimento econômico e social. O Plano se sustenta em seis pilares: i) visão sistêmica da educação; ii) territorialidade, iii) desenvolvimento, iv) regime de colaboração, v) responsabilização e vi) mobilização social. Eles, em conjunto, representariam os desdobramentos de princípios e objetivos constitucionais, buscando expressar o enlace necessário entre educação, território e desenvolvimento, de um lado, e o enlace entre qualidade, equidade e potencialidade, de outro (MEC, 2007).

O Plano, assim, busca fornecer uma diretriz para a expansão do sistema educacional e enfatiza a necessidade da formulação de ações voltadas a este fim. Uma das políticas públicas elaboradas e implantadas pelo Estado, guiada no sentido do combate à pobreza do direito de acesso e permanência no ensino superior, é o ProUni. O Programa, atuante no setor privado, como uma política social, busca assegurar a possibilidade do ingresso e manutenção de estudantes de baixa renda nesse nível de ensino (HÖFLING, 2001; FERNANDES, 1991; VILLALOBOS, 2000).

Para uma melhor compreensão do desenho do ProUni, e dando continuidade à perspectiva da *policy analysis*, segue-se a segunda etapa: o funcionamento do Programa.

(cc) BY-NC-ND

O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

Criado por meio da Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, o ProUni passa a integrar o quadro de ações que compõem o PDE. Com o objetivo de reservar vagas em IES privadas – com ou sem fins lucrativos – para estudantes de baixa renda não portadores de diploma de curso superior, o ProUni oferta bolsas de estudo na forma de desconto integral ou parcial (50% e 25%) sobre os valores cobrados para cursos de graduação tradicionais (duração de 4 anos) e sequenciais de formação específica (2 anos). As bolsas, ainda, compreendem a totalidade das semestralidades ou anuidades escolares. No que se refere ao auxílio à permanência desses estudantes nas IES, o Programa articula-se com outras ações, como: a Bolsa Permanência, o Programa de Estágio da Caixa e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) – que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do ProUni.

Em 2010, 1.400 IES participaram do Programa. O ingresso dos estudantes nas instituições, por sua vez, não se dá por meio da forma tradicional – o vestibular –, mas pelo aproveitamento da nota de desempenho obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Para um candidato ser contemplado com bolsa integral, sua renda familiar *per capita* não pode ser superior a 1,5 salário mínimo (R$ 817,50); quanto à bolsa parcial, pode ser concedida para estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (R$ 1.635). É necessário que o candidato tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral; ou ainda que seja afrodescendente, indígena ou portador de deficiência. Professores da rede pública de ensino também podem se candidatar, porém para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia – destinados à formação do magistério da educação básica (MEC/PROUNI, 2010).

Os pré-requisitos para a candidatura ao ProUni, nesse sentido, demonstram o caráter equitativo do Programa, uma vez em que buscam assegurar uma nova possibilidade de acesso à educação aos estudantes *outsiders* do nível superior, ou seja, provenientes de famílias de baixa renda – sujeitos à discriminação econômica –, e aos pertencentes a minorias. Cabe lembrar que a nova demanda do ensino superior já não parte dos alunos "normais"[1], mas, precisamente, daqueles pertencentes às duas populações mencionadas (ELIAS; SCOTSON, 2000; GOFFMAN, 1978). Para Camargo (2004, p. 70), entretanto,

> [...] a qualidade de um programa social – no sentido de atingir os objetivos propostos pela sociedade – depende da escolha correta da clientela à qual ele está direcionado; do seu desenho garantir que os recursos sejam efetivamente apropriados por esta clientela; de o desenho do programa estar de acordo com as necessidades desta clientela, gerando os incentivos corretos, ou seja, induzindo as pessoas a se comportarem de tal forma que os objetivos sejam atingidos. (*Apud* MADEIRA, 2008).

Desse modo, após a breve descrição da camada populacional a ser beneficiada pelo Programa, cabe analisar a atuação do ProUni no que diz respeito à redistribuição de recursos – nomeadamente, ao acesso à educação –, ao suprimento de necessidades desses estudantes e à geração de incentivos para o alcance de seus objetivos.

O processo de candidatura, a redistribuição de oportunidades e os direitos e deveres dos bolsistas

O cadastramento do candidato que preenche os requisitos anteriormente expostos ocorre exclusi-

(cc) BY-NC-ND

vamente pela internet, podendo ele fazer a escolha de até três cursos na ordem de sua preferência – na mesma instituição ou em diferentes instituições credenciadas. A seleção dos bolsistas é realizada em duas etapas: a primeira se baseia nos resultados e no perfil socioeconômico declarado no questionário preenchido quando inscrito no ENEM; a segunda é realizada pelas próprias instituições, as IES, que definem a lista final dos estudantes escolhidos a partir dos nomes enviados pelo MEC com base nas notas de desempenho. No decorrer do processo seletivo efetuado pelas IES, os candidatos podem fazer um acompanhamento diário – via internet – de suas chances de ingresso no curso e na instituição de preferência, tendo por base a pontuação obtida no ENEM. Dessa maneira, eles podem readequar suas escolhas em virtude das possibilidades de terem suas solicitações atendidas, guiados pela busca de uma maior simetria entre esperanças (*illusio*) e oportunidades (*lusiones*) (BOURDIEU, 2001).

Até 2008, exigia-se que o candidato tivesse obtido, no mínimo, 45 pontos na média entre as duas partes da prova (objetiva e redação) num total de 100 pontos cada. A partir de 2009, com as reformulações do exame, passa a ser exigido o mínimo de 400 pontos (num total de 1.000) na média das cinco notas obtidas nas provas do ENEM – quais sejam: (a) linguagens, códigos e suas tecnologias; (b) ciências humanas e suas tecnologias; (c) ciências da natureza e suas tecnologias; (d) matemática e suas tecnologias; e (e) redação. Cabe ressaltar que, quanto maior a nota obtida, maiores as chances de o candidato escolher o curso e a instituição em que irá estudar.

É importante perceber, desse modo, que a opção por parte dos candidatos pelo curso e instituição é o produto final de escolhas estratégicas. Ainda que as razões difiram entre os estudantes, baseiam-se no seu campo de possibilidades – probabilidade de obtenção da vaga com a nota de desempenho no ENEM – ou em cálculos a curto ou longo prazo.

> Na realidade, sendo bem sincera, eu queria fazer a faculdade. A universidade eu não cheguei a pesquisar qual que era melhor ou não, eu fui, realmente, nas opções que tinham. Eu vi a minha média, a média que estava mais ou menos nas universidades e foi bem assim. Não foi muito... ver qualidade e essas coisas assim, eu não analisava isso. Por vir do interior, também, a gente não tem noção dessas coisas, né? Pra quem é do interior, qualquer faculdade é boa, só por ser universidade. (Relato de uma bolsista do curso de Serviço Social).

> Eu já havia escolhido [o curso] no ensino médio. Eu pensava e penso ainda em usar o Direito como um instrumento de transformação social. Por tudo que eu vi na minha vida, de como o Estado é ausente nas questões das pessoas que moram lá na vila que nem os meus pais. Meus pais estão sendo esbulhados agora. A gente procura se socorrer pelo Estado e a gente não tem assistência nenhuma. Então, eu achei que através desse curso eu pudesse me realizar. (Relato de uma bolsista do curso de Direito).

Na continuidade do processo de candidatura, após serem selecionados, os estudantes devem comparecer às respectivas instituições e apresentar uma série de documentos para a efetuação de sua matrícula. São eles: cédula de identidade, comprovante de residência, comprovante de rendimentos do candidato e da família. Grande parte dos entrevistados mostrou-se de acordo com os documentos exigidos, considerando-os adequados. As exceções, porém, dizem respeito às dificuldades de comprovação dos rendimentos provenientes de atividades autônomas e à pequena margem de possibilidade de aumento de ganhos no decorrer do período de estudos, o que pode vir a acarretar na perda da bolsa ProUni.

> Na hora de trazer os documentos eu não fui aprovada, por trinta reais, alguma coisa assim. Então

(cc) BY-NC-ND

> eu vim aqui e daí eles me deram a chance de ganhar a bolsa, eles foram bem legais nessa parte... Então eu comprovei o porquê dos trinta reais. Porque, na verdade, a renda da minha avó não vem pra mim. A renda que eu tenho é uma pensão do meu pai e o que eu trabalho, isso é o que me sustenta. Então eles aceitaram, analisaram realmente e aí eu consegui. (Relato de um bolsista do curso de Arquitetura).

> No ano passado, eu trabalhei de madrugada, né? Eu trabalhava no Mc[Donald's] e aí chegou a época, lá no final do ano que eu tinha que fazer a renovação e trazer os documentos... Daí, tipo, eu entreguei os documentos e tal... Daí, claro, eu estava trabalhando então a renda aumentou um pouco aí eu sei que, assim, o limite lá pra minha mãe e eu seria de 1.500 [reais], aí a renda de nós duas acabou ficando 1.800, e por causa destes 300 reais, a minha matrícula ficou trancada. E a minha sorte... assim, foi que eu tinha saído do Mc em novembro, aí eu tive que trazer uma documentação de que eu tinha saído do Mc pra que eles liberassem a minha matrícula. Como se, com 300 reais eu conseguisse pagar uma faculdade de... sei lá, 5.000 [reais] por mês. E esses 300 ainda divididos, né? Seria 150 a mais por pessoa – 150 a mais pra mim e 150 a mais pra minha mãe... (Relato de uma bolsista do curso de Medicina).

No que diz respeito à redistribuição de oportunidades, segundo as regras do Programa, as IES que a ele aderirem devem oferecer, no mínimo, 1 bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior. Alternativamente, em substituição a esse requisito, as IES podem oferecer 1 bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados – desde que ofereçam, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% ou de 25% na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do ProUni em cursos de graduação ou sequencial de formação específica (PALÁCIO DO PLANALTO, 2005).

Essa exigência permite uma redistribuição de oportunidades de estudo, uma vez que as vagas devem ser oferecidas em todos os cursos da instituição e não somente nos de menor mensalidade ou de pouca procura. Essa condição permite, em parte, contrariar a tendência alertada por Bourdieu e Passeron (2008) de que os excluídos são incluídos no sistema de ensino, mas ficam restritos a diplomas desprestigiados no mercado educacional e profissional.

As maiores possibilidades de ingresso no mercado de trabalho, ao lado de outros fatores, também dependem de oportunidades de ampliação de capital cultural e social (BOURDIEU, 1998). Tais situações podem se dar no decorrer da trajetória dos estudantes nas IES – com a realização de monitorias acadêmicas, no envolvimento em pesquisas, da participação em eventos da área de atuação – ou fora delas, por meio da realização de estágios. Outra razão pela qual iniciativas como o convênio do ProUni com a Caixa Econômica Federal para a oferta de estágios, em vigor desde o primeiro semestre de 2008, ganham importância.

De acordo com o portal do MEC, outro passo na ampliação do Programa é a entrada em vigor do ProUni Internacional. A partir do primeiro semestre de 2011, o ProUni começa a oferecer bolsas de estudo em instituições estrangeiras para alunos brasileiros carentes e com alto desempenho escolar. Inicialmente são oferecidas 40 vagas, ao longo de quatro anos, para os estudantes que tenham as melhores notas nas provas do ENEM. Os selecionados para os cursos de graduação têm benefícios como isenção de taxas, passagens aéreas de ida e volta para o Brasil, seguro saúde e bolsas para as despesas com mensalidade e alimentação.

No que se refere aos direitos e deveres dos bolsistas, conforme previsto na Lei nº 11.096, que regulamenta o Programa, a retirada do ProUni por iniciativa própria da instituição antes do término do prazo de vigência do Termo de Adesão

(cc) BY-NC-ND

– ou seja, dez anos – não implicará ônus para o Poder Público nem prejuízo para o estudante beneficiado pelo Programa. Nesse caso, o estudante continuará a usufruir do benefício concedido até a conclusão do curso, respeitadas as normas internas da instituição, inclusive disciplinares. Os bolsistas parciais terão, ainda, prioridade na distribuição dos recursos disponíveis no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.

De acordo com o MEC, cursos que sejam considerados insuficientes, com base em critérios de desempenho do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), por duas avaliações consecutivas serão desvinculados do ProUni. Nesse caso, porém, os estudantes já matriculados não serão prejudicados. As bolsas oferecidas ao curso desvinculado, entretanto, deverão ser redistribuídas proporcionalmente entre os demais cursos da instituição nos processos seletivos seguintes.

É vedado ao estudante o acúmulo de bolsas ProUni – só é permitida a manutenção de uma bolsa –, porém não existe impedimento legal para o bolsista se candidatar à bolsa de iniciação científica. A exceção aplica-se ao caso de o estudante já ser beneficiário da bolsa permanência, oferecida pelo MEC. Nessa situação, é proibida acumulação com quaisquer outras bolsas mantidas com recursos públicos, de qualquer das esferas federativas. Importante destacar que os bolsistas ProUni, bem como todos os outros alunos, estão igualmente regidos pelas normas e regulamentos internos das IES.

Ainda que inexista o impedimento legal de o bolsista ProUni se candidatar a uma bolsa de iniciação científica, porém, outros são os fatores que podem inviabilizar essa escolha:

> Eu tentei concorrer a uma bolsa [de pesquisa na IES], mas desisti da ideia porque não poderia conciliar com o estágio. Isso eu acho na minha concepção um absurdo. Eu acho que eu poderia trabalhar oito horas por dia e fazer uma pesquisa. O dinheiro da pesquisa não te incentiva a ir mais adiante. Pra fazer uma pesquisa, tu tens certas obrigações e certas metas pra cumprir. Mas se a pessoa precisa, a pessoa vai correr atrás. A bolsa é de um valor muito menor do que uma bolsa de estágio. Hoje, uma bolsa de pesquisa de R$ 300 [trezentos reais], não paga nem meu aluguel então pra mim é inviável. (Relato de um bolsista do curso de Teologia).

A liberdade formal de os estudantes se candidatarem às bolsas de pesquisa contrapõe-se às suas reais possibilidades de escolha. Como exposto no relatado anteriormente, a baixa remuneração da atividade, por vezes, leva a se reconsiderar o aproveitamento dessa oportunidade, uma vez que poderia implicar o aumento de privações financeiras, por exemplo.

No que diz respeito ao suporte institucional oferecido ao estudante, de acordo com o MEC, em cada instituição existe sua própria coordenação do ProUni. Segundo o Manual do Bolsista, a coordenação é "o local ao qual os bolsistas do Programa devem dirigir-se para tratar dos procedimentos de rotina com relação a sua bolsa, obter informações e solucionar dúvidas importantes para o seu dia a dia acadêmico" (MEC/ProUni, 2010, p. 3). De acordo com as regras do Programa, a bolsa deve ser atualizada semestralmente – independentemente de o regime acadêmico da instituição ser semestral ou anual. Para renová-la, o estudante deve estar regularmente matriculado e comparecer à coordenação do ProUni em sua instituição, onde será emitido e assinado o Termo de Atualização do Usufruto de Bolsa.

A manutenção da bolsa pelo beneficiário, por sua vez, também estará sujeita ao cumprimento do prazo máximo para a conclusão do curso, somado ao atendimento de requisitos de desempenho acadêmico – ou seja, a aprovação semestral, mínima, em 75% das disciplinas em que se encontrava matriculado. Nesta perspectiva, estas condições gerariam incentivos aos bolsistas. No

(cc) BY-NC-ND

caso de aprovação abaixo desse percentual, excepcionalmente, o coordenador do ProUni, juntamente com os professores responsáveis pelas disciplinas em que houve reprovação, poderá analisar as justificativas apresentadas pelo bolsista para o rendimento acadêmico insuficiente e autorizar, por uma única vez, a continuidade da bolsa.

> Eu tenho muitos colegas [pagantes] que já têm emprego garantido com os pais, não tão nem aí pros estudos. Eles não dão valor, não sabem de onde o dinheiro vem. Vários nem estudam, só vêm pra prova e colam. Nunca recomendaria eles pra ninguém. Eu sei que essa é a minha chance, não posso deixar passar. Dou muito valor pra oportunidade que estou tendo, dou mais valor pra faculdade que pra minha vida. Vivo em função da faculdade. Estudo muito, quero muito aprender. (Relato de um bolsista do curso de Medicina).

> Muitas das dúvidas iniciais, quando eu entrei, era se as notas dos alunos ProUni iam ser iguais às dos outros que pagam, se o interesse e a dedicação deles na faculdade seria a mesma ou menor de quem tá pagando. Eu acho que, pelos exemplos que eu vi, entre aluno ProUni e não ProUni não tem muita diferença. Depende muito de quem tá utilizando essa bolsa. (Relato de um bolsista do curso de Ciências Sociais).

De acordo com Goffman (1978, p. 8), porém, "tendemos a inferir uma série de imperfeições a partir da imperfeição original". Nesse sentido, os estabelecidos no sistema de ensino – quais sejam, todos aqueles alunos pagantes, não beneficiados pelo Programa – esperariam maus desempenhos dos *outsiders* – ou seja, dos alunos bolsistas. Desse modo, o primeiro grupo tem suas expectativas frustradas quando o contrário ocorre. Assim,

> [...] cada vez que alguma pessoa que tem um estigma particular alcança notoriedade, seja por infringir a lei, ganhar um prêmio ou ser o primeiro em sua categoria, pode-se tornar o principal motivo de tagarelice de uma comunidade local; esses acontecimentos podem até mesmo ser notícia nos meios de comunicação da sociedade mais ampla. De qualquer forma, todos os que compartilham o estigma da pessoa em questão tornam-se subitamente acessíveis para os normais que estão mais imediatamente próximos e tornam-se sujeitos a uma ligeira transferência de crédito ou descrédito. (GOFFMAN, 1978. p. 26)

O bom desempenho dos alunos bolsistas, nesse sentido, auxilia no combate às fofocas depreciativas [*blame gossip*] e garante, gradualmente, a conquista da legitimidade de sua presença na instituição e do usufruto dos benefícios (ELIAS; SCOTSON, 2000).

> No início, eu acho que o pessoal [alunos pagantes] desconfiava se os bolsistas iam dar conta [de acompanhar os estudos]. Mas, com o tempo, eles viram que os bolsistas são estudiosos e esforçados, daí foi diminuindo isso. (Relato de um bolsista do curso de Medicina).

> Não só por exigência do curso, mas por uma exigência pessoal, eu tinha essa questão de manter as minhas notas boas. Então, quando chegava essa questão de nota – e muitas vezes a média ficava até superior dos que estavam sem a bolsa –, vamos dizer assim, as pessoas te encaram: "Ah, ele tá aqui. Ele tá pra estudar". (Relato de um bolsista do curso de Ciências Sociais).

Em busca de garantir que o ProUni cumpra seus objetivos, criou-se a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social (CONAP). Trata-se de um órgão colegiado com atribuições consultivas e que tem por função exercer o acompanhamento e o controle social do Programa, visando ao seu aperfeiçoamento e consolidação.

> A Comissão é composta por representantes do corpo discente das instituições privadas de ensino superior, sendo pelo menos um deles, bolsista do ProUni – designados pela UNE; representantes dos estudantes do ensino médio público – designados pela UBES; representantes do corpo docente das instituições

(cc) BY-NC-ND

> privadas de ensino superior – designados pela CNTE e pela CONTEE; representantes dos dirigentes das instituições privadas de ensino superior – designados pela ABMES e pelo CRUB; além de representantes da sociedade civil, atualmente MSU e Educafro, e de representantes do MEC. (Manual do Bolsista, MEC/ ProUni, 2010).

Desde o início, porém, o ProUni suscitou muitas polêmicas e discussões. De um lado, os críticos argumentavam ser esse um mau emprego de verba pública – por meio da renúncia fiscal das IES – e que esta deveria ser utilizada na expansão de vagas nas universidades federais. O MEC, entretanto, defendia-se com o argumento de que o número de vagas tornadas disponíveis com o ProUni é muito maior. Afirma, ainda, que – em virtude de as IES privadas pagarem à União pelos benefícios da filantropia que lhe é concedida com bolsas de estudos – torna-se mais fácil o controle do benefício da filantropia por parte do Estado (HERINGER; FERREIRA, 2009).

Por fim, dando continuidade às etapas de análise do Programa, segue-se sua terceira fase – correspondente ao seu resultado material concreto (*policy*).

O IMPACTO DO PROUNI

Segundo informações do Sistema do ProUni (SISPROUNI), desde a criação do Programa até o segundo semestre de 2010 foram beneficiados 748.788 alunos, dos quais 68,56% são bolsistas integrais. Quanto à modalidade de ensino, 89,2% estão matriculados no ensino presencial e, destes, grande parte estuda em cursos noturnos (73,9%). No que se refere às categorias administrativas das IES, 49% dos beneficiados estão matriculados em instituições com fins lucrativos, 28% em entidades beneficentes de assistência social e 23% em IES sem fins lucrativos, não beneficentes.

Tabela 1 – **Bolsistas por tipo de bolsa e modalidade de ensino**

	NÚMERO ABSOLUTO	%
INTEGRAIS	513.357	68,56%
PARCIAIS	235.431	31,44%
ENSINO PRESENCIAL	667.575	89,20%
EAD	81.213	10,80%
TOTAL	748.788	100%

Fonte: MEC/SISPROUNI, 2010/2.

(cc) BY-NC-ND

Ainda de acordo com o MEC, até o segundo semestre de 2010 o ProUni ofertou 1.128.718 bolsas, das quais 748.788 foram ocupadas. Como hipóteses explicativas para esse fenômeno, podemos sugerir a desistência ou perda de prazos de comprovação de informações para matrícula devido à burocracia; a seleção do candidato a uma IE que não era a de sua preferência; ou, novamente, o fator econômico – a necessidade de arcar com o valor restante da mensalidade, ainda que obtendo o Fies, poderia vir a desestimular alguns candidatos.

Até o momento, 50,4% dos bolsistas são mulheres e 49,6% são homens. Quanto à cor declarada, 47,62% são brancos, 34,65% são pardos e 12,60% são negros – amarelos e indígenas correspondem a 1,88% e 0,17%, respectivamente. Além disso, cabe ressaltar que o número de bolsistas com deficiência é de 4.885, valor que representa 0,65% do total de bolsas. No que diz respeito ao número de professores da escola básica pública beneficiados pelo Programa, eles já são 7.912, o que equivale a 1,06% das pessoas atendidas.

Dessa maneira, é possível afirmar que o Programa assegurou a esse contingente populacional a redistribuição das oportunidades de acesso, em termos nacionais, a esse nível de ensino. Em realidade, trata-se de estudantes provenientes de grupos sociais que, até bem pouco tempo, tinham pouca ou nenhuma possibilidade de estudo devido à discriminação financeira a que estavam sujeitos.

A perspectiva dos bolsistas

Os 18 bolsistas entrevistados – todos detentores de benefícios integrais – encontravam-se matriculados em quatro diferentes IES privadas confessionais, localizadas na cidade de Porto Alegre e em sua região metropolitana. Os estudantes possuíam entre 18 e 53 anos e estavam matriculados em 10 cursos de graduação tradicionais. A amostra contemplou, ainda: estudantes provenientes de 11 cidades diferentes, provenientes da região metropolitana e do interior do Rio Grande do Sul; originários deste e de outros dois estados; e dois bolsistas ingressantes pela reserva de vagas por cor declarada.

De acordo com as respostas obtidas, pouco mais da metade dos estudantes entrevistados estavam matriculados em cursos noturnos e dois frequentavam curso de horário integral. Quanto ao vestibular, 12 já haviam realizado o exame vestibular anteriormente – 9 deles, em universidades públicas. A média dos gastos declarada por estes alunos, para a manutenção de seus estudos, era de R$ 427 (quatrocentos e vinte e sete reais).

Segundo as respostas obtidas, maior parte dos entrevistados não possuía computador em casa na época em que se inscreveu no Programa. Os locais de trabalho, telecentros, e, sobretudo, as escolas tiveram grande importância por se tratarem da alternativa de acesso a computadores para a realização da inscrição no Programa e para o acompanhamento do processo de candidatura. No que diz respeito às fontes de informação sobre o ProUni, a maioria dos entrevistados respondeu que a escola e a mídia exerceram este papel.

Apreendeu-se que a pobreza de cidadania – ou seja, dos direitos de que os indivíduos são capazes de se apropriar – é combatida com a criação do ProUni e a ampliação das possibilidades de estudo dessa população de baixa renda. Entretanto, a pobreza objetiva – de recursos materiais – continua a existir e, nos casos mais acentuados, inviabiliza ao estudante o aproveitamento da oportunidade de estudo. Desse modo, na inexistência de uma rede de suporte financeiro e material, as instituições passam a ser frequentadas por "excluídos potenciais" (FERNANDES, 1991; BOURDIEU; CHAMPAGNE, 1997).

> Eu tive uma série de dificuldades em relação à transporte, xerox, né? Material de aula, alimentação...

(cc) BY-NC-ND

> E que eu penso que talvez pudesse haver uma redução desses custos pra bolsistas, um cadastro do bolsista que pague menos no restaurante universitário ou no xerox. Porque tu dá o ingresso pra ele, tu permite que ele entre na universidade, mas tu não permite que ele se desloque até a Universidade... Tu não permite que ele coma, se alimente, então eu acho que isso poderia ser mudado, né? Porque pressupõe-se que o aluno que é bolsista, que tem bolsa integral já comprovou uma carência então – se ele comprovou essa carência – ele vai ser carente pras outras demandas que a Universidade vai exigir. [...] Não digo que dê gratuitamente estes serviços, mas que permita o acesso de uma maneira mais econômica. (Relato de uma bolsista do curso de Serviço Social).

A pobreza subjetiva – relacionada às perspectivas de futuro – fez-se notar em diferentes momentos. O combate a esta situação, através do *empowerment* destes agentes, implicou no aumento de possibilidades de projeção de um futuro melhor e de construí-lo a longo prazo.

> Tu vai sair daqui, tu vai ter o teu diploma, tu vai trabalhar numa área tal. Se tu não tem o diploma, tu vai trabalhar como vendedora, secretária. Até tem gente que é muito bom e que tem o ensino médio e que acaba conseguindo uma posição. Mas é raro, são casos raros de gente boa sem ter graduação. (Relato de uma bolsista do curso de Jornalismo).

> Mudou a perspectiva que eu tenho do futuro. Antes eu pensava em simplesmente me formar no que desse pra já tentar um futuro melhor pra mim. Fui fazer Direito, pensando em me formar, mas não era uma coisa que eu seria feliz. Hoje eu já penso, vou me formar, ter um futuro melhor, ajudar os meus familiares a ter melhores condições, tipo minha irmã, meu irmão. Mais principalmente naquilo que eu gosto. (Relato de um bolsista do curso de Medicina).

O *empowerment* dos entrevistados, observado com a ampliação de acesso à educação (poder para), também foi verificado com o aumento do grau de influência sobre amigos e familiares (poder sobre) (PINTO, 1988). O reconhecimento desta política como uma importante propiciadora para a continuidade de seus estudos é expressa na fala de todos os entrevistados. A difusão de informações e incentivos para a participação de outros sujeitos no ProUni, por sua vez, esteve presente na fala da maioria dos entrevistados.

> Se não fosse o ProUni, eu não teria… Eu e outros tantos alunos não teríamos a oportunidade de estar em uma Universidade hoje, porque aqui dentro a gente tem a qualidade de educação. O aluno do ProUni, só vão saber que ele é aluno do ProUni se ele se identificar. Eu sempre me identifico. Porque eu acho que as pessoas devem saber mesmo e ir buscar. Porque eu tenho colegas até na defensoria que estagiavam e diziam que não faziam ProUni porque achavam que não ia dar certo ou porque não chamavam ninguém. Tem outros alunos também que se não fosse o ProUni, não teriam como fazer uma Universidade... (Relato de um bolsista do curso de Direito).

> [Nos sentimos] orgulhosos, tanto eu quanto a minha família de eu poder estudar... Eu acho que uma das coisas mais legais, assim, é quando tu chega num lugar e perguntam o teu grau de instrução, daí tu fala: 'Superior em andamento'. Ninguém sabe se tu é bolsista ou não, não interessa pro outros. Mas pra mim e pra minha família, é muito orgulho, muito orgulho. [...] [E, além disso,] Eu sou mulher, sou jovem, sou negra. Então, quando tu está num espaço – dependendo do espaço que tu está – quando tu diz que está fazendo um curso superior, as pessoas já tendem a te tratar de uma outra forma, né? Não deveriam, mas eles tendem a te tratar com mais respeito parece. (Relato de uma bolsista do curso de Serviço Social).

Quando questionados a respeito do impacto financeiro ocasionado pelo Programa, no momento da formação acadêmica, houve quem mencionasse alguma melhora – ainda que não fosse significativa. Grande parte dos bolsistas, entretanto, alertava para o fato de que esse era negativo em virtude de uma série de outros custos a serem arcados para a manutenção dos estudos.

(cc) BY-NC-ND

Cabe destacar, assim, que o custo da educação não se restringe ao pagamento de mensalidades, pois, também devem ser considerados custos de deslocamento, materiais, etc., bem como as rendas que – em virtude do adiamento do ingresso no mercado de trabalho – deixam de fazer parte dos recursos disponíveis aos estudantes e familiares (SCHULTZ, 1973). Entretanto, o grau de privação financeira enfrentado por esses estudantes, segundo eles, via-se justificado por se tratar de um investimento.

Em relação à receptividade por parte da IES, dos professores e dos demais alunos, as opiniões dos alunos bolsistas ficaram divididas entre terem ocorrido normalmente e terem sentido certa dificuldade. Entretanto, mesmo entre aqueles que relataram que em dado momento se sentiram tratados de maneira diferente, parece haver certa resistência em admiti-lo, pois nem sempre se trata de discriminações explícitas.

> [Não sinto] Preconceito não. Preconceito, de uma forma geral, existe. Até no início do curso havia discussões dizendo: "Ah os alunos do ProUni vão baixar o rendimento da instituição". Havia discussões em aula. (Relato de uma bolsista do curso de Direito).

> No início, tinha bastante discriminação, inclusive, como era o primeiro ano do ProUni, teve manifestações do DCE pela extinção [...], dizendo que o programa tirava a possibilidade de concessão de bolsa que a Universidade possibilitava, e também teve o argumento de que a faculdade ficou mais cara por causa dos alunos ProUni – o que eu acredito não seja verdade. Porém, foi só no início, depois não houve mais preconceitos. (Relato de um bolsista do curso de Direito).

A discriminação do grupo de estudantes bolsistas assenta-se numa teoria do estigma que busca explicar sua inferioridade, elaborada por agentes normais para dar conta do perigo que os *outsiders* representam aos privilégios de acesso ao ensino superior. Cabe ressaltar que essa ideologia tem em sua origem a não aceitação de outras diferenças – nesse caso, as diferenças de classe. Os alunos *outsiders* são estigmatizados por se afastarem negativamente das expectativas em termos de acesso aos diversos níveis educacionais – pela formação em escolas de rede pública e por não terem renda própria para garantir o acesso e a permanência nesse nível de ensino. Para dar sustentação à teoria, elegeu-se, dessa maneira, um fato que justificasse o pertencimento ou não a um grupo superior (ELIAS; SCOTSON, 2000) – o ingresso ter se dado pelo exame vestibular ou pelo ENEM parece exercer esse papel.

> Quando eu entrei aqui [em 2005], tinha gente que desmerecia o ENEM. Porque eu não entrei pelo vestibular, falavam como se eu tivesse entrado na universidade pela porta de trás. E isso não tem nada a ver porque a densidade [candidato/vaga] que eu enfrentei pra conseguir a bolsa foi muito maior no ENEM do que aquela que eles enfrentaram no vestibular. (Relato de um bolsista do curso de Medicina).

> Logo no inicio do curso, quando a gente discutia ações afirmativas, cotas raciais, houve quem dissesse, com argumentos corriqueiros, que eventualmente pode fazer com que o ensino decaia. Diziam também que o ENEM facilitava o ingresso de aluno que talvez não tivessem o preparo adequado. (Relato de um bolsista do curso de Direito).

Para Bourdieu e Passeron (2008), o exame é um dos principais elementos de legitimação da violência simbólica no meio escolar. Os exames escolares reforçam a seleção social e a hierarquia escolar, reforçando, assim, os princípios da hierarquia social. Parece existir, ainda, a hierarquia de legitimidade entre exames (vestibular e ENEM). A hipótese explicativa é de que isso decorreria da tradição e da relação positiva estabelecida por meio da história do vestibular entre as classes em situação privilegiada e os diversos tipos de capitais – assegurando maiores probabilidades de

(cc) BY-NC-ND

sucesso a elas. O papel do Estado em difundir a aceitação e adoção do ENEM como exame legítimo assume extrema importância e corresponde, assim, ao de um agente autorizado.

Importante chamar a atenção, ainda, para a possibilidade de haver a aceitação dos bolsistas de forma condicional e apenas diplomática. Isso porque, segundo Goffman (1978), espera-se que os estigmatizados ajam cavalheirescamente e não forcem as circunstâncias. Eles não devem testar os limites da aceitação que lhes é mostrada, nem fazê-la de base para exigências ainda maiores. A tolerância, dessa maneira, quase sempre faz parte de uma barganha.

> Nunca teve diferenciação. E dos alunos também não. O que acontece às vezes é um comentariozinho de eu falar assim, "Ai, eu acho que eu vou prolongar, vou ficar mais seis meses". Eles dizem: "Ah, claro! Tu pode, não está pagando. Se eu ficar mais meses, vou ficar mais seis meses pagando. Eu ainda poderia ficar mais dois anos se eu quisesse na faculdade". Ou quando estou falando que é muito caro e eles falam: "O que tu sabe? Tu nem paga". Às vezes tem umas coisas assim. (Relato de uma bolsista do curso de Jornalismo).

> Existem pessoas favoráveis e contrárias. Quem sempre critica é quem não é favorecido. Uma pessoa que não tem condições de pagar, por exemplo, vai reclamar que tem pessoas que não pagam. Quem não se enquadra nos requisitos de cota vai reclamar. Então acho que sempre vai ser discutido. […] Num semestre eu comentei que estava fazendo doze disciplinas e eu sempre trabalhei em média em dois ou três serviços alternando os horários e mais outras coisas que eu faço… Alguns trabalhos em *free-lance*, trabalhos com fotografia e filmagens. Então eu comentei que fazia doze cadeiras enquanto que alguns faziam cinco ou seis. Depois eu fiquei sabendo que uma colega disse: ele fala isso porque tem bolsa, ele tem ProUni. (Relato de um bolsista do curso de Direito).

Para Goffman, isso ocorre porque se espera que o estigmatizado se veja, "alegre e inconscientemente, como igual aos normais, enquanto, ao mesmo tempo, se retire voluntariamente daquelas situações em que os normais considerariam difícil manter uma aceitação semelhante" (1978, p. 112).

Ainda que as reações e a receptividade por parte dos demais agentes variem após a identificação dos *outsiders*, existe, entretanto, um conjunto de indivíduos dos quais o estigmatizado pode esperar algum apoio: aqueles que compartilham a mesma condição e os "informados", ou seja, pessoas normais que simpatizam com ela (GOFFMAN, 1978).

> No primeiro semestre que eu estive aqui foi bastante complicado. Porque alguns alunos tinham um critério, isso eles diziam em aula: "Se eu for discriminar um aluno bolsista um aluno cotista, eu vou discriminar bolsista do ProUni". Tinha uma colega que ela defendia, porque não tem mérito nenhum. Eram bem complicadas as discussões. Só que a Universidade fez um trabalho ao longo disso. Tinha até um grupo que era liderado pela professora X e pela professora Y, de acompanhar os alunos ProUni. […] Eu percebi que dependendo da pessoa, ser aluno ProUni ainda é motivo de discriminação. (Relato de uma bolsista do curso de Direito).

Percebeu-se também que, de forma geral, os estudantes entrevistados enxergam-se como pertencentes a uma categoria – uma vez que se encontram na mesma condição, de bolsistas –, porém, não necessariamente vêm a constituir um grupo articulado. Desta maneira, é possível afirmar que uma categoria pode funcionar no sentido de favorecer entre seus membros as relações e formação de grupo, mas sem que seu conjunto total de membros constitua um grupo (GOFFMAN, 1978).

Cabe lembrar que, para Elias e Scotson (2000), entretanto, um grupo só pode estigmatizar outro com eficácia quando está bem instalado em posições de poder. A articulação de um grupo re-

(cc) BY-NC-ND

presentante dos alunos bolsistas nas IES, voltado à defesa de seus direitos e deveres, poderia significar um considerável aumento de forças para enfrentamento das fofocas depreciativas [*blame gossip*] – que buscam afixar o rótulo de "valor humano superior" a outro grupo – e, por conseguinte, da estigmatização. Muitas vezes, é por meio desses mecanismos baseados em vários tipos de discriminação que se reduzem as chances de vida dos estigmatizados (GOFFMAN, 1978):

> Mais de uma vez eu pensei em desistir. Não porque eu não tenha capacidade, sou muito esforçado e tenho bom desempenho, mas por conta de situações como essa [de discriminação] eu fico me perguntando se aqui é realmente o meu lugar. (Relato de um bolsista do curso de Direito).

Com a finalidade de promover a igualdade de oportunidades e de direitos nos níveis nacional e regional, criou-se a Associação Nacional dos Universitários do ProUni (GUNA). Essa associação também tem por objetivo organizar os bolsistas e atender suas demandas. -

Da mesma forma que se faz interessante a iniciativa da constituição de um grupo, mostra-se relevante a construção de uma autoimagem sólida, tendo em vista que destruí-la é um dos primeiros passos adotados pelos estabelecidos na tentativa de restabelecimento da ordem. É nesse sentido que publicações como a *Revista ProUni* – que expressam sentimentos compartilhados por outros bolsistas – ganham importância, pois consolidam e estabilizam no leitor a sensação da existência real de seu grupo e sua vinculação a ele.-

CONCLUSÕES

Elaborado como uma proposta de ampliação de oportunidades de acesso ao ensino superior brasileiro para as camadas de baixa renda e minorias, o Programa Universidade para Todos é criado em um momento de grandes discussões ao nível mundial sobre a necessidade de políticas equitativas para a educação. Pautado nos pressupostos da educação como um direito, o Programa se revela uma importante política pública e social em vigor no país.

Criado no ano de 2004 e convertido em lei em 2005, o ProUni não só passa a integrar o quadro de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação, mas também se reverte num dos programas carros-chefes do governo federal. Atuante no setor privado, onde se encontra a maior parte das vagas ociosas do ensino superior, o Programa oferece bolsas de estudo para estudantes que estavam sujeitos a uma maior discriminação econômica. O desenho do ProUni, por sua vez, demonstra-se coerente com seus propósitos ao eleger critérios claros para a clientela a ser beneficiada por ele.

Observou-se, entretanto, que o governo deve voltar-se com um olhar mais atento às exigências de documentos comprovativos de renda para a efetuação da matrícula – em especial, quando representam novos empecilhos para estudantes provenientes de famílias cuja principal fonte de renda é uma atividade autônoma. Da mesma forma, destaca-se a importância de se estabelecer uma margem mais clara em termos de possibilidade de aumento de rendimentos desses estudantes, uma vez que, na falta dela, acréscimos não substanciais parecem ser encarados como suficientes para a perda da bolsa nas IES.

As regras que compõem o termo de adesão ao ProUni evidenciam os esforços do governo de, por meio dessa política, garantir oportunidades de estudo às camadas menos privilegiadas, de acesso a diplomas variados – não somente os de pouco prestígio educacional e profissional –, além de buscar solucionar o antigo problema de favorecimento e falta controle de atribuição de bolsas nas IES filantrópicas. Para que se ampliem as possibilidades de ingresso dos alunos bolsistas no mercado de trabalho, entretanto, devem ser pro-

(cc) BY-NC-ND

movidos novos investimentos na criação de oportunidades de ampliação de seus capitais culturais e sociais. O oferecimento de bolsas de pesquisa e o estabelecimento de novos convênios de estágio, por exemplo, revelam-se importantes iniciativas.

O desenho do Programa também demonstra o esforço de se garantirem direitos, bem como de estabelecer os deveres dos beneficiados por essa política. Entre os incentivos gerados pelo desenho do Programa, orientados ao cumprimento de seu objetivo, destaca-se o estabelecimento de um prazo máximo para a conclusão dos cursos e a exigência de aprovação semestral, mínima, em 75% das disciplinas. No caso de serem positivos, tais rendimentos acadêmicos acabam por se revertem em "ganhos de legitimidade" no interior das IES e atuam de forma decisiva na desconstrução de fofocas depreciativas [*blame gossip*].

Desde a criação do Programa foram beneficiados 748.788 alunos – 68,56% são bolsistas integrais. Quanto à modalidade de ensino, 89,2% estão matriculados no ensino presencial, e grande parte destes estuda em cursos noturnos (73,9%). No que se refere às categorias administrativas das IES, 49% dos beneficiados estão matriculados em instituições com fins lucrativos, 28% em entidades beneficentes de assistência social e 23% em IES sem fins lucrativos, não beneficentes. Dessa maneira, é possível afirmar que o Programa assegurou a esse contingente populacional – que teria pouca ou nenhuma possibilidade de estudo – a redistribuição das oportunidades de acesso a este nível de ensino.

Entre as fontes de informação dos entrevistados sobre o ProUni, encontram-se as mídias e as escolas. O desafio da redução da pobreza de cidadania está sendo enfrentado com a criação e implantação dessa política. A coexistência de outras situações de pobreza objetiva, entretanto, deve ser mencionada. Reafirma-se, desse modo, a necessidade do oferecimento de uma rede de suportes financeiros e materiais a fim de reverter as desvantagens dos "excluídos potenciais" no interior das IES. A situação de pobreza subjetiva, por sua vez, dá sinais de diminuição por meio do processo de *empowerment* dos entrevistados.

Segundo relatos, pode-se afirmar a existência de uma teoria do estigma. Baseada na animosidade de classes, por parte de alguns alunos normais, essa teoria possui o exame como importante fator de categorização dos agentes. Importante frisar a aceitação dos bolsistas, por vezes diplomática, como em uma barganha entre as partes envolvidas. Por fim, os agentes "informados" ganham papel destacado como fontes de apoio.

Observou-se, também, que o pertencimento a uma mesma categoria (estudantes bolsistas) não motiva, necessariamente, a criação de grupos. As possibilidades de contraestigmatização dos *outsiders*, nesse sentido, deixam de ganhar força. Agindo favoravelmente para a criação de uma imagem sólida e favorável desses estudantes, sobressaem-se iniciativas como a criação do GUNA e a publicação da *Revista ProUni*. Ambas medidas de grande relevância, uma vez que destruí-la é um dos primeiros passos adotados pelos grupos contrários à política como uma tentativa de restabelecer a ordem.

NOTA

[1] Contrariamente aos estigmatizados, correspondem às expectativas em termos de acesso ao diversos níveis de ensino – quais sejam: não provenientes de famílias de baixa renda e com formação na rede privada.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Sérgio Campos de. O avanço da privatização na educação brasileira: o ProUni como uma nova estratégia para a transferência de recursos públicos para o setor privado. Dissertação de Mestrado em Educação, Universidade Federal

(cc) BY-NC-ND

Fluminense, 2006. Disponível em: <http://www.bdtd.ndc.uff.br/tde_arquivos/2/TDE-2008-01-16T133941Z-1155/Publico/Dissert-Sergio%20Almeida.pdf>. Acessado em: 15 mai. 2011.

ANDRÉS, Aparecida. O Programa Universidade para Todos (ProUni). Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/publicacoes/estnottec/tema11/2008_124.pdf>. Acessado em: 07 nov. 2011.

APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Políticas públicas para acesso ao ensino superior e inclusão no mundo do trabalho – o Programa Universidade para Todos (ProUni) em questão. In.: *Anais do VI Congresso Português de Sociologia*. Disponível em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/182.pdf>. Acessado em: 30 set. 2011.

BAUER, Martin. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Eds.); tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 189-217.

BAUER, Martin. W; AARTS, Bas. A construção do *corpus*: um princípio para coleta de dados qualitativos. In: *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. BAUER, Martin W.;

GASKELL, George (Eds.); trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 39-63

BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.

_____. O capital social: notas provisórias. In: *Escritos de educação*. Maria Alice Nogueira & Afrânio Catani. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 71-80.

_____. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Thomaz. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2000.

_____. *Meditações pascalianas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

BOURDIEU, Pierre; CHAMPAGNE, Patrick. Os excluídos do interior. In: *A miséria do mundo*. Pierre Bourdieu. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 481-486.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução*. Petrópolis: Vozes, 2008.

CAMARGO, José Marcio. Política social no Brasil: prioridades erradas, incentivos perversos. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2. São Paulo: abril/junho de 2004, p. 68-77.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O ProUni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. In: *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acessado em: 03 jun. 2011.

CATANI, Afrânio Mendes; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. O ProUni na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. In: *Linhas Críticas*, Brasília, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan./jun. 2005. Disponível em: <http://seer.bce.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/5375/4480>. Acessado em: 21 jun. 2011.

CDES. As desigualdades na escolarização no Brasil. Observatório da equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/observatoriodaequidade/>.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. *Os estabelecidos e os outsiders*: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FERNANDES, António Teixeira. Formas e mecanismos de exclusão social. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/artigo3031.pdf> (1991). Acessado em: 07 jul. 2010.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>. Acessado em: 25 abr. 2010.

GOFFMAN, Erving. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HERINGER, Rosana; FERREIRA, Renato. Análise das principais políticas de inclusão de estudantes negros no ensino superior no Brasil no período 2001-2008. In: *Caminhos convergentes* – Estado e sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil.

PAULA, Marilene de; HERINGER, Rosana (Orgs.). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, ActionAid, 2009. p. 137-162.

HÔFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In: *Cadernos Cedes*, ano XXI, nº 55, novembro de 2001. p. 30-41.

IBGE/PNAD. Síntese de indicadores 2007. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acessado em: 15 mai. 2010.

_____. Síntese de indicadores 2009. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acessado em: 23 nov. 2010.

MADEIRA, L. M. Trajetórias de homens infames: políticas públicas penais e programas de apoio a egressos do sistema penitenciário no Brasil. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/15656>. Acessado em: 27 out. 2010.

(cc) BY-NC-ND

MCCOWAN, T. Expansion without equity: an analysis of current policy on access to higher education in Brazil. *Higher Education*, v. 53, n. 5, p. 579-598, 2007.

MEC. Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Ministério da Educação. Brasília, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/livromiolov4.pdf Acessado em: 27 jul. 2008.

MEC/INEP. Censo da Educação Superior 2004. Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2004. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/default_portal.htm>. Acessado em: 07 jul. 2010.

MEC/PROUNI. Portal ProUni. Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/> Acessado em: 18 nov. 2010.

_____. Manual do Bolsista ProUni. Ministério da Educação, 2010. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manual_bolsista_prouni.pdf>. Acessado em: 10 abr. 2010.

MEC/SISPROUNI. Dados e Estatísticas 2010. Ministério da Educação. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/>. Acessado em: 18 nov. 2010.

NEVES, Clarissa E. B.; MORCHE, Bruno; ANHAIA, Bruna C. Educação superior no Brasil: acesso e equidade através das políticas de inclusão social. In: XIV Congresso Brasileiro de Sociologia/GT 06, 2009. Disponível em: <http://www.sbs2009.sbsociologia.com.br/>. Acessado em: 21 nov. 2010.

PALÁCIO DO PLANALTO. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acessado em: 12 mai. 2007.

PINTO, Carla. *Empowerment*, uma prática de serviço social. In: *Política social*. BARATA, O (Coord.). Lisboa: ISCSP, 1988.

PNUD. Relatório do Desenvolvimento Humano 2009 – Ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humanos.

PNUD, 2009. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh/> Acessado em: 28 nov. 2010.

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SEDLAC. Stats 2006. Socio-economic database for Latin America and the Caribbean. Disponível em: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics.php>. Acessado em: 15 out. 2010.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do ensino superior. In: *Pro-Posições*, Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, maio/ago. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pp/v20n2/v20n2a13.pdf> Acessado em: 20 set. 2011.

SOTERO, Edilza Correia. Negros no ensino superior – Trajetória e expectativas de estudantes da Administração beneficiados por políticas de ação afirmativa (ProUni e cotas) em Salvador. Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br>. Acessado em: 06 ago. 2011.

SPINK, Mary J. P.; LIMA, Helena. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In: *Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano*: aproximações teóricas e metodológicas.

SPINK, M. J. P. (Org.). São Paulo: Cortez, 1999. p. 93-122.

TEOTÔNIO, Paulo José Freire; SILVA, Flávia Regina Ribeiro da. O Programa Universidade para Todos (ProUni), alternativa para uma sociedade inclusiva? Direitos Humanos, Sociedade e Reforma do Estado, Campinas, São Paulo: Millennium Editora, 2006. p. 49-98. Disponível em: <http://www.feb.br/revistafebre/Prouni_-_Flavia_e_Paulo_Teotonio.pdf>. Acessado em: 04 de mai. 2010.

UNESCO. Analyse comparative de la Convention Concernant la Lutte contre la Discrimination dans le Domaine de l'Enseignement (1960) et des articles 13 et 14 du Pacte International Relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels. Organisation des Nations Unies. Paris, France: 2008.

_____. Programas Unesco – Educação. Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. Disponível em: <http://www.unesco.pt/cgi-bin/educacao/programas/edu_programas.php>. Acessado em: 30 nov. 2010.

VILLALOBOS, Verônica da Silva. O estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição. In: *Cadernos Adenauer*, 2000, n. 1, p. 49-71.

(cc) BY-NC-ND

TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E SEGURANÇA ALIMENTAR EM ESPAÇOS RURAIS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA "JUNTOS" NA COMUNIDADE INDÍGENA DE PILPICHACA, NO PERU*

CONDITIONAL CASH TRANSFER AND FOOD SECURITY IN RURAL ENVIRONMENTS: AN ANALYSIS OF "PROGRAMA JUNTOS" IN THE INDIGENOUS COMMUNITY OF PILPICHACA IN PERU

RESUMO

No Peru ainda existe uma alta prevalência de subnutrição infantil, concentrada principalmente nos espaços rurais. Essa situação representa uma ameaça para a sustentabilidade do desenvolvimento do Peru, devido aos efeitos irreversíveis da subnutrição na capacidade intelectual e física dos indivíduos. Sendo a pobreza uma das principais causas da subnutrição, os programas de transferência condicionada de renda têm o grande potencial de favorecer a segurança alimentar dos beneficiários. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo mostrar os reflexos na segurança alimentar dos beneficiários do programa de transferência condicionada de renda JUNTOS, na comunidade indígena de Pilpichaca, uma das mais pobres e com maior prevalência de crianças subnutridas do Peru. Foi realizado um estudo descritivo e quantitativo em uma amostra de 90 famílias. O levantamento dos dados foi feito mediante questionário fechado. Os resultados mostram que aumentou o consumo de alimentos de alto valor nutritivo e o gasto com alimentos. Os resultados da regressão linear apontam que há uma relação proporcional entre o estado nutricional e o tempo de exposição ao programa JUNTOS, mas não é estatisticamente significativa. A pesquisa aponta também que as mães avaliaram o programa JUNTOS como uma boa política pública.

PALAVRAS-CHAVE Transferência condicionada de renda, segurança alimentar, nutrição infantil, pobreza, comunidade indígena

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Violeta Magdalena Rojas Huayta violetarojas@usp.br
Pesquisadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas da Universidade de São Paulo (GPublic/USP)
Experiência na área de Administração, com ênfase em desenvolvimento, gestão e políticas públicas de segurança alimentar, saúde e nutrição; graduação em Nutrição pela Universidad Mayor de San Marcos, Lima, PER (2001); mestrado em Administração, linha de pesquisa em Gestão Pública pela Universidade de São Paulo (2011)

Claudia Souza Passador cspassador@usp.br
Professora doutora do Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo
Experiência na área de Administração, com ênfase em desenvolvimento, educação, agricultura familiar e capacitação de gestores públicos; coordenadora do Centro de Estudos em Gestão e Políticas Públicas Contemporâneas da Universidade de São Paulo (GPublic/USP); graduação em Sociologia pela Universidade de São Paulo (1990); mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas, SP (1998); doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (2003)

Artigo submetido no dia 26.09.2011 e aprovado em 28.05.2012.

ABSTRACT *In Peru, there is still a high prevalence of child malnutrition, mainly concentrated in rural areas. This situation represents a threat to sustainable development of Peru, due to the irreversible effects of malnutrition on physical and intellectual capacity of the individual. With poverty being a major cause of malnutrition, the programs of conditional cash transfer have great potential to promote food security of beneficiaries. In this context, this study aims to show the effects on food security of the beneficiaries of the program of conditional cash transfer: JUNTOS, in the indigenous community of Pilpichaca, one of the poorest communities and with the highest percentage of malnourished children in Peru. a descriptive and quantitative analysis on a sample of 90 families was made. The survey was made through closed questionnaire. The results show that increased intake of foods of high nutritive value, and spending on food. The regression results indicate that there is a linear proportional relationship between nutritional status and exposure time to the program JUNTOS, but this was not statistically significant and the mothers rated JUNTOS as a good public policy.*

KEYWORDS *Conditional cash transfer, food security, children nutrition, poverty, indigenous community*

* Este artigo foi finalista na categoria Mestre da 3ª edição do Prêmio Políticas Públicas e Equidade: Avanços Práticos, promovido pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo, com apoio da Fundação Ford.

(cc) BY-NC-ND

1. INTRODUÇÃO

Existe um cenário econômico favorável na América Latina: segundo o Banco Mundial, essa região irá crescer uma média de 4,3% ao ano até o final de 2012, e o Peru irá reforçar a sua posição no crescimento econômico da região, prevendo-se para 2012 que sua economia alcance um índice de 6 a 7% (BANCO MUNDIAL, 2012).

Por outro lado, é preocupante a tendência mundial de aumento do preço dos alimentos. O índice de preços dos alimentos relatado em janeiro de 2011 é o maior já observado desde 1990, e é maior que o relatado em julho de 2008, ano de crise alimentar (FAO, 2011).

Observa-se também um panorama de dupla má nutrição: por um lado, os cálculos da Organização Mundial da Saúde estimam que até 2015 o número de pessoas obesas seja 700 milhões (WHO, 2005). Por outro lado, a FAO observa que o número de pessoas subnutridas no mundo caiu de 1,023 bilhão em 2009 para 923 milhões em 2010 (FAO, 2010c). No entanto, embora tenha ocorrido uma redução de 9,6 % no número de subnutridos no mundo, o elevado número de pessoas subnutridas ainda é inaceitável (FAO, 2010a).

Na América Latina há um quadro semelhante: o aumento significativo e preocupante da obesidade, já que, segundo a FAO, entre 7 a 10% das crianças latino-americanas estão acima do peso. Por outro lado, observa-se uma ligeira diminuição no número de subnutridos, de 53,1 milhões em 2009 para 52,5 milhões em 2010 (FAO, 2010a).

Essa coexistência de excessos e privações alimentares é reflexo de um processo de desenvolvimento caracterizado pela concentração de riqueza resultante do crescimento econômico, e ao mesmo tempo é incapaz de garantir direitos fundamentais a todos os cidadãos, como o direito a viver livre da ameaça da fome e da subnutrição (SEN, 2000).

Assim, ainda parece válida a preocupação expressa em décadas anteriores por diversos autores em relação à aparente incompatibilidade entre crescimento econômico e bem-estar social nos países em desenvolvimento. Hirschman (1989, p. 338) observa que os países em desenvolvimento:

> […] deben abordar al mismo tiempo numerosas tareas políticas, económicas, sociales urgentes (a diferencia de países como Inglaterra, que pudieron resolver paulatinamente en el curso de un largo periodo) […] los políticos que esgrimen argumentos como el de hacer "una cosa por vez" o de "las condiciones todavía no están dadas", a menudo no tienen ningún deseo por moverse en esferas donde la acción "lamentablemente", como suelen decir, debe postergarse.

Essa inação mencionada por Hirschman é resultante da abordagem errônea de "fazer crescer o bolo para depois reparti-lo", segundo Kliksberg (1998, p. 280):

> El mecanismo del derrame suponía que con el tiempo los beneficios del crecimiento llegarían a los sectores desfavorecidos, enfoque del 'sacrificio' necesario en aras de un futuro mejor.

Há uma profunda interdependência entre o desenvolvimento social e a expansão das forças produtivas. Por isso, investir em nutrição, saúde e educação é a base para criar competitividade e aumento da produtividade essenciais para o desenvolvimento de um país (SEN, 1996; KLIKSBERG, 2006; FRIEDMANN, 1996).

Cabe ressaltar que, atualmente, na América Latina e no Peru a desnutrição e a pobreza estão concentradas em áreas rurais e nas populações indígenas, onde cerca de 30% das crianças estão subnutridas (FAO, 2010b).

De fato, a pobreza e a subnutrição fazem parte da agenda internacional – no marco do 'desen-

(cc) BY-NC-ND

volvimento' enquanto ideologia – desde o ano de 1947, na política externa adotada pelo governo dos Estados Unidos com a chamada Doutrina Truman. No ponto 4, por exemplo, a Doutrina Truman precisa estabelecer uma rede de cooperação internacional para o progresso de regiões pouco desenvolvidas para garantir a paz mundial (SEN, 1950).

Apesar de a pobreza e a subnutrição serem velhos problemas, apenas em um período mais recente se tornaram parte da agenda internacional. Fato também propiciado pelas Nações Unidas, que reforçaram a vitalidade do processo de desenvolvimento para assegurar às pessoas o direito de viver de acordo com suas preferências e ter acesso às ferramentas e oportunidades para a sua realização (VEIGA, 2005).

Mais recentemente, em setembro de 2000, a comunidade internacional e os representantes do governo de 189 países reuniram-se na sede da ONU, em Nova York, e aprovaram a Declaração do Milênio. Assim formalizou-se o compromisso de desenvolver uma parceria global para reduzir a pobreza extrema, estabelecendo-se uma série de objetivos definidos até 2015, e pela primeira vez fixou-se um prazo para alcançar tais objetivos (ONU, 2000).

Foi considerado como o primeiro Objetivo do Milênio: erradicar a extrema pobreza e a fome, reduzindo pela metade a pobreza extrema e a fome até 2015. Para quantificar o alcance desse objetivo foram estabelecidos os seguintes indicadores: proporção de crianças menores de 5 anos abaixo do peso e proporção da população abaixo do nível mínimo de consumo de energia da dieta (ONU, 2000).

Dessa forma, erradicar a fome e a subnutrição tornou-se uma preocupação mundial e um desafio para os governos que assinaram a Declaração do Milênio, reconhecendo a importância fundamental de erradicar a subnutrição infantil. A importância de erradicar a subnutrição está justamente nas consequências irreversíveis, tais como limitações físicas e mentais permanentes da subnutrição durante a gravidez e especialmente nos dois primeiros anos de vida, o que gera um indivíduo pouco produtivo para sua família e para a sociedade (BHUTTA *et al.*, 2008; ONU, 2000).

Por isso, investir em políticas para melhorar a nutrição da criança é uma medida altamente rentável, de extrema importância para os cidadãos e para o desenvolvimento dos países, já que protege a saúde, além de salvar vidas, impedir incapacidades e aumentar a produtividade econômica (PEE *et al.*, 2010).

Visando atingir o primeiro Objetivo do Milênio de erradicar a pobreza extrema e a fome, vem se destacando o importante papel desempenhado pelas políticas públicas aplicadas pelos diferentes países (ROCHA, 2009). Uma política pública adotada por diversos governos para reduzir a extrema pobreza e a fome são os programas de transferência condicionada de renda (TCR). Tais programas concentram a sua ação nas famílias em situação de extrema pobreza, por meio de pagamentos regulares em dinheiro se elas cumprirem metas como manter os filhos na escola e fazer controles periódicos de saúde e nutrição materno-infantil (LEROY *et al.*, 2009).

Potencialmente, afirma Leroy (2009), as TCRs podem agir sobre vários fatores responsáveis pela subnutrição como a baixa renda, a falta de cuidados primários da saúde e nutrição, além do baixo consumo de alimentos. Assim, esse potencial deve ser maximizado para encurtar o caminho rumo à erradicação da subnutrição.

Em face do exposto nesta introdução e dada a vital importância de erradicar a subnutrição para o desenvolvimento, o presente estudo tem como objetivo mostrar os reflexos sobre a segurança alimentar dos beneficiários do programa de transferência condicionada de renda JUNTOS na comunidade indígena de Pilpichaca, uma das mais pobres e com a maior prevalência de crian-

(cc) BY-NC-ND

ças subnutridas no Peru. Foi realizado um estudo descritivo e quantitativo com uma amostra de 90 famílias em novembro de 2010. A escolha das famílias foi feita aleatoriamente entre uma lista de todas as famílias de beneficiários com filhos menores de 5 anos. O levantamento dos dados foi feito por meio de questionário fechado. O questionário considerou os seguintes aspectos: forma de acesso a alimentos, água e esgoto, utilização da transferência de renda e mudanças no consumo de alimentos. Além disso, também foram coletados dados de peso, altura e idade para a determinação do estado nutricional das crianças menores de 5 anos.

Em um primeiro momento, este estudo faz uma revisão bibliográfica do tema transferência condicionada de renda e segurança alimentar. Em seguida, são apresentados os resultados da pesquisa com as famílias da comunidade indígena de Pilpichaca, no Peru, quanto aos reflexos da transferência de renda sobre a segurança alimentar. Finalmente são feitas as considerações finais.

2. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA E SEUS REFLEXOS SOBRE A SEGURANÇA ALIMENTAR

O programa de transferência condicionada de renda JUNTOS (Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres del Perú) foi implementado no Peru em 2005. Esse programa visa atingir a população mais vulnerável em condição de pobreza extrema e exclusão, promovendo o exercício dos seus direitos fundamentais por meio da articulação com a oferta de serviços de nutrição, saúde, educação e identidade (ARAMBURÚ, 2009).

Os programas de transferência condicionada de renda (TCR) foram concebidos e instaurados inicialmente por México e Brasil na década de 1990. Atualmente vêm sendo reproduzidos no mundo, apresentando-se como uma das mais importantes políticas sociais em desenvolvimento projetados para o alívio da pobreza (NASCIMENTO e REIS, 2009). Porém, temos que ressaltar que as transferências de renda não são mágicas nem milagrosas para a redução da pobreza. A esse respeito, Nascimento e Reis (2009, p.189) observam que:

> No entanto, é imprescindível considerar-se que essas transferências monetárias geram apenas uma leve redução na pobreza (não produzindo impactos na sua dimensão estrutural) – mesmo em países onde existe uma ampla cobertura, como o Brasil e o México.

Mesmo não produzindo impactos na dimensão estrutural da pobreza, não se podem negar os benefícios que as TCRs estão produzindo nos beneficiários. As evidências apontam que as transferências de renda incrementam o acesso das famílias pobres aos serviços básicos, permitindo-lhes exercer seus direitos básicos fundamentais. Assim, as TCRs vêm incrementando a frequência escolar, o acesso aos serviços de saúde e nutrição, melhora na saúde e na nutrição infantil (REIS, 2010). Grande parte desses logros se deve às condições impostas pelo programa, e sobre isso é importante ressaltar que a exigência dessas condições pode gerar confusão entre a noção de direitos e obrigações, dado que tais condições exigem o uso dos serviços básicos de educação e saúde, quando estas devem ser obtidas por direito (NASCIMENTO e REIS, 2009).

À margem das exigências, as TCRs são exemplo de políticas que combinam ação sobre os fatores imediatos e subjacentes da subnutrição infantil. Conforme ilustrado na Figura 1, as TCRs hipoteticamente influenciam no estado nutricional por meio de uma série de diferentes mecanismos. Segundo Leroy *et al*. (2009), um dos mecanismos

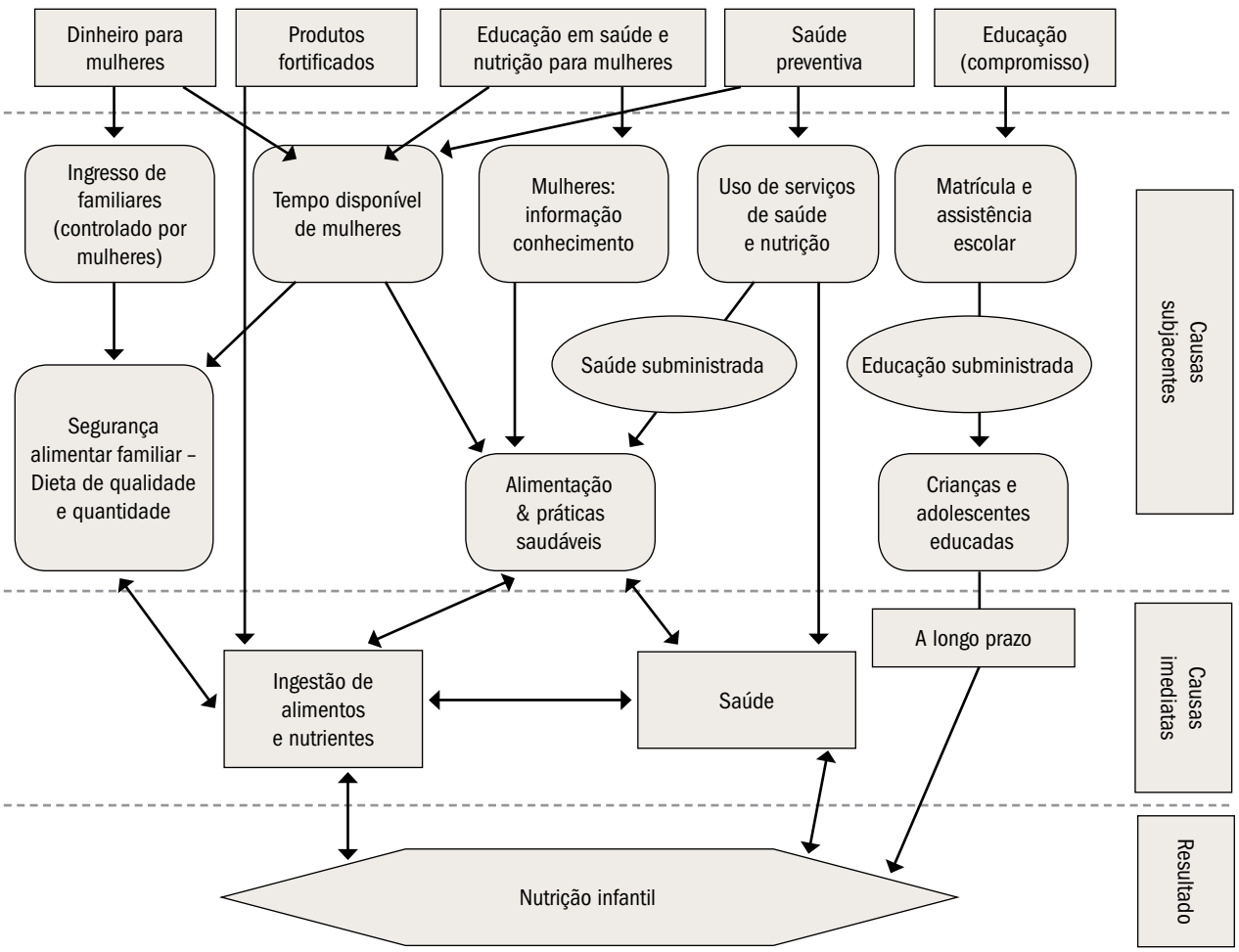
(cc) BY-NC-ND

das TCRs é o aumento da renda familiar, o que permite às famílias comprar mais e melhores alimentos, influindo, assim, positivamente sobre o estado nutricional. Outro mecanismo das TCRs se mostra eficaz pelo fato de o incentivo econômico ser confiado às mulheres. Isso aumenta o controle dos recursos e o poder de decisão em relação à nutrição e à saúde, o que pode ser visto também na Figura 1.

O componente de educação em saúde e nutrição para as mulheres é outro mecanismo, como observado na Figura 1. Isso poderá alterar a preferência das famílias na escolha de alimentos nutritivos, bem como na distribuição intrafamiliar dos alimentos em favor das crianças e adolescentes.

Ao exigir que as famílias beneficiárias frequen-

Figura 1 – **Mecanismos segundo os quais as TCRs podem influir no estado nutricional**



Fonte: Leroy *et al.* (2009, p. 105).

(cc) BY-NC-ND

tem os serviços primários de saúde, as TCRs podem incentivar a utilização de serviços e a cobertura dos centros de saúde, bem como reduzir as doenças infecciosas, promovendo a melhoria da saúde e influenciando positivamente o estado nutricional, como pode ser observado na Figura 1.

No caso em que a TCR esteja acompanhada de distribuição de alimentos fortificados ou suplemento de nutrientes, como ilustrado na Figura 1, ela pode melhorar também diretamente o *status* de micronutrientes e o estado nutricional geral.

Outro mecanismo considerado por Leroy *et al*. (2009) na Figura 1 é o efeito a longo prazo da educação sobre o estado nutricional, pois o programa exige que os beneficiários estejam matriculados na escola, garantindo assim a presença em estabelecimentos de ensino das crianças em idade escolar. Há evidências de que a educação, a um prazo longo, gera um indivíduo mais bem informado e também remunerado, produzindo melhores condições de vida para as gerações futuras.

Há evidências consistentes do impacto positivo das TCRs no peso e na altura das crianças em vários países da América Latina. O efeito positivo é evidente em crianças expostas ao programa em uma idade adiantada, e em países onde a transferência de dinheiro equivale à faixa de 15% a 25% da despesa total familiar (BARHAM, 2010; BASSETT, 2008; FERNALD, 2008).

No Brasil, os números mostram que durante um período de seis anos se conseguiu reduzir o percentual de crianças abaixo do peso, de 12,7% em 2000 para 3,5% em 2006. Na Região Nordeste, a mais pobre do Brasil, a desnutrição caiu de 17,9% em 1996 para 6,6% em 2005. Esses números, de acordo com Rocha (2009), podem ser explicados pela existência de políticas executadas pelo Brasil para reduzir a fome e a pobreza, sendo uma delas o programa de TCR Bolsa Família.

Em relação ao consumo de alimentos, estudos evidenciam que no México, Nicarágua, Colômbia e Brasil os programas TCRs têm um impacto positivo sobre o gasto em alimentos de origem animal, bem como um impacto positivo sobre o gasto em frutas e legumes. Já Honduras não mostra o mesmo efeito positivo sobre o gasto em alimentos (LEROY *et al*., 2008; LEROY *et al*., 2010).

No Peru, o programa JUNTOS tem mostrado resultados positivos como o aumento da presença escolar, o acesso aos serviços de saúde e a obtenção de registro de identidade (PEROVA; VAKIS, 2009). Houve um aumento nos gastos em todos os grupos de alimentos, principalmente no grupo do pão e cereais (PEROVA; VAKIS, 2009).

No entanto, mesmo existindo melhoras no consumo de alimentos, ainda não foram observados resultados positivos sobre o ganho de peso, altura e nível de hemoglobina nas crianças beneficiárias (PEROVA; VAKIS, 2009; IEP; UPCH, 2009). As múltiplas causas da subnutrição podem explicar isso, as quais vão além dos fatores dietéticos como: a incidência de doenças diarréicas e respiratórias, a falta de acesso a saneamento básico, água potável e cuidados médicos da mãe e da criança etc. (UNICEF, 1990; MILMAN, 2005; LEVITT; PELLETIER; PELL, 2009).

2.1 PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA NO PERU

No Peru, o Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, JUNTOS, foi implementado em 2005 sob a égide da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), e é parte da estratégia nacional CRECER. Essa estratégia visa a luta contra a pobreza e a desnutrição infantil, e sua meta é a redução da pobreza para 30%, e a diminuição em 9% na taxa de subnutrição crônica em crianças menores de 5 anos (ARAMBURÚ, 2009).

Mediante a entrega de um incentivo monetário mensal de 100 novos sóis, o equivalente a 33 dólares americanos, para famílias em situação de pobreza, busca-se, num prazo curto, reduzir a

(cc) BY-NC-ND

pobreza e, a longo prazo, quebrar a transmissão intergeracional da pobreza, promovendo o capital humano pela melhoria do acesso à educação e aos serviços de saúde (ARAMBURÚ, 2009).

Esse programa é focado em famílias pobres, com filhos menores de 14 anos e/ou mães grávidas. Com o número de membros indistintos, o incentivo econômico é dado às mães na suposição de que elas são mais responsáveis pelo bem-estar dos seus filhos (ARAMBURÚ, 2009).

Segundo Aramburú (2009), quando elas ingressam no programa assinam um acordo com o Estado sobre as exigências para a sua permanência nele. A seguir, descrevemos essas exigências:

- Saúde: imunização completa, uso dos suplementos de ferro e vitaminas, controle de parasitas, controles pré e pós-natal, assistência às sessões educativas e utilização de cloro na água potável.
- Nutrição: controle de crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 5 anos, participação no programa de suplementação alimentar para grupos de alto risco (crianças de 3 a 36 meses).
- Educação: frequência escolar de 85% para crianças de 6 a 14 anos.
- Identidade: a participação no programa Mi Nombre para obter a identidade nacional de crianças e adultos.

3. MÉTODO

Esta pesquisa descritivo-quantitativa foi realizada com 90 famílias que possuem filhos menores de 60 meses beneficiários do programa JUNTOS no distrito de Pilpichaca. Na escolha dessa comunidade rural foi considerado o fato de Pilpichaca ser um dos distritos com maior índice de pobreza e com a maior taxa de subnutrição infantil do Peru, de acordo com o mapa da pobreza do Ministério da Economia e Finanças em 2004.

Foi utilizado um questionário fechado para coletar dados do perfil das famílias beneficiárias e dos gastos da transferência de renda com os alimentos. Também foram coletados dados sobre peso, altura e idade das crianças quando entraram no programa; peso e altura atuais, bem como o tempo de exposição ao programa, para determinar se existe um efeito positivo do programa JUNTOS sobre a nutrição infantil. A análise dos dados foi realizada com o apoio do *software* estatístico SPSS 17. Dentre as técnicas de análise de dados quantitativos, foi usada a análise de regressão.

3.1. BREVE DESCRIÇÃO DE PILPICHACA

Pilpichaca está localizada no departamento de Huancavelica, província de Huaytara, na região da Serra Centro. O distrito de Pilpichaca está situado entre 3.900 e 5.000 metros acima do nível do mar, e é integrado por três comunidades camponesas: Llillinta, Carhuancho e Santa Inés. A língua materna da população é o quéchua.

Segundo o Censo de Población y Vivienda del Año 2007, Pilpichaca possui 3.743 habitantes, dos quais somente 2,4% têm acesso a água potável, e 33,84% têm acesso a rede de esgoto ou fossa. Do total da população, 82,02 % é considerada rural (INEI, 2007).

No departamento de Huancavelica, 24,8% da população é jovem e tem de 15 a 29 anos, e 39,7% dela tem de 0 a 14 anos; quer dizer, quase 65% da população é menor de 29 anos (INEI, 2007).

Em relação à escolaridade, no departamento de Huancavelica, somente o 12% das pessoas maiores de 15 anos possuem ensino médio e o 20% dos maiores de 15 anos tem ensino fundamental incompleto, nas mulheres a porcentagem é 30%

(cc) BY-NC-ND

(INEI, 2007).

Dentre as crianças menores de 5 anos, 60,15% sofre de subnutrição crônica (INEI, 2009). Além disso, 58,79% da sua população está na faixa de pobreza extrema, e 22,65% é considerado pobre (INEI, 2008).

A principal atividade econômica da comunidade é a criação de alpacas. Devido ao clima agreste do lugar a agricultura é incipiente, as pastagens e forragens naturais favorecem a criação de alpacas e ovinos (POSTIGO, 2005).

Figura 2 – **Localização de Pilpichaca**



Fonte: Elaborado pelos autores

(cc) BY-NC-ND

4. RESULTADOS

A seguir, apresentamos os resultados e suas relações.

4.1 PERFIL DAS TITULARES DO PROGRAMA E SUAS FAMÍLIAS

Em relação ao nível de escolaridade das mães participantes, observa-se uma baixa escolaridade: 74,5% das mães entrevistadas possuem ensino fundamental, apenas 20% tem ensino médio, e as mães com ensino superior são apenas 2,2%.

A respeito do tempo de inserção no programa JUNTOS, o tempo mínimo foi de 6 meses, que se refere às famílias incorporadas recentemente; o tempo máximo no programa foi de 67 meses, e a média ficou em 29,8 meses. Essa informação mostra que grande parte das famílias participantes deste estudo estão recebendo a transferência de renda há pouco mais de dois anos, o que faz presumir que devem existir impactos positivos na nutrição infantil (LEROY, 2009; MORRIS *et al.* 2004).

Em relação à ocupação do chefe de família, 85% das famílias têm como atividade principal a criação de gado (alpaca); apenas 12,2% tem como atividade a agricultura; e somente 2,2% têm emprego formal.

Quanto ao número de integrantes por família, a média foi de 4,7; o mínimo foi de 3; e o máximo, 10.

A renda mensal familiar também foi avaliada. A média da renda familiar foi de S/. 195,3 novos sóis, o equivalente a 78 dólares americanos. Vale ressaltar que no Peru a cesta básica alimentar e não alimentar foi calculada em S/.229,4 novos sóis por pessoa, considerando que a média de integrantes por família da amostra estudada é de 4,7. Então, todas as famílias desta amostra, mesmo recebendo a transferência de renda, ainda são pobres (INEI, 2008).

Em relação ao gasto mensal com alimentos, as mães participantes desta pesquisa gastam em média 82,7 novos sóis, o equivalente a 27 dólares americanos, e essa média representa 42,3% da renda familiar total.

Se levarmos em consideração que no Peru, no ano de 2007, a cesta básica de alimentos foi estimada em 121,2 novos sóis por pessoa, o equivalente a 46 dólares americanos, então todas as famílias desta amostra, mesmo recebendo a transferência de renda, são extremamente pobres (INEI, 2008).

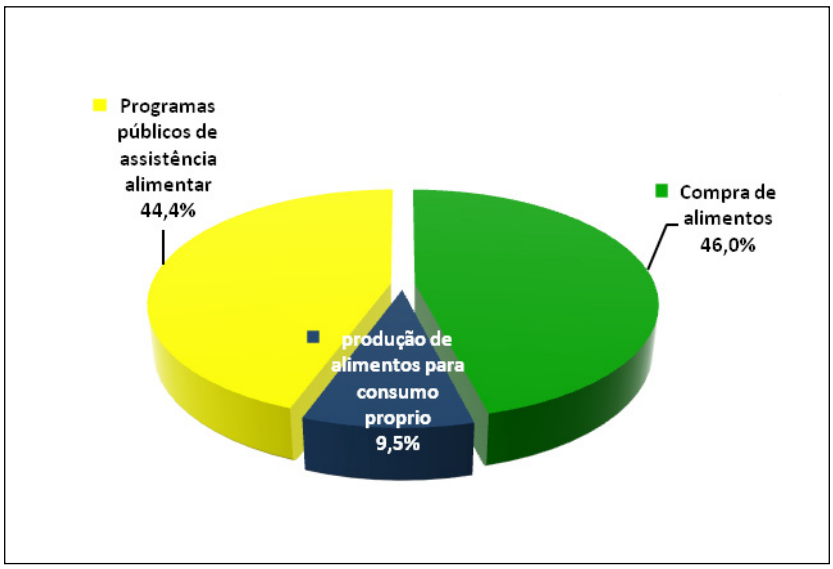
Cabe ressaltar que pouco mais de metade da renda familiar mensal corresponde aos S/.100 novos sóis de transferência de renda do programa JUNTOS. Assim, o programa JUNTOS se converte em um forte aliado das mães para cobrir as despesas mensais da família beneficiária. No entanto, esses resultados sugerem também que a renda familiar e o gasto com alimentos ainda são muito precários.

4.2 FORMAS DE ACESSO AOS ALIMENTOS, ÁGUA E ESGOTO

Segundo Webb (2006), o "acesso" aos alimentos, o pilar da segurança alimentar, é considerado muito importante por ser sensível a períodos de desemprego, aumento dos preços dos alimentos, crise econômica e crise política. Por isso, as formas de acesso aos alimentos foram avaliadas também na nossa amostra de estudo, e seus resultados podem ser vistos no Gráfico 1. Podemos inferir (foram usadas questões de múltipla escolha com até três respostas) que as principais formas de acesso aos alimentos são: compra de alimentos (46%), programas públicos de assistência (44,4%) e a produção de alimentos para consumo próprio (9,5%).

(cc) BY-NC-ND

Gráfico 1 – **Formas de acesso aos alimentos**



Fonte: Pesquisa de campo (2010).

Os resultados mostram que a compra de alimentos e os programas públicos de assistência alimentar são as duas principais fontes de acesso aos alimentos. Assim, os programas de assistência alimentar constituem um forte aliado que favorece o acesso aos alimentos das famílias pesquisadas.

A disponibilidade e o acesso aos alimentos, pilares da segurança alimentar (SHAW, 2007), é bastante vulnerável em Pilpichaca, já que nas famílias estudadas o acesso mediante a produção de alimentos para consumo próprio é pobre. Esse fato está de acordo com os dados apresentados no perfil das famílias beneficiárias, em que apenas 12,2% têm como atividade econômica principal a agricultura, e essa baixa taxa de famílias voltadas para a agricultura pode ser explicada pelas condições geográficas e climáticas agrestes (POSTIGO, 2005). Assim, a compra de alimentos se apresenta como uma das principais formas de acesso aos alimentos das famílias. Cabe ressaltar que as famílias estudadas afirmam fazer as compras de alimentos nas feiras bimensais montadas pelos comerciantes no dia de pagamento do programa JUNTOS, já que não existe uma feira ou mercado permanente onde possam comprar todos os tipos de alimentos necessários para suprir as necessidades nutricionais diárias a preços acessíveis.

Os resultados referentes ao acesso à água e esgoto mostram que somente 19% têm acesso à rede pública de água potável e pouco mais da metade (54,4%) possui rede de esgoto ou fossa. A falta de acesso à água potável e à rede pública de esgoto são fatores subjacentes à subnutrição, segundo o Unicef (1990), Milman (2005) e Levitt; Pelletier; Pell (2009). Assim, em nossa amostra de estudo, o pouco acesso à água potável poderia ser um dos fatores subjacentes à alta taxa de subnutrição infantil achada nesta pesquisa, tal como podemos notar na próxima sessão.

(cc) BY-NC-ND

4.3 ACESSO AOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE COMPLEMENTAÇÃO E SUPLEMENTAÇÃO ALIMENTAR

A seguir, discutimos os resultados em relação aos programas públicos de complementação e suplementação alimentar. Pode-se observar que o programa público com maior presença (65,5%) entre as famílias estudadas é o programa de entrega de leite, que consiste na entrega mensal de leite para crianças, mães gestantes e idosos. Cabe apontar que esse é um dos programas públicos de maior presença no nível nacional, fato que é evidenciado também em nossa amostra. A papinha e a merenda escolar para as crianças têm uma presença de 35,6% e 14,4%, respectivamente, entre as famílias avaliadas.

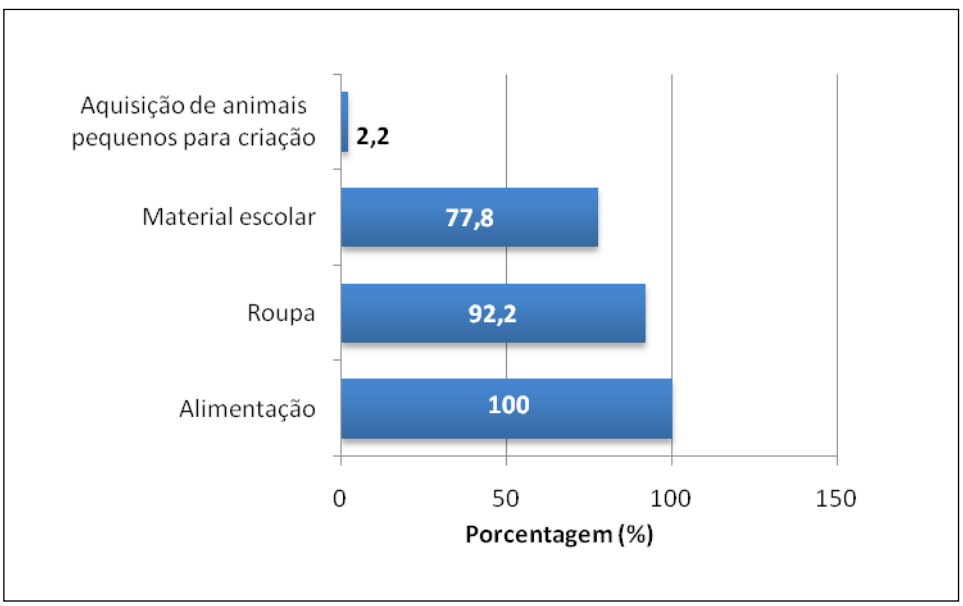
Existe uma forte presença dos programas públicos de assistência alimentar entre as famílias avaliadas.

Os resultados em relação ao acesso aos programas públicos de suplementação alimentar, que estão relacionados com a entrega de vitaminas e minerais para crianças menores de 3 anos, aponta que 51,1% das crianças menores de 5 anos receberam vitamina A, 36,7% receberam multivitaminas e minerais, e 37,8%, suplementação de ferro. Dessa forma, inferimos que a utilização dos serviços de saúde é uma exigência que pode favorecer o acesso das crianças aos programas públicos de suplementação com vitamina e minerais, os quais melhoram o estado nutricional geral (LEROY *et al.*, 2009).

4.4 USO DA TRANSFERÊNCIA

Apresentamos a seguir os resultados e discussões do uso da transferência e o gasto com alimentos. O Gráfico 2 mostra a forma de uso da transferência, em que as mães entrevistadas afirmam gastar a transferência principalmente com (foram usadas questões de múltiplas escolha com até três respostas): alimentação; roupas e material escolar; e animais pequenos para criação.

Gráfico 2 - **Uso da transferência**



Fonte: Pesquisa de campo (2010)

(cc) BY-NC-ND

Pesquisas qualitativas feitas por IEP e UPCH (2009) e pelo UNICEF (2009) junto às mães beneficiárias mostram que elas optam por priorizar o uso da transferência na compra de alimentos e materiais escolares, o que foi observado também na nossa amostra de estudo, em que 100% das mães relatam usar a transferência na compra de alimentos e 77,8% na de material escolar. Porém, a diferença é que em tais estudos as mães não se referem a gastar a transferência com a compra de roupas, fato que é evidenciado na nossa amostra, em que 92,9% das mães gastam a transferência com vestuário.

Cabe apontar que, no levantamento dos dados, observou-se que no dia do pagamento bimensal do programa JUNTOS os comerciantes montaram um tipo de feira no centro da cidade onde vendiam: alimentos, roupas, medicina tradicional, animais pequenos, utensílios de cozinha, materiais de limpeza e até eletrodomésticos. As mães entrevistadas dizem gastar parte da transferência em compras nessa feira, e isso pode ser observado nas figuras 3, 4 e 5, apresentadas a seguir.



Figura 3 - **Foto mostra mãe beneficiária do programa JUNTOS comprando frutas na feira montada pelos comerciantes no dia do pagamento da transferência**

Fonte: Pesquisa de campo (2010)



Figura 4 – **Foto mostra as mães beneficiárias do programa JUNTOS comprando roupa na feira montada pelos comerciantes no dia do pagamento da transferência**

Fonte: Pesquisa de campo (2010)

(cc) BY-NC-ND



Figura 5 – **Foto mostra mães beneficiárias do programa JUNTOS comprando utensílios de cozinha na feira montada pelos comerciantes no dia do pagamento da transferência**

Fonte: Pesquisa de campo (2010)

4.5 MUDANÇAS NO CONSUMO DE ALIMENTOS

Em relação às mudanças no consumo de alimentos, os resultados são apresentados no Gráfico 3. De acordo com as mães entrevistadas, desde que são beneficiárias do programa JUNTOS, aumentou o seu consumo dos seguintes grupos de alimentos: 77% afirmam comprar mais frutas, 59,5% mais feijões e 55,4% mais arroz e cereais. Percebe-se também o aumento no consumo de alimentos proteicos, já que as mães afirmam comprar mais ovos, carne e leite. O gráfico aponta que houve aumento em 2,7% no consumo de pães e biscoitos.

É importante acrescentar aos dados do gráfico, pois no dia do levantamento dos dados foi possível observar as mães titulares do benefício comprando alimentos, em especial frutas, na feira montada pelos comerciantes no dia de pagamento do benefício, conforme já mostrado na Figura 3.

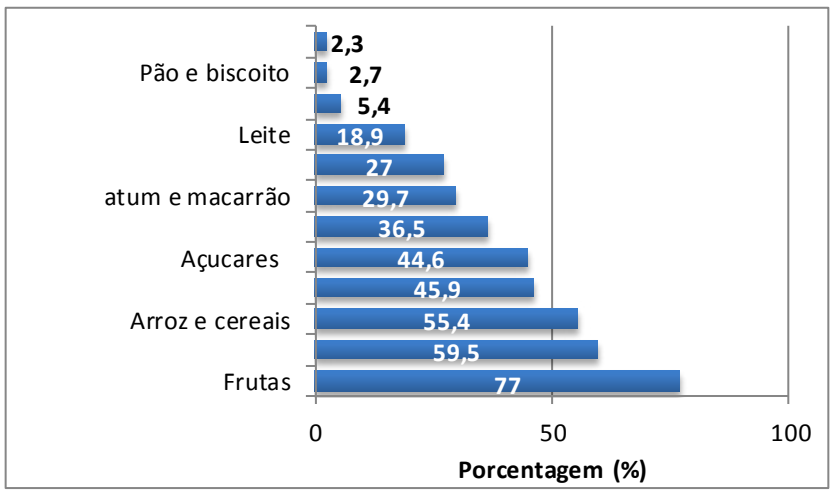
Esses resultados acompanham os encontrados por Perova e Vakis (2009), revelando que o programa JUNTOS favorece o aumento de gastos com quase todas as categorias de alimentos, em especial frutas, cereais e feijões. Porém, Perova e Vakis (2009) apontam que não existe um aumento significativo no gasto com alimentos como carnes, leite, queijo e ovos. Na nossa amostra, entretanto, percebe-se um aumento no consumo de alimentos proteicos: 36,5% das mães entrevistadas disseram que passaram a comprar mais ovos, 27% mais carnes e 18, 9% mais leite.

O aumento do consumo de alimentos proteicos evidenciado na nossa amostra condiz melhor com os resultados do estudo qualitativo publicado em 2009, o qual demonstra que os beneficiários entrevistados afirmam que desde que fazem parte do programa consomem com mais frequência leite e carne (IEP; UPCH, 2009).

Há também um aumento dos gastos com alimentos industrializados, como atum e macarrão, ou seja, 29,7% das mães entrevistadas disseram que desde que são beneficiárias do programa JUNTOS passaram a comprar mais desses tipos de alimentos. Por outro lado, 44,6% das entrevistadas compram mais açúcares desde que passaram a fazer parte como beneficiárias do programa JUNTOS. Ambos os resultados salientam a im-

(cc) BY-NC-ND

Gráfico 3 – **Mudança no consumo de alimentos**



Fonte: Pesquisa de campo (2010)

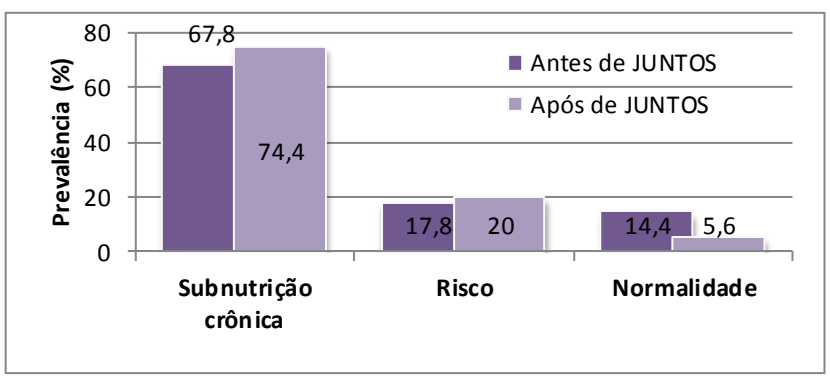
portância da educação alimentar e a adoção de novas práticas de consumo de alimentos para que seja mantido o consumo de alimentos da região com maior valor nutricional. No entanto, esses processos ainda são limitados pela baixa escolaridade e por fatores culturais (ADATO; HODDINOTT, 2010, LEROY *et al.*, 2009).

4.6 ESTADO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS MENORES DE 5 ANOS

Sendo o estado nutricional das crianças um indicador final da segurança alimentar (SHETTY, 2009), neste estudo avaliamos também o estado nutricional das crianças menores de 5 anos, filhas das mães entrevistadas. Os resultados são apresentados nos gráficos 4 e 5.

Em relação ao índice de altura para idade (A/I), observa-se no Gráfico 4 que 67,8% das crianças tiveram déficit de altura para a idade antes de serem beneficiados pelo programa JUNTOS, mas esta prevalência de subnutrição crônica aumentou para 74,4% logo após serem expostos ao programa JUNTOS.

Gráfico 4 – **Estado nutricional das crianças menores de 5 anos segundo o índice A/I**



Fonte: Pesquisa de campo (2010)

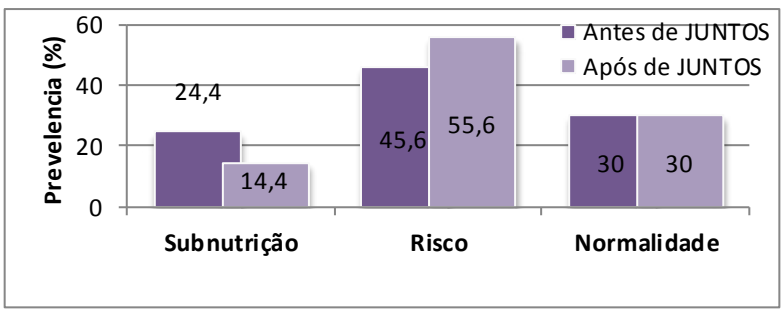
(cc) BY-NC-ND

Dado que o índice (A/I) reflete o efeito cumulativo de situações adversas como precárias condições de vida sobre o crescimento de uma criança, podemos dizer que o fato da prevalência de subnutrição crônica ter aumentado pode ser explicado pela baixa qualidade de vida evidenciada nas famílias estudadas: renda e gasto com alimentos insuficientes, pouco acesso à água potável e esgoto, baixa escolaridade (WHO, 1995).

Alem disso, vale lembrar os resultados do estudo de Shrimpton *et al.* (2001), em que quando há baixa qualidade de vida o déficit de altura começa desde os primeiros meses, e se acentua com o passar do tempo, ou seja, quanto mais idade, maior o déficit de altura.

Em relação ao índice peso para idade (P/I), observa-se no Gráfico 5 que 24,4% das crianças tiveram déficit de peso para a idade antes de serem beneficiados pelo programa JUNTOS. Essa prevalência de subnutrição global caiu para 14,4% logo após elas serem expostas ao programa JUNTOS.

Gráfico 5 – **Estado nutricional das crianças menores de 5 anos segundo o índice P/I**



Fonte: Pesquisa de campo (2010)

Vale lembrar que o índice P/I reflete a situação nutricional global do indivíduo e serve para a caracterização do baixo peso. O peso corporal é mais sensível às mudanças de ingestão de alimentos e do estado de saúde; assim, os nossos resultados sugerem que as mudanças positivas no consumo de alimentos evidenciadas na nossa amostra de estudo poderiam estar favorecendo o ganho de peso (WHO, 1995).

4.7 RELAÇÃO ENTRE O ESTADO NUTRICIONAL DAS CRIANÇAS MENORES DE 5 ANOS E O TEMPO DE EXPOSIÇÃO AO PROGRAMA JUNTOS

A equação de regressão linear para a pontuação Z-score do índice altura para idade (A/I) e tempo de exposição ao programa JUNTOS é mostrada a seguir.

Equação de regressão linear para a pontuação Z-escore do índice A/I e o tempo de exposição ao programa

$$\mathbf{Y= -1,099 + 0,004*X1 + 0,021*X2}$$

Onde:
Y_1 = Diferença do índice A/I 1 e A/I2
X_1 = Tempo de exposição ao programa JUNTOS
X_2 = Idade final (variável interveniente)

(cc) BY-NC-ND

Podemos observar, na equação de regressão linear, um coeficiente positivo (b1= 0,004) do tempo de exposição ao programa JUNTOS, ou seja, há uma relação proporcional entre o tempo de exposição ao programa JUNTOS e a permanência ou ganho de pontuação Z-score do índice A/I, mas essa relação não é estatisticamente significativa (valor p = 0,498).

Já em relação à equação de regressão linear para a pontuação Z-score do índice peso para idade (P/I) e tempo de exposição ao programa JUNTOS, os resultados foram os seguintes:

Equação de regressão linear para a pontuação Z-escore do índice P/I e o tempo de exposição ao programa

$$Y= -1,099 + 0,004*X1 + 0,021*X2$$

Onde:
Y_1 = Diferença do índice P/I 1 e P/I 2
X_1 = Tempo de exposição ao programa JUNTOS
X_2 = Idade final (variável interveniente)

Observa-se, na equação de regressão linear, um coeficiente positivo (b1= 0,008) do tempo de exposição ao programa JUNTOS, ou seja, há uma relação proporcional entre o tempo de exposição ao programa JUNTOS e a permanência ou ganho de pontuação Z-score do índice P/I, mas essa relação não é estatisticamente significativa (valor p = 0,094).

Tendo em consideração que a média de tempo de exposição ao programa na nossa amostra foi de 29,87 meses, e que a evidência deste estudo mostra o aumento no consumo de alimentos, além da forte presença dos programas de suplementação e complementação alimentar, e a redução da prevalência das crianças abaixo do peso, esperávamos encontrar uma relação estatisticamente significativa entre o tempo de exposição ao programa JUNTOS e a nutrição infantil (PEROVA; VAKIS, 2009).

Mesmo existindo resultados positivos na nossa amostra, há também fatores ainda críticos – como renda e gasto com alimentos insuficiente, pouco acesso à água potável e esgoto, e baixa escolaridade – que podem estar atrapalhando a melhora da nutrição infantil. Cabe lembrar que a subnutrição é multifatorial e precisa de um tempo de maturidade (LEROY *et al.*, 2009; UNICEF, 1990).

Os resultados achados na nossa amostra confirmam os encontrados por Perova e Vakis (2009), que apontam que, mesmo existindo um impacto positivo do programa JUNTOS sobre o consumo de alimentos, ainda não é possível evidenciar seu impacto sobre a nutrição infantil.

Finalmente, apresentamos os resultados da avaliação em termos gerais do programa. A maior parte das mães entrevistadas (78,8%) avalia o programa JUNTOS como muito bom, enquanto 6,1% avaliam como regular. Percebemos nas entrevistas que as mães criticavam, principalmente, problemas com a organização de concessão do benefício: a grande demora e o fato de elas terem que organizar filas desde as primeiras horas do dia para aguardar a chegada do lote de dinheiro e, assim, dar início ao pagamento. Todo esse processo costuma durar em média desde as 6 horas da manhã até às 3 horas da tarde No entanto, de forma geral, as mães beneficiadas avaliaram o programa JUNTOS como uma boa política pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados do estudo indicam que o programa JUNTOS vem favorecendo a segurança alimentar dos beneficiários.

Em relação à forma de uso da transferência,

(cc) BY-NC-ND

evidencia-se que o total das mães gasta a transferência com alimentos, sendo que uma alta porcentagem também a gasta com vestuário e material escolar. Na nossa amostra, o programa JUNTOS está suprindo as necessidades básicas, que, antes da existência do programa, estavam desatendidas.

Nas mudanças encontradas no consumo de alimentos se evidencia que o programa JUNTOS vem favorecendo o aumento do consumo de todos os grupos de alimentos, mas principalmente de alimentos de alto valor nutricional, como frutas, feijões, cereais e vegetais. O consumo de alimentos proteicos, como carnes, leite e ovos, também aumentou, mas em menor intensidade. O consumo de alimentos industrializados, como atum e macarrão, também cresceu, o que faz refletir sobre a importância da educação alimentar para as mães na boa escolha de alimentos.

O consumo de alimentos é um dos fatores imediatos que levou à melhora do estado nutricional, mas neste estudo evidenciou-se que o baixo estado nutricional tem relação com o déficit de altura para a idade. Sua prevalência continua sendo alta nas crianças menores de 5 anos avaliadas, considerando que esse índice reflete o histórico de efeitos adversos da baixa qualidade de vida sobre o crescimento das crianças. Na nossa amostra, evidenciou-se que há ainda fatores críticos que refletem uma baixa qualidade de vida, como a renda e gastos com alimentos deficientes, o pouco acesso à água potável e esgoto; portanto, tais fatores críticos podem estar atrapalhando a redução da subnutrição crônica.

A prevalência de déficit de peso para a idade diminuiu entre as crianças menores de 5 anos logo após serem expostas ao programa JUNTOS, sendo o peso mais sensível a mudanças na alimentação e no estado de saúde. O aumento no consumo de alimentos e a forte presença dos programas públicos de assistência alimentar e de suplementação com vitaminas e minerais evidenciados neste estudo poderiam estar favorecendo a diminuição da prevalência do déficit de peso.

Os resultados achados pela regressão linear também caminham nessa direção. Observa-se um coeficiente positivo do tempo de exposição ao programa JUNTOS, ou seja, há uma relação proporcional entre o tempo de exposição ao programa JUNTOS e a permanência ou ganho de pontuação Z-score do peso e altura para a idade, mas essa relação não é estatisticamente significativa.

Finalmente, as mães beneficiárias qualificaram o programa JUNTOS como uma boa política publica. Contudo, podemos concluir que o programa de transferência condicionada de renda JUNTOS vem favorecendo a segurança alimentar. No aspecto do acesso aos alimentos, o programa vem favorecendo o gasto e o aumento do consumo de alimentos, mas ainda não é possível evidenciar resultados significativos na melhora da nutrição infantil nem na redução da prevalência da subnutrição crônica infantil.

Mesmo assim, o programa JUNTOS vem cumprindo com seu objetivo de promover o capital humano, essencial para o desenvolvimento. No entanto, temos que ressaltar que há ainda aspectos críticos que atrapalham alcançar o objetivo da redução da subnutrição infantil, que são a renda e gastos com alimentos deficientes, o pouco acesso à água potável e esgoto, além da vulnerável disponibilidade e acesso permanente aos alimentos.

REFERÊNCIAS

ADATO, M.; HODDINOTT, J. Conditional cash transfers in Latin America: a magic bullet to reduce poverty? International Food Policy Research Institute. Washington, DC: 2007. Disponível em: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/beijingbrief_adato.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2010.

ARAMBURÚ, C. Informe compilatorio: el programa JUNTOS, resultados y retos. Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres (JUNTOS). Lima, 2009. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/resultados_retos1.pdf>. Acesso em: 13 set. 2010.

(cc) BY-NC-ND

BASSETT, L. Can conditional cash transfer programs play a greater role in reducing child undernutrition? SP Discussion Paper N. 0835. Social Protection & Labor. World Bank. Washington, DC, 2008. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0835.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2010.

BANCO MUNDIAL (BM). Perú puede mantener un crecimiento económico alto. Banco Mundial, febrero 2012. Washington, DC, 2010. Disponível em: <http://web.worldbank.org/>. Acesso em: 12 fev. 2012.

BARHAM, T. A healthier start: the effect of conditional cash transfers on neonatal and infant mortality in rural Mexico. *Journal of Development Economics*, n. 94, p. 74-85, 2010.

BHUTTA, Z. What works? Interventions for maternal and child. *The Lancet: Series on Maternal and Child Undernutrition 3*, v. 371, n. 9610, p. 417-440, 2008. Disponível em: <http://www.who.int/nutrition/topics/Lancetseries_Undernutrition3.pdf>. Acesso em: 09 set. 2010.

DE PEE, S. How to ensure nutrition security in the global economic crisis to protect and enhance development of young children and our common future. *The Journal of Nutrition*, v. 140, n. 1, p. 1385-1425, 2010. Disponível em: <http://jn.nutrition.org/content/140/1/138S.full.pdf+html>. Acesso em: 23 out. 2010.

INSTITUTO DE ESTADISTICA E INFORMATICA DEL PERU (INEI). Encuesta Nacional de Hogares 2008 (ENAHO). Lima, 2008. Disponível em: <http://www.inei.gob.pe/srienaho/enaho220.htm>. Acesso em: 20 jan. 2011.

INSTITUTO DE ESTADISTICA E INFORMATICA DEL PERU (INEI). Encuesta Nacional de Demografia y Salud Familiar 2009 (ENDES). Lima, 2009. Disponível em:< http://desa.inei.gob.pe/endes/>. Acesso em: 24 nov. 2010.

INSTITUTO DE ESTADISTICA E INFORMATICA DEL PERU (INEI). Censo Nacional de Población y Vivienda (CPV). Lima, 2007. Disponível em: < http://desa.inei.gob.pe/endes/>. Acesso em: 24 nov. 2010.

FERNALD, L.; GERTLER, P.; NEUFELD, L. Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet*, v. 371, n. 9615, p. 828- 837, 2008.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). Índice de la FAO para los Precios de los Alimentos. Roma, 2011. Disponível em <http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/es/>. Acesso em: 25 fev. 2011.

_____. Hambre con tendencia a la baja en América Latina y el Caribe. Santiago de
Chile, 2010a. Disponível em <http://www.rlc.fao.org/es/prensa/coms/2010/80.pdf>. Acesso em: 17 out. 2010.

_____. Perspectivas de la agricultura y el desarrollo rural en las Américas. Santiago de Chile, 2010b. p.174.

_____. La obesidad es la otra cara del hambre. Santiago de Chile, 2010c.

FRIEDMANN, J. Rethinking poverty: empowerment and citizen rights. *International Social Science Journal*, n. 148, p. 161-172, 1996.

HIRSCHMAN, A. Contra la noción una cosa por vez. *Revista de Desarrollo Económico*, n. 29, p. 303-308, 1989.

IEP; UPCH. Análisis de la implementación del programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco. Lima, 2009. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/Analisis-de-la-implementacion-de-untos-en-apurimac.pdf>. Acesso em: 30 set. 2010.

KLIKSBERG, B. Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos. *Gestión y Políticas Públicas*, México, v. VII, n. 2, p. 267-313, 1998.
Disponível em: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.II_2dosem/KB_Vol.7_No.II_2sem.pdf>. Acesso em: 20 set. 2010.

_____. *Más ética, más desarrollo*. Madrid: INEP, 2006.

LEROY, J.; RUEL, M.; VERHOFSTADT, E. The impact of conditional cash transfer programmes on child nutrition: a review of evidence using a programme theory framework. *Journal of Development Effectiveness*. v. 1, n. 2, p. 103-129, 2009. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.2009.00435.x/pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

LEROY, J.; GARCÍA-GUERRA, A.; GARCÍA, R.; DOMÍNGUEZ, C.; RIVERA, J. Oportunidades program increases the linear growth of children enrolled at young ages in urban Mexico. *Journal of Nutrition*, v. 138, n. 4, p. 793-798, 2008. Disponível em: <http://jn.nutrition.org/content/138/4/793.full.pdf+html >. Acesso em: 24 set. 2010.

LEROY, J.; GADSDEN, P.; RODRÍGUEZ-RAMÍREZ, S.; GONZÁLES DE COSSIO, T. Cash and in-kind transfers in poor rural communities in Mexico increase household fruit, vegetable, and micronutrient consumption but also lead to excess energy consumption. *Journal of Nutrition*, v. 140, n. 3, p. 612- 617, 2010.

LEVITT, E; PELLETIER, D; PELL, A. Revisiting the UNICEF malnutrition framework to foster agriculture and health sector collaboration to reduce malnutrition: A comparison of stakeholder priorities for action in Afghanistan. *Food Policy*, n. 34, p. 156-165, 2009.

MILMAN, A.; FRONGILLO, EDWARD, A.; ONIS, MERCEDES DE; HWANG, JI-YUN. Differential improvement among countries in Chile stunting is associated with long-term development and

(cc) BY-NC-ND

specific interventions. *The Journal of Nutrition*, v. 135, n. 6, p. 1415-22, 2005.

MORRIS, S.; OLINTO, P.; FLORES, R.; EDUARDO, A.; NILSON, F.; FIGUEIRO, ANA. Conditional cash transfers are associated with a small reduction in the rate of weight gain of preschool children in northeast Brazil. *Journal of Nutrition*, v. 134, n. 9, p. 2336-2341, 2004. Disponível em: < http://jn.nutrition.org/content/134/9/2336.full.pdf+html>. Acesso em: 16 set. 2010.

NASCIMENTO, A.; REIS, C.; FRIEDMANN, J. Os programas de transferência condicionada de renda na América Latina: especificidades de uma realidade que se mantém. *Revista de Políticas Públicas*, v. 13, n. 2, p. 183-193, 2009.

PEROVA, E.; VAKIS, R. Welfare impact of the "JUNTOS" program in Peru: evidence from a non-experimental evaluation. The World Bank. Washington, DC, 2009. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTPERUINSPANISH/Resources/Perova_Vakis_JuntosIE.pdf>. Acesso em: 10 set. 2010.

POSTIGO, C. Relaciones entre la sociedad y el ambiente en una comunidad campesina de pastores en Huancavelica: hacia una política social para el desarrollo rural de las zonas altas del Perú. Lozano Long Institute of Latin American Studies Center for Latin American Social Policy, The University of Texas at Austin. Austin, 2005. Disponível em: < http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/fieldreports/postigo05.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2010.

REIS, M. Cash transfer programs and child health in Brazil. *Economics Letters*, n. 108, p. 22-25, 2010. Disponível em: < http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V84-4YTN3TY-7/2/70cdeb953a3b8b75f9de66b725b8fa12>. Acesso em: 12 jan. 2011.

ROCHA, C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. *Development Policy Review*, v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009. Disponível em: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7679.2009.00435.x/pdf>. Acesso em: 20 set. 2010.

SHAW, D. *World Food security*: a history since 1945. New York: Palgrave Macmillan, 2007. Disponível em: <http://mirror.lib.unair.ac.id/bahan/DFOLDER/Science/FOOD%20SUPPLAY%20World%20food%20security%20a%20history%20since%201945.pdf >. Acesso em: 05 jan. 2011.

SEN, A. Desarrollo del programa del punto cuatro. *Unasylva: Revista Internacional de Silvicultura y Productos Forestales*, v. 4, n. 4, p. 3-4, 1950.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHETTY, P. Incorporating nutritional considerations when addressing food insecurity. *Food Security*, v. 1, n. 1, p. 431-440, 2009.

SHIRIMPTON, R. *et al*. Worldwide timing of growth faltering: implications for nutritional interventions. *Official Journal of the American Academy of Pediatrics*, v. 107, n. 5, p. 75-84, 2001. Disponível em: <http://pediatrics.aappublications.org/cgi/content/full/107/5/e75#F1>. Acesso em: 27 set. 2010.

UNICEF. Programa JUNTOS: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas – estudio de caso de seis distritos rurales del Perú. Lima, 2009. Disponível em: <http://www.juntos.gob.pe/images/noticias/2011/01/Programa_Juntos_Certezas1.pdf>. Acesso em: 01 out. 2010.

UNICEF. Strategy for improved nutrition of children and women in developing countries. New York, 1990. 50 p.

UNITED NATIONS ORGANIZATION (ONU). Resolución de declaración del Milenio. New York, 2000. Disponível em: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

VEIGA, J. E. *Do global ao local*. Campinas: Armazém do Ipê, 2005. 120 p.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). The World Health Organization warns of the rising threat of heart disease and stroke as overweight and obesity rapidly increase. Geneva, SWZ, 2005.

_____. *The Use and Interpretation of Anthropometry*. Geneva, SWZ, 1995.

WEBB, P.; COATES, J.; FRONGILLO, E.; LORGE, B.; SWINDALE, A. Measuring household food insecurity: why it's so important and yet so difficult to do. *Journal of Nutrition*, n. 136, p. 1404-1408, 2006.

(cc) BY-NC-ND

TOCANDO O INTANGÍVEL: EXPLORANDO EFEITOS DE PROGRAMAS SOCIAIS NAS DIMENSÕES MENOS TANGÍVEIS DA POBREZA

TOUCHING THE INTANGIBLE: EXPLORING EFFECTS OF SOCIAL PROGRAMS IN THE LESS TANGIBLE DIMENSIONS OF POVERTY

RESUMO

Este artigo apresenta alguns resultados de uma pesquisa que buscou identificar os efeitos de programas de proteção social – mais especificamente, de transferência de renda e serviços socioassistenciais – sobre dimensões menos tangíveis da pobreza. A pesquisa, realizada em Belo Horizonte/MG, tem natureza quantitativa e qualitativa, constituindo-se do desenvolvimento de um *survey* com 608 questionários aplicados junto a um grupo de famílias, além da formação de grupos focais com técnicos dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e famílias usuárias dos serviços do CRAS.

Partindo de uma literatura que foca as diversas dimensões que compõem o fenômeno da pobreza, foram consideradas as mudanças que se processam nas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, que, além do benefício, são atendidas pelos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS. Os resultados, tanto da etapa quantitativa quanto da qualitativa, dão conta de que os efeitos das intervenções são distintos para os diferentes estratos de famílias: aquelas expostas de forma mais sistemática aos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS apresentam respostas diferenciadas quanto a algumas dimensões psicossociais, comparando-se com o grupo que apenas recebe a transferência de renda. Por fim, são problematizadas algumas questões referentes às formas de intervenção social e às possibilidades de enfrentamento da pobreza por meio de políticas de assistência social.

PALAVRAS-CHAVE Pobreza, política de assistência social, efeitos psicossociais, programas de transferência condicionada de renda, serviços socioassistenciais.

Carla Bronzo carla.bronzo@fjp.mg.gov.br
Doutora em Sociologia e Política pela UFMG
Pesquisadora e professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro/MG

Ian Prates ianprca@yahoo.com.br
Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
Mestrando em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP)

Artigo submetido no dia 17.13.2011 e aprovado em 18.06.2012

ABSTRACT *This paper presents some results of a survey that intended to identify effects of social protection programs - more specifically cash transfer and social assistance services - on less tangible dimensions of poverty. The survey, conducted in Belo Horizonte city/MG, has a quantitative and qualitative approach. In this way, was developed a survey applied in 608 families, and focus groups with staff of the Reference Centers of Social Assistance (CRAS), and families assisted by these services.*

Based on a literature that focuses on the various dimensions that make up the poverty phenomenon, we considered the changes that occur in families receiving Bolsa Família that, besides the benefit, are in touch with social care services developed in CRAS. The results of both quantitative and qualitative stages realize that the effects of the interventions are different for the different strata of families: those exposed to more systematically social care services have different answers, regarding the psycho social effects, compared with the group that receives only income transfer. Finally, some issues are problematized concerning social intervention ways and the chances of fighting poverty through social welfare policies.

KEYWORDS *Poverty, social assistance policy, psycho-social effects, conditional cash transfer programs, social care services.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

Ao contrário das condições materiais das famílias pobres, os seus ativos menos tangíveis têm sido pouco pesquisados. A preocupação com a mensuração de efeitos nas dimensões de natureza psicossocial parece ser uma tendência emergente no campo de estudos sobre a pobreza. Este artigo apresenta alguns resultados de uma pesquisa[1] que buscou mensurar os efeitos dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) sobre o público beneficiário do Programa Bolsa Família em Belo Horizonte. Os serviços socioassistenciais aqui considerados estão no âmbito do Programa de Atendimento Integral à Família (PAIF), que é um serviço desenvolvido pelos CRAS e que busca produzir alterações principalmente nas dimensões familiares e sociocomunitárias por meio do acompanhamento sistemático das famílias. A pesquisa buscou contribuir para um entendimento amplo das dimensões de natureza mais subjetiva envolvidas na produção e reprodução da pobreza, explorando as concepções de autonomia e capacidade, e como elas se relacionam com o enfrentamento da vulnerabilidade social pela chave da noção de empoderamento.

Foram explorados os efeitos (e seus condicionantes) da intervenção governamental junto às famílias no que se refere ao desenvolvimento de capacidades e alterações em dimensões de natureza psicossocial, relativas ao manejo de ativos e à capacidade de ação, operacionalizada aqui por meio da dimensão sociorrelacional, uma expressão de empoderamento. A pesquisa apresenta um forte elemento exploratório, na medida em que não se tem na literatura (e na prática) um conjunto bem estabelecido de definições conceituais e traduções operacionais de aspectos de difícil mensuração – como é o caso dos aspectos psicossociais ou do empoderamento –, de modo que os resultados são ainda incipientes e não foram totalmente explorados.

No modelo causal que orientou a pesquisa, procurou-se investigar a relação entre programas sociais (Bolsa Família e PAIF) – que, isoladamente ou em conjunto, formam a dimensão independente (causa) – e os ativos menos tangíveis (efeitos) das famílias que participam desses programas. Como variável dependente, tem-se a capacidade de agir, identificada a partir de disposições mentais (valores, atitudes, crenças) e habilidades relacionais. A hipótese central é a de que os programas sociais contribuem para a criação e/ou fortalecimento dos ativos menos tangíveis das famílias. A pesquisa buscou constatar a ocorrência dessa relação e determinar se os programas, em conjunto ou separadamente, são eficazes para produzir o aumento dos ativos das famílias ou, pelo menos, alterações nas estratégias de respostas ou no manejo desses ativos.

Foi realizado um *survey* para um conjunto de 608 famílias[2] e dois grupos focais, um com técnicos de dois CRAS e outro com famílias atendidas pelos serviços nos territórios de abrangência. Assim, a estratégia da pesquisa se caracteriza pela combinação de técnicas quantitativas e qualitativas.

Para o trabalho de campo, foram selecionadas as áreas de atuação de dois Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), localizadas na Regional Barreiro, uma das regiões administrativas do município de Belo Horizonte. Essas áreas dos dois CRAS são contíguas e apresentam altos índices de vulnerabilidade social. Ambos os centros se encontram em pleno funcionamento, adotam metodologias de trabalho similares e são reconhecidos por sua boa gestão.

(cc) BY-NC-ND

2. A CHAVE TEÓRICA: VULNERABILIDADE E ASPECTOS PSICOSSOCIAIS

O marco teórico aqui utilizado situa-se na confluência de dois campos de produção distintos, embora interligados. Um refere-se ao tema da vulnerabilidade e outro, ao tema dos aspectos psicossociais envolvidos nas condições de privações e à questão do empoderamento. A perspectiva do presente artigo articula esses dois campos, na medida em que busca explorar os efeitos da confluência entre benefícios e serviços sociais, com centralidade nos de tipo socioassistenciais, que são os que lidam mais diretamente com condições de vulnerabilidade diversas e no âmbito mais diretamente relacionado às dimensões psicossociais.

A literatura especializada não apresenta uma definição consensual sobre a concepção de vulnerabilidade. Diferentes enfoques (*livelihood approach*, *asset portfolio management*, *risk management*, dentre outros) de distintas origens institucionais e disciplinares definem e operacionalizam o conceito de formas diversas (BUSSO, 2001; ALWANG, SIEGEL, JORGENSEN, 2001; MOSER, 1998; SHEPHERD e BARRIENTOS, 2007; KATZMAN e FILGUEIRA, 1999).

Os enfoques se distinguem, na maioria das vezes, quanto aos seguintes aspectos: a base de ativos, mais ou menos restrita, incorporando ou não ativos sociais e menos tangíveis; a referência a indivíduos ou a domicílios e comunidades; as categorias analíticas privilegiadas: se a base de ativos, se as estruturas de oportunidades, se as estratégias de respostas ou a interação entre as diferentes dimensões da vulnerabilidade. Entretanto, de uma forma geral, pode-se definir vulnerabilidade como uma perspectiva mais ampla e compreensiva sobre o fenomeno da pobreza:

> La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos; como debilidad interna para afrontar concretamente los cambios necesarios del individuo u hogar para aprovechar el conjunto de oportunidades que se le presenta; como inseguridad permanente que paraliza, incapacita y desmotiva la posibilidad de pensar estrategias y actuar a futuro para lograr mejores niveles de bienestar. (BUSSO, 2001, p. 8).

Apesar da diversidade de abordagens, existe um entendimento comum que aponta para a condição de incerteza e insegurança, para ameaças de danos e riscos. A raiz etimológica do termo "vulnerabilidade" deriva do verbo "*vulnerare*", que em latim significa "ferir", e com esse sentido tem-se algo que singulariza a perspectiva da vulnerabilidade em relação a outros enfoques ou concepções sobre pobreza. Ela aponta para uma condição de insegurança e riscos e, no âmbito da pobreza, remete a processos de privação que tal condição de incerteza provoca, para além das privações monetárias ou materiais em si mesmas. Vêm sendo feitas tentativas para mensurar as "dimensões faltantes da pobreza" (OPHI, 2008)[3].

O cerne da concepção de vulnerabilidade encontra-se na combinação da ideia de riscos, ativos e da capacidade de resposta de indivíduos/famílias/comunidades para seu enfrentamento. Os ativos se constituem como recursos, meios e capacidades de diversas ordens (financeiros, fisicos, humanos, sociais, dentre outros) que caracterizam a unidade de análise em questão (indivíduos, famílias, domicílios, territórios, a depender do enfoque). A partir do mapeamento dos ativos tangíveis e não tangíveis, é possível identificar estratégias de manejo dos ativos (estratégias de respostas); ou seja, as formas pelas quais indivíduos, famílias e comunidades lançam mão de seus ativos durante períodos de crises e/ou mudanças e o

(cc) BY-NC-ND

modo como tais estratégias se combinam nessas situações. Esse elemento – estratégia de resposta – é tão importante quanto a base de ativos, uma vez que o uso dos ativos e as "respostas racionais à vulnerabilidade adotadas pelos domicílios pobres podem criar armadilhas de pobreza das quais eles terão dificuldade para escapar" (SHEPHERD e BARRIENTOS, 2007). Nesse sentido, as estratégias que os pobres utilizam para evitar os riscos ou lidar com os danos podem ser ainda mais prejudiciais, conformando verdadeiras armadilhas que tendem a cronificar a sua situação, enredando os indivíduos e suas famílias em uma teia de difícil escape ou que exige soluções bem mais complexas para seu enfrentamento[4].

Essa capacidade de resposta, entendida aqui como a combinação dessas duas dimensões – base de ativos e estratégias de resposta –, é condicionada pela estrutura da oportunidade existente, ou seja, pelo conjunto de regras e instituições do mercado, do estado e da sociedade que interagem e condicionam as respostas e os resultados em termos de superação da vulnerabilidade. Esse termo remete às estruturas legais, normativas, institucionais e sociais que envolvem indivíduos e famílias e que condicionam as respostas adotadas para o enfrentamento das condições de vulnerabilidade.

A ideia de estrutura de oportunidades se relaciona ainda com a dimensão do território. Evidências empíricas apontam para o fato de que nas áreas de extrema pobreza existem maiores dificuldades para transpor privações, como provável decorrência da operação de múltiplos vetores de destituição que se somam, interagem e se reforçam mutuamente (TORRES e MARQUES, 2004).

A concepção de vulnerabilidade e, de forma geral, as diferentes abordagens ampliadas sobre pobreza, enfatizam a dimensão processual. É possível dizer que, nesse ponto, reside uma importante diferenciação em relação à visão da pobreza pela ótica da renda e das necessidades insatisfeitas, que se concentram nos resultados. Na perspectiva da vulnerabilidade, pobreza não é uma condição estática, e torna-se central considerar as estratégias que as famílias utilizam, pois existem respostas que permitem escapar da pobreza e outras que a fazem perpetuar, o que remete à contribuição possível e necessária das políticas públicas no fortalecimento das capacidades de indivíduos, famílias e regiões para o enfrentamento e a superação da vulnerabilidade.

Também no enfoque da vulnerabilidade – ao menos nas suas versões mais amplas –, a dupla dimensão da pobreza ganha evidência. Esta não é apenas privação monetária, mas envolve outros aspectos, tanto objetivos quanto subjetivos (crenças, valores, atitudes, comportamentos), sendo necessário considerar essa dupla condição tanto para caracterizar a pobreza, principalmente crônica, quanto para enfrentá-la (RACZYNSKI, 1999).

Nessa perspectiva, a concepção de ativos também envolve, claramente, dimensões objetivas e tangíveis – como os ativos físicos e financeiros –, e dimensões menos objetivas e menos tangíveis em graus diferenciados, como as que se referem aos ativos humanos (por exemplo, escolaridade) e aos ativos sociais, relativos às relações familiares, comunitárias e institucionais. As dimensões de natureza psicossocial, como valores, crenças, atitudes, representações, constituem aspectos centrais para caracterizar dinâmicas e processos que ocorrem nas famílias vulneráveis e que são importantes para se compreender as diferentes respostas destas às dificuldades do entorno.

Considerar a subjetividade como dimensão importante na compreensão da privação significa destacar que nas situações de pobreza estão envolvidos aspectos relacionados a valores, condutas e atitudes, que acabam por reforçar a manutenção de situações de vulnerabilidade e destituição (RACZINSKI, 2002). Baixa autoestima, resignação, apatia, ressentimento, subalter-

(cc) BY-NC-ND

nidade, baixa expectativa quanto ao futuro, são expressões de natureza não material que acabam por limitar as possibilidades de as pessoas pobres traçarem estratégias de superação da situação em que se encontram. É importante ter claro, entretanto, que tais atitudes de natureza psicossocial são construídas nas interações que os indivíduos estabelecem com vizinhos, família, comunidade e instituições.

Multiplicidade de privações, diferentes portfólios de ativos e estratégias de respostas, distintas condições da estrutura de oportunidade e as complexas interações entre ativos tangíveis e menos tangíveis traduzem os elementos centrais da concepção de vulnerabilidade e a complexidade do fenômeno da privação. Moradias precárias, áreas segregadas, ativos escassos em diversas dimensões, presença de aspectos psicossociais negativos, configuram situações que intensificam, potencializam e interagem negativamente, reforçando ciclos e processos de perpetuação da pobreza.

Adotando-se essa perspectiva como premissa, fica claro que, para fazer frente às condições de vulnerabilidade, é necessário alterar tanto as condições objetivas quanto as subjetivas, atuar tanto no âmbito externo quanto no âmbito das crenças, valores e atitudes, de modo a proporcionar alterações nas capacidades dos indivíduos e famílias; em suma, no seu "empoderamento". A noção de empoderamento articula-se com a perspectiva da vulnerabilidade, uma vez que a redução desta implica, de alguma forma, a expansão da base de ativos e o fortalecimento da capacidade de resposta, da ampliação da capacidade de fazer escolhas e de transformar escolhas em atos e resultados.

Empowerment envolve poder, especialmente em favor daqueles que contavam com pouca capacidade para manejar a própria vida, no sentido de ter maior controle sobre ela (GITA SEN, 1997). Na tentativa de esclarecer o seu sentido, Gita Sen afirma que esse termo relaciona-se, por um lado, com maior controle externo sobre recursos, entendidos de forma ampla como recursos materiais, físicos, intelectuais e financeiros; e, por outro, como controle no âmbito das crenças, valores e atitudes, de forma relacionada com a capacidade de autoexpressão e autoafirmação, processos sustentados pela autoconfiança e por mudanças no âmbito da subjetividade.

Uma combinação de acesso a recursos externos e de mudanças no âmbito da subjetividade é necessária para provocar alterações nas condições de pobreza (GITA SEN, 1997; RACZYNSKI, 2002). Os resultados das ações de empoderamento podem ser de diferentes tipos e magnitudes, mas todos espelham uma mesma ordem de questões, relativas ao aumento do protagonismo, da autonomia, do senso de dignidade, do acréscimo de capacidades: capacidades de resposta, capacidade de ação, de decisão.

Embora as pessoas "empoderem a si mesmas", os governos e outros atores desempenham um papel vital nesse processo, seja por vias legais e institucionais (leis antidiscriminação, acesso ao crédito, etc.) ou alterando formas de provisão dos serviços públicos para torná-los mais flexíveis e porosos às demandas e necessidades dos indivíduos e grupos (GITA SEN, 1997, p. 17). O "empoderamento" é, portanto, contingente das relações que se criam entre pobres e não pobres e das estruturas de oportunidade que o Estado, o mercado e a sociedade definem em dado contexto e a cada época. Os agentes públicos e demais agentes externos, nesse processo de conversão, seriam os catalisadores essenciais.

O "empoderamento", como processo e resultado das políticas de proteção social, pode ser uma categoria síntese para se referir à ampliação da capacidade de escolha dos indivíduos, que ocorre quando eles têm acesso a ativos que, em interação sinérgica entre si, permitem a incorporação de indivíduos e grupos no universo da cidadania social e política.

(cc) BY-NC-ND

Trata-se de um termo ambíguo, plástico, de difícil operacionalização. Em um nível menos abstrato de conceituação, a ideia de empoderamento se relaciona à perspectiva das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen (1999): competências e habilidades necessárias para alguém viver a vida que julga digna de ser vivida, capacidades que permitam a cada indivíduo alcançar os objetivos que valoriza e tem motivos para valorizar. Na perspectiva de Amartya Sen, a pobreza é definida como carência ou privação de capacidades, sendo pobres aqueles que carecem das capacidades básicas para operar no meio social, que carecem de oportunidades para alcançar níveis minimamente aceitáveis de realizações. O bem-estar, na visão de Amartya Sen, é visto em relação à realização do potencial humano, entendido como a liberdade de os indivíduos viverem a vida que valorizam. O foco deixa de ser a renda, sendo que os recursos monetários configuram um dos meios para se adquirir o bem-estar, e não o bem-estar em si. Os objetivos de uma boa vida incluem viver uma vida longa, saudável e criativa, desfrutar de um nível de vida decente, com liberdade, dignidade, autoestima e respeito (MIDEPLAN, 2002, p. 11). O eixo do enfoque é a ampliação das oportunidades, da expansão das capacidades (*capabilities*) básicas para que as pessoas possam levar uma vida digna.

Evidentemente, não é trivial mensurar capacidades, principalmente porque se referem, sobretudo, ao futuro, às capacidades de ser e de fazer algo. Entretanto, diversos esforços têm sido feitos para operacionalizar de forma adequada essa concepção[5] (NUSSBAUM, 2000; ALKIRE, 2002; DUQUE, 2011).

Na revisão empírica das investigações que adotam a perspectiva de Amartya Sen como base, Duque reconhece que, no âmbito dos funcionamentos básicos, sobressaem dimensões relativas à educação, nutrição, emprego e moradia, enquanto no âmbito dos funcionamentos complexos estão presentes as dimensões sociais, psicológicas, físicas e culturais, embora pouco exploradas (DUQUE, 2011). Entendendo, portanto, o empoderamento pelo registro das capacidades, tem-se que este é tanto um produto quanto um processo que pretende reverter (ou melhorar) as situações de apatia, alienação, falta de defesa aprendida, lócus externo de controle ou baixa autoeficácia (FOSIS, 2006).

Para buscar mensurar os efeitos de empoderamento no âmbito individual, o modelo de Marc Zimmerman (*apud* FOSIS, 2006) propõe três componentes do empoderamento que são passíveis de alteração na interação entre os indivíduos, seus recursos e os agentes de apoio no entorno. Os componentes intrapessoais referem-se ao modo como as pessoas pensam a respeito de si mesmas e incluem a percepção que elas têm da autoeficácia, o grau de controle sobre a própria vida e o sentimento de ser competente. Os componentes interacionais remetem à compreensão que os indivíduos têm de sua comunidade e de temas sociopolíticos relacionados, e apontam para habilidades de tomada de decisão, resolução de problemas e de interação com o ambiente. O componente comportamental refere-se às condutas orientadas para um maior controle sobre a vida. O empoderamento no âmbito familiar, por sua vez, sinaliza a importância dos vínculos e relações no âmbito doméstico, e nesse caso busca-se identificar a capacidade da família como instância empoderadora de seus membros.

> En este sentido, Zimmerman (2000) señala que las organizaciones empoderadoras se caracterizarían por fortalecer el sentido de pertenencia a un "todo", de manera de lograr como unidad, ciertas metas u objetivos. Esto significaría, a su vez, generar ciertas capacidades o procesos relacionados a la comunicación, distribución de roles, toma de decisiones, sistemas de apoyo y responsabilidades, generando entre sus miembros un sistema de intercambio en función del desarrollo de la

(cc) BY-NC-ND

organización. (FOSIS, 2006, p. 13).

A dimensão do empoderamento familiar refere-se, portanto, à capacidade protetiva da família, às condições de desempenho da função de proteção. Nesse sentido, importa considerar como as famílias respondem ao atendimento das necessidades biológicas e psíquicas dos seus membros, permitindo a construção do senso de pertencimento e de identidade; a família é concebida como instância socializadora dos valores da cultura e como instância de intermediação, na medida em que permite a articulação de seus membros a outras esferas da vida social. As famílias contam com recursos que sinalizam para características e capacidades dessas para enfrentar riscos e ajustar-se às mudanças do entorno. Nessa dimensão de análise, estão presentes elementos estruturais da família (tamanho, composição, perfil dos membros, etc.); aspectos relacionais e de vínculos intra e extrafamiliares (como comunicação, ampliação da capacidade de resolução de conflitos na família, etc.); e paradigmas familiares (crenças, valores, representações sobre a família e seu papel) (FOSIS, 2006, p. 14, 15).

No presente artigo buscou-se mensurar de forma mais direta aspectos de natureza menos tangível, relativas às dimensões de natureza psicossocial e relacional do empoderamento individual. Varias dimensões presentes na perspectiva do empoderamento foram contempladas na composição do Índice Sociorrelacional, construído para captar alterações em um aspecto central, que se refere a disposições e capacidades dos indivíduos para estabelecer laços, romper isolamentos, ampliar a possibilidade de diálogo e o sentido da autoestima.

Se de um lado temos a complexidade do fenômeno da pobreza – reconhecida em sua multidimensionalidade e heterogeneidade, e na sua dupla natureza, objetiva e subjetiva, e os desafios daí decorrentes para a proposição de estratégias efetivas –, por outro, temos as exigências e os elementos de natureza institucional, que constrangem e condicionam a produção dos serviços sociais dirigidos aos públicos vulneráveis. Nesse caso, lidamos com a própria natureza da intervenção socioassistencial e acionamos a política por dentro, no seu marco analítico, buscando captar o seu conteúdo, bem como as estratégias de proteção social definidas no modelo normativo.

3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: BENEFÍCIOS, SERVIÇOS E OS PILARES DA PROTEÇÃO

A partir dos anos 1990, diversos países da América Latina têm adotado programas de transferência condicionada de renda (PTCR)[6] como parte da estratégia de superação da pobreza. Tais programas de transferência de renda com condicionalidades, embora diversos quanto ao desenho e às formas de gestão, partilham algumas características, elementos e pressupostos comuns. O tipo de estratégia dos PTCR rompe com o modelo de seguros, pois não prevê uma contribuição prévia para que haja acesso aos benefícios; rompe com uma lógica assistencialista de acesso a cestas básicas e, ao mesmo tempo, inova ao exigir contrapartidas, ou atitudes de corresponsabilidade por parte dos beneficiários. Essa constitui sua singularidade, ao apontar para mudanças ao longo do tempo, na melhoria dos índices educacionais, de saúde e nutricionais, viabilizando aumento efetivo das capacidades e redução de fatores de risco e vulnerabilidade por parte da população atendida. Não se pode deixar de reconhecer os méritos desse tipo de programas de transferência de renda com condicionalidades, que enfatizam ações de curto e de longo prazo, focadas na superação da miséria e no fortaleci-

(cc) BY-NC-ND

mento das capacidades humanas, buscando intervir, de alguma forma, nas causas da pobreza. Além disso, os PTCR propõem intervenções em múltiplas dimensões do capital humano, em uma perspectiva que favorece a integralidade e a intersetorialidade das ações.

No Brasil, o Bolsa Família surge, em 2003, a partir da unificação de programas de transferência de renda anteriores, configurando-se como um programa robusto de alocação diferencial de renda, pautado por condicionalidades e orientado para atender ao conjunto das 11,2 milhões de famílias em situação de pobreza e indigência, identificadas com base nos dados da Pnad de 2001. Em novembro de 2003, eram atendidas 1,2 milhão de famílias, que participavam dos programas de transferência antes de estes serem unificados no Bolsa Família. No final de 2011, o Bolsa Família atendia a cerca de 13 milhões de famílias. De acordo com as fontes oficiais, "o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que beneficia famílias em situação de pobreza (com renda mensal por pessoa de R$ 70 a R$ 140) e extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R$ 70)"[7].

Para as famílias serem beneficiárias do Bolsa Família, devem estar identificadas ou incluídas no Cadastro Único dos Programas Sociais (CAD Único), uma base nacional coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que identifica as famílias de baixa renda e potenciais beneficiárias de programas sociais, em especial do Programa Bolsa Família[8].

As condicionalidades[9] ocupam um lugar estratégico neste programa, sendo entendidas como contrapartidas das famílias de modo a ampliar as capacidades dos indivíduos a médio e longo prazo.

O enfrentamento da pobreza no Brasil, mais especificamente no âmbito da proteção social não contributiva, deu-se, portanto, com dois programas abrangentes de transferência de renda – Bolsa Família e Benefício de Prestação Continuada (BPC)[10]. Um terceiro pilar da arquitetura da proteção é relativo à organização da rede pública de prestação de serviços de proteção e promoção sociais. A assistência social percorreu uma longa trajetória antes de estabelecer-se efetivamente como uma política publica, de caráter sistêmico, com uma arquitetura normativa e institucional robusta. Um importante passo nesse sentido deu-se com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil, criando a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e dando suporte legal aos artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, que definem e garantem o direito à assistência social. Com a Constituição, são alteradas as bases do sistema de proteção social brasileiro, com a instituição da seguridade social, que articula previdência, assistência e saúde como pilares da proteção social no país. O processo de institucionalização da política, iniciado nos anos 1990, só veio se consolidar efetivamente a partir da constituição do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), em 2005.

O SUAS estabelece as bases e as normas para a produção da proteção social, e determina a arquitetura da provisão de serviços socioassistenciais, definindo financiamento, critérios de partilha de recursos, protocolos e instruções normativas para a implementação do sistema com a participação dos diferentes entes federativos. Quanto à concepção que sustenta a estratégia de intervenção, o SUAS implantou uma nova engenharia operacional que parte de uma distinção entre dois níveis de atenção: a Proteção Social Básica (baixa complexidade) e a Proteção Social Especial (média e alta complexidade), para atender a diferentes situações de vulnerabilidade.

A proteção básica tem como objetivo prevenir a exclusão e processar a inclusão social de famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade

(cc) BY-NC-ND

social, decorrente da pobreza e privação de capacidades. Nesse estágio, não houve ainda direitos violados nem vínculos comunitários e familiares rompidos. Os serviços prestados nesse nível são do tipo preventivo, e visam proteger as famílias diante de situações e/ou ameaças mais graves de violação e vulnerabilidade. Em analogia com a área da saúde, tem-se nesse nível intervenções de baixa complexidade.

A Proteção Especial, por sua vez, caracteriza-se pelo foco em famílias em situação mais precária, em situação de desestruturação, de ruptura total ou parcial dos vínculos comunitários e familiares, em alguns casos com evidente violação de direitos. Os serviços, nesse caso, têm caráter curativo, ou seja, visam restaurar vínculos e garantir direitos, e por isso são considerados de média e alta complexidade.

A concepção de proteção, portanto, tal como estabelecida pelo SUAS, organiza a proteção social por níveis de complexidade, definindo situações de baixa, média e alta complexidade, estabelecendo equipamentos próprios para um tipo e outro de atendimento. Nesse sentido, para o desenvolvimento de ações de baixa complexidade, têm-se os CRAS (Centros de Referência de Assistência Social)[11], de âmbito local; e para a média e alta complexidade, têm-se os CREAS (Centros de Referência Especializados de Assistência Social), equipamentos de base regional.

A prevenção de situações de risco e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários são os objetivos da Proteção Social Básica. Esse nível de proteção é destinado à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, das múltiplas privações e/ou fragilização de vínculos afetivos, de caráter relacional ou relativo ao sentimento de pertencimento e integração social. As equipes de referência dos CRAS têm como atribuições a execução dos serviços de proteção social básica, além da organização e coordenação da rede prestadora de serviços socioassistenciais locais[12].

Alguns serviços devem ser necessariamente desenvolvidos nos CRAS, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e o Serviço de Proteção Social no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Pessoas Idosas, conforme consta na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais pactuados na CIT 2009.

O Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) tem os seguintes objetivos: "Contribuir para a prevenção e o enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco social; fortalecer os vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais às famílias, com o objetivo de fortalecer o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades".

Os programas sociais voltados para grupos em condições de extrema vulnerabilidade e destituição pressupõem ações quase que individualizadas, aderentes às demandas e especificidades dadas pela heterogeneidade das situações de pobreza. Em intervenções nas quais se pretendem produzir mudanças nas condições, capacidades, atitudes e comportamentos do público-alvo – como é o caso de políticas voltadas para grupos extremamente vulneráveis e dentro de uma concepção que reconhece dimensões materiais e subjetivas no fenômeno da pobreza –, o nível de interação necessário com o usuário será maior e o grau de padronização das tarefas, menor (NOGUEIRA, 2004).

Quando o resultado pressupõe mudanças e alterações substanciais no público-alvo, a interação estratégica entre técnicos e gerentes "de linha" e os beneficiários dos projetos é fundamental. Além de intervenções abrangentes em seu escopo, as intervenções voltadas para redução e superação de condições de vulnerabilidade e pobreza (principalmente crônica) demandam a proximidade entre técnicos e usuários das políticas, em relações pautadas pela confiança, estáveis e duradou-

(cc) BY-NC-ND

ras, de forma que as intervenções sejam capazes de produzir as mudanças esperadas. São requeridas intervenções abrangentes e intensas, por longos períodos de tempo. A confiança mútua é um ingrediente fundamental, que pode ser ampliada ou minada a partir da capacidade de resposta e da atuação do poder público junto às comunidades e famílias. Estabilidade, consistência, adequação e transparência nas ações desenvolvidas estão entre os elementos vitais para possibilitar processos de empoderamento, de fortalecimento das capacidades individuais, familiares e comunitárias.

Os serviços socioassistenciais, desenvolvidos no âmbito do PAIF (serviço desenvolvido nos CRAS), têm essa característica (alta interação e baixa programabilidade) e o objetivo manifesto de fortalecer tanto o acesso a bens e serviços quanto os vínculos comunitários e familiares com vistas ao exercício de direitos e melhores condições de inserção social. Os equipamentos do CRAS atuam tanto no atendimento direto quanto no assessoramento e na defesa de direitos mediante a integração da família e de seus membros com a rede socioassistencial. Essa rede deve ser responsável por mobilizar todos os recursos existentes no território para responder com qualidade às demandas levantadas.

Uma das implicações de se considerar a heterogeneidade da pobreza remete à importância de uma oferta flexível e ajustada às necessidades, demandas e problemas identificados. Para que seja possível executar programas que sejam flexíveis e adaptados às condições, capacidades e limitações locais, a existência de redes de serviços é fundamental. No entanto, as condições da oferta, a variedade e a adequação dos serviços são distintas em cada território; ou seja, diferentes CRAS devem atuar em contextos com infraestrutura social diversas. Dar respostas adequadas, oportunas e eficazes a essas demandas depende da disponibilidade de serviços, programas e ações governamentais e não governamentais. O suposto fundamental aqui é que existam redes a serem mobilizadas, que sejam porosas às demandas levantadas, com capacidade para atendê-las com qualidade. As condições da oferta, sua variedade e adequação não são homogêneas, e um esforço articulado ao atendimento personalizado consiste em atuar nas condições do contexto.

Nesse sentido, importa identificar se os serviços socioassistenciais do CRAS, enquanto elementos da estrutura de oportunidades existente, atuam no sentido de possibilitar o empoderamento das pessoas e se contribuem para a alteração dos ativos das famílias e indivíduos, principalmente aqueles de natureza menos tangível.

4. OS ACHADOS: EM QUE MEDIDA OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS AFETAM ASPECTOS DE NATUREZA MENOS TANGÍVEL?

Quem são essas famílias atendidas pelos programas de proteção social? De forma geral, são famílias que apresentam precariedade na sua base de ativos: baixa renda, precário acesso ao mercado de trabalho, baixa escolaridade, relações familiares e comunitárias fragilizadas, dimensões psicossociais negativas, com alta presença de posturas fatalistas e de resignação. Quase um terço dos entrevistados não completaram o ensino fundamental, possuem emprego informal ou estão desempregados, e mais de 92% não tiveram acesso a cursos de capacitação. A quase totalidade vive em territórios que apresentam uma situação de vulnerabilidade intensa, com a presença de problemas estruturais que remetem ao conjunto das políticas públicas relativas à infraestrutura, saneamento, moradia, trabalho, transporte, educação, saúde e segurança pública.

(cc) BY-NC-ND

4.1 OS RESULTADOS DA ETAPA QUALITATIVA

A questão da precariedade das condições de vida dos beneficiários fica evidenciada na fala dos técnicos e das famílias. De acordo com uma técnica,

> Uma boa parcela das famílias dos territórios sobrevive apenas com a renda do BF; para muitas famílias, a renda do BF é a única renda que a família possui. Se não tivesse BF não sei como essas famílias estariam. Disso não tenho dúvida. (Grupo focal com técnicos do CRAS).

Na percepção dos técnicos, a grande maioria das famílias reside em vilas com estrutura precária e condições muito adversas, revelando uma precariedade inscrita no território e apresentam condições de vulnerabilidades intensas em várias dimensões. Nesses territórios de maior vulnerabilidade, encontra-se um grande número de famílias em descumprimento de condicionalidades, num cenário de abandono e segregação.

> Onde moro, a Casas Bahia só entrega coisas lá com escolta. (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

> Quando tem campanha de vacinação de idosos, nem o médico da família desce lá. Quem tá lá embaixo não sobe e quem está em cima não desce (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

> Lá embaixo tem muito problema, muita criança sem escola, muita mãe querendo trabalhar, sem escola para deixar as crianças, muitas adolescentes de 13 e 14 grávidas, famílias sem estrutura e sem ter como resolver, adolescentes sem estudo e sem futuro. (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

As falas também evidenciam a dificuldade de acesso efetivo aos serviços de saúde no território. Embora reconheçam ter melhorado, ainda é bastante difícil o acesso ao Posto de Saúde. De acordo com a maioria das entrevistadas, a infraestrutura dos serviços de saúde não comporta a demanda local. Mesmo na época de vacinação contra a gripe suína, "quando tinha agulha não tinha vacina e quando tinha vacina não tinha agulha". Essa única frase revela a precariedade da oferta de serviços públicos essenciais e uma condição perversa que torna mais vulneráveis aqueles que se encontram mais privados dos serviços garantidos pelos direitos sociais. A fala de uma participante do grupo focal com famílias usuárias do CRAS explicita o ponto: "Eu evito de ir lá, para não passar raiva", revelando o grau de insatisfação com a provisão dos serviços de saúde no território.

No grupo com as famílias, ficou evidente a centralidade do tema do trabalho. Esse é o grande desafio para todas as mulheres, e os cursos de qualificação parecem não propiciar uma saída adequada da condição de pobreza ou destituição. A oferta de cursos de qualificação é tímida, e a sua capacidade de se reverterem em acesso ao trabalho digno é ínfima. A inserção adequada das mulheres no mercado de trabalho ainda parece ser um ponto difícil de equacionar, dado que a baixa escolaridade não permite o acesso a cursos mais avançados, ao mesmo tempo que, como num círculo vicioso, sem uma qualificação profissional ao nível exigido pelo mercado são poucas as chances efetivas de mobilidade. Além disso, as condições de moradia são precárias, e a violência do trafico se impõe no cotidiano dos moradores. As condições para a superação dessas situações extrapolam o âmbito de ação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos no âmbito dos CRAS. A situação de um aprisionamento nas teias da vulnerabilidade se expressa com toda a evidência ao conjugarmos as distintas dimensões da privação que marca a vida dessas famílias.

Para pensar os efeitos dos serviços nas diversas dimensões de vida das beneficiárias, é necessário enfatizar a dificuldade de operacionalizá-los. Para as técnicas, o grande desafio ainda é tentar mensurar os impactos de tais atividades. No entanto,

(cc) BY-NC-ND

a percepção das mudanças é concreta, e elas podem ser evidenciadas pelas alterações na forma de as pessoas se comportarem, bastante comuns, segundo as técnicas. No relato de uma delas,

> Eu vejo mudanças de comportamento mesmo. Pessoas que chegavam aqui muito agressivas agora chegam de outra forma. Isso aparece aqui no grupo, mas eu escuto a rede falar isso também... é um outro sujeito, uma outra pessoa... aqui a gente não ensina nada. A própria convivência coloca a refletir. (Grupo focal com técnicos do CRAS).

As mudanças se processam de formas visíveis em diversos âmbitos: na ampliação da capacidade de diálogo, na mudança nas formas de comportamento, em alterações no autorrespeito, "em não abaixar a cabeça". De acordo com a fala de uma técnica, também sustentada por seus pares,

> Os outros serviços da rede comentam: essa família é do CRAS? Porque ela chega diferente, nem como vítima nem com barraco. Não chega como muro de lamentações. (Grupo focal com técnicos do CRAS).

Para as famílias ouvidas no grupo focal, participar das atividades do CRAS é extremamente gratificante. Todas enfatizam que sentem prazer em participar das atividades propostas, sendo um alívio para a solidão e para os problemas e aborrecimentos da vida: "A gente vem triste e sai feliz". Todas enfatizam que muita coisa mudou em sua vida a partir da relação com o CRAS, e as mudanças se concentram na forma de pensar e no comportamento, principalmente em relação à família e aos vizinhos. Como apontou uma das entrevistadas,

"elas (as técnicas do CRAS) trabalham a gente de dentro para fora", e outra: "a maneira delas falarem mexe muito com a gente". (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS.)

Elas reconhecem a importância do CRAS na vida delas e todas disseram da vontade de participar de oficinas que durassem o ano todo, sem descontinuidade. As oficinas, pensadas para durar três ou quatro meses, causam muito pesar quando terminam, e algumas se transformaram em grupos, com duração de um ano. Fortes vínculos são criados nesses processos, e seus efeitos se estendem em varias direções, nem sempre de antemão previstas ou calculadas. Ampliar horizontes de informação, conhecer outras realidades e pessoas, romper o isolamento, alterar perspectivas e visões. Todos esses aspectos estavam presentes nas falas das entrevistadas ao se referirem ao papel do CRAS.

Não apenas porque mediante o CRAS se tem acesso a informações e serviços, mas também porque existe um trabalho de transformação sutil em curso, que se expressa, sobretudo, no âmbito da sociabilidade e de ganhos de autonomia e de consciência de direitos. A expressão recorrente entre elas, que com o CRAS "já foram longe" ou que hoje "conseguem caminhar", refere-se a essa ruptura com uma sensação de impotência, de "não saber aonde ir, o que fazer, com quem falar". O que fica de forte impressão é que o CRAS é o espaço do afeto, um lugar onde as famílias são olhadas, reconhecidas, ouvidas, apoiadas. A fala de uma mulher permite identificar esse "assombro" ao questionar se é merecedora de tanto respeito e cuidado como o que recebe quando vai ao CRAS:

> Às vezes me pergunto se mereço tudo isso [...] o jeito que elas tratam a gente [...] conversam com tanta educação, atende a gente tão bem, já chega com carinho, com a cara aberta [...] eu chego nervosa e saio um passarinho. (Grupo focal com famílias usuárias do CRAS).

Outra menciona que as técnicas do CRAS as conhecem tão bem que, quando chegam à reunião meio tristes ou preocupadas, são chamadas para uma conversa particular ao final.

(cc) BY-NC-ND

Grande parte do que as entrevistadas afirmam sobre as mudanças que percebem está alicerçada na conquista de um autoconhecimento, em um reconhecimento próprio que permite entender melhor o outro. Fala-se, sobretudo, da importância do diálogo, da conversa, do reconhecimento de si e do outro. É bastante presente essa percepção de mudança nos aspectos, mais propriamente de sociabilidade, da interação social (no ambiente comunitário ou intrafamiliar), da expansão de habilidades de comunicação e de expressão de si.

4.2 OS RESULTADOS DA ETAPA QUANTITATIVA[13]

Se para os técnicos que trabalham "na ponta", junto às famílias, as mudanças são nítidas e perceptíveis, tem-se o desafio de dar materialidade a tais mudanças, operacionalizá-las de forma a torná-las perceptíveis em um nível mais amplo de generalização. O estudo quantitativo permite corroborar e trazer algumas evidências. Na análise dos dados, buscou-se identificar alguns efeitos nas dimensões menos tangíveis, ligadas aos ativos relacionais e psicossociais, sobretudo da ampliação da capacidade de comunicação, acesso à informação, mudanças na disposição para a ação e alterações nos padrões de relacionamento familiar e comunitário.

A pesquisa buscou identificar tais elementos em diversas questões ao longo do questionário, mas um conjunto delas foi especifico para identificar tais alterações que ocorrem no público beneficiário do Bolsa Família, podendo ser consideradas como variáveis de efeitos nas dimensões menos tangíveis, na medida em que tratam de: a) disposição para procurar emprego; b) acesso a informações de emprego; c) disposição para sair de casa e frequentar locais de lazer; d) manutenção de laços sociais/redes e constituição de laços de solidariedade; e) acesso a informação sobre serviços públicos; f) aumento da autoestima; g) melhora da relação intradoméstica; h) empoderamento (entendido como maior capacidade de auto afirmação e de participação comunitária).

Dessa forma, foi construído um índice de resposta, denominado Índice Sociorrelacional, que buscou captar as diferenças nas respostas e identificar mais claramente os efeitos que a exposição aos serviços do CRAS produz sobre o público beneficiário do Bolsa Família. As análises que se seguem, portanto, tratam apenas dos beneficiários, e o efeito observado deve ser levado em consideração apenas para quem recebe ou já recebeu o beneficio do Programa Bolsa Família. Pode-se dizer, de certa forma, que os beneficiários que *não participam* do CRAS, constituem o "grupo de controle" desta parte da análise, enquanto os beneficiários *que participam* dos CRAS constituem o "experimento"[14].

O índice foi construído a partir de 12 variáveis binárias, que assumiram valor "1" para "sim" e "0" para "não". Logo, o índice varia de 0 a 12. Cada uma das variáveis representava uma afirmação que era apresentada ao entrevistado, em que ele dizia considerar verdadeira ou falsa. As variáveis foram previamente pensadas para permitir a elaboração de um índice de somatório simples. As oito dimensões, por sua vez, foram elencadas *a posteriori* e têm pesos diferentes, como se pode observar na Tabela 1, abaixo. Esse fato, no entanto, não foi tomado como um problema, visto que tais dimensões têm o objetivo de ilustrar e simplificar a interpretação do índice, além de agregar capacidade explicativa.

Um primeiro resultado evidencia que há diferenças no valor do índice para participantes e não participantes das atividades do CRAS, com nível de significância de 95%[15], apontando para a diferença que a participação no CRAS produz na dimensão sociorrelacional do público beneficiário do Programa Bolsa Família.

(cc) BY-NC-ND

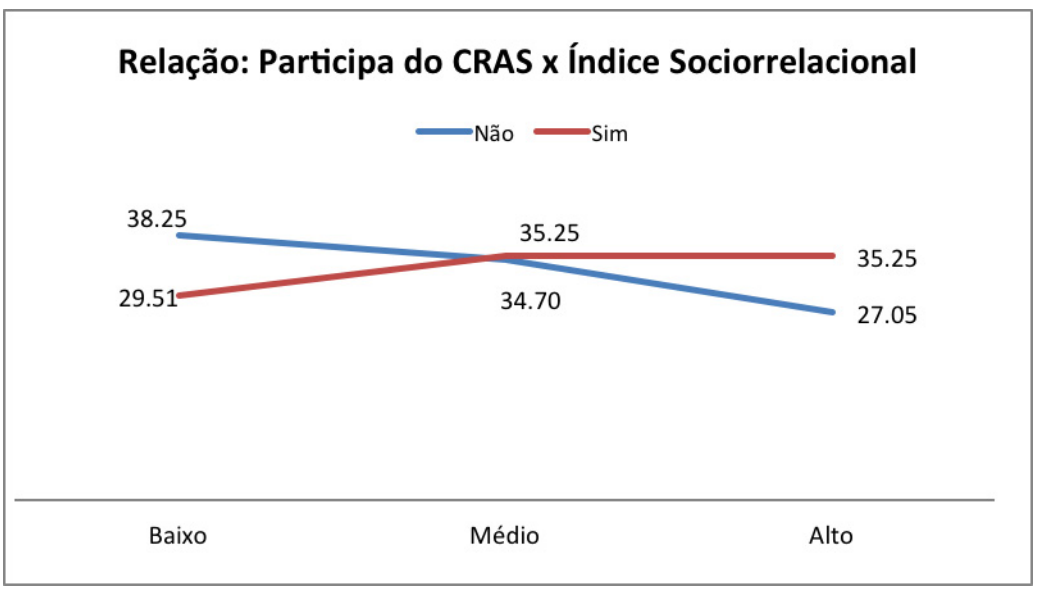
Tabela 1 – **Índice Sociorrelacional**

Dimensão	Variável
Disposição para procurar emprego	Alguém do domicílio procurou trabalho
Acesso a informações de emprego	Tenho mais acesso a informações de emprego
Disposição para sair de casa e frequentar locais de lazer	Tenho frequentado mais locais de lazer
Manutenção e constituição de laços de solidariedade	Frequento mais a casa de amigos e conhecidos
	Conheço mais pessoas que me ajudam quando preciso
	Minha relação com os vizinhos melhorou
Acesso a informações sobre serviços públicos	Tenho mais acesso à informação sobre serviços públicos
Aumento de auto-estima	Minha auto-estima e minha confiança melhoraram
Melhora da relação intra-doméstica	Minha relação com meus filhos melhorou
	Minha relação com meu companheiro melhorou
Empoderamento	Minha opinião conta mais dentro de casa
	Participo mais da vida da comunidade

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa.

Interessante observar que o Índice Sociorrelacional varia também entre aqueles que recebem atualmente o benefício daqueles que já receberam, mas perderam. As diferenças são significativas: para os atuais beneficiários, 32% apresentaram um índice alto, enquanto para os que perderam o benefício esse percentual foi de apenas 18,3%. Para este último grupo, 59,6% apresentaram índice baixo, sugerindo maiores dificuldades e limites no que se refere a tais ativos e disposições de natureza sociorrelacional.

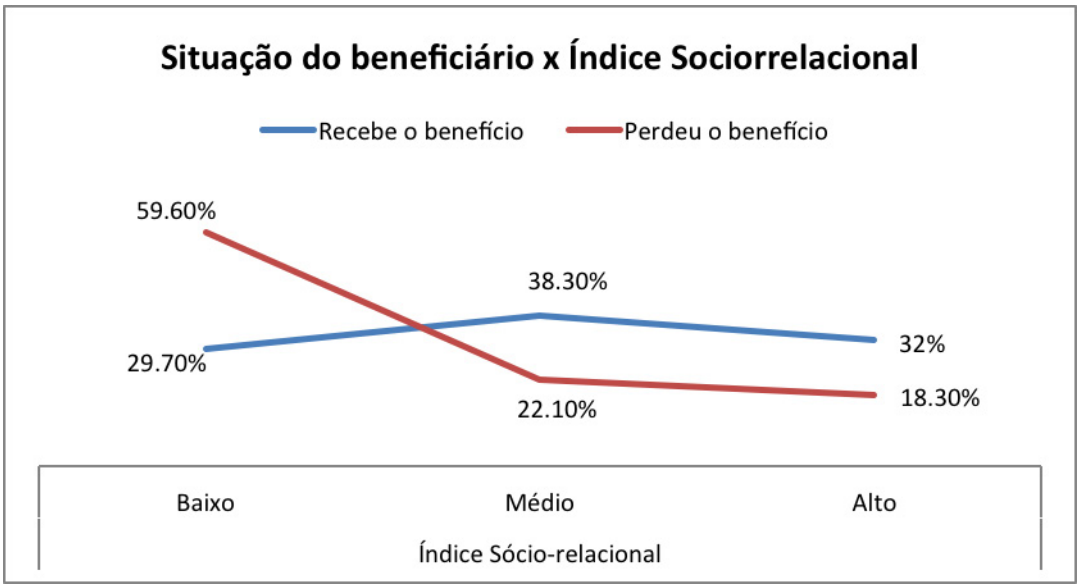
Gráfico 1 – **Participação no CRAS e Índice Sociorrelacional**



Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

Gráfico 2 – **Situação do beneficiário e Índice Sociorrelacional**



Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

Um aspecto importante a ser considerado refere-se ao comportamento dos efeitos no tempo, e aí temos alguns elementos interessantes para explorar. Primeiro, se olharmos para a relação entre o tempo de recebimento e a participação no CRAS, teremos que aqueles com mais tempo de recebimento tendem a participar mais do CRAS. A diferença de 9% entre aqueles com menos de 2 anos e aqueles com mais de 6 anos de recebimento do benefício parece ser considerável, embora significante apenas a 90%[16].

Tabela 2 – **Tempo de recebimento do benefício e participação no CRAS**

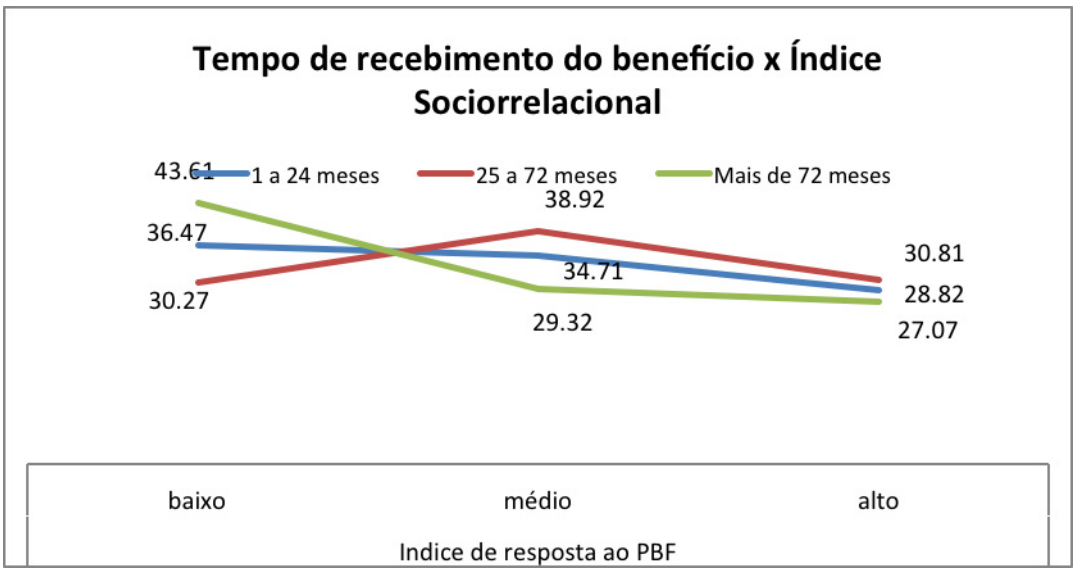
TEMPO DE RECEBIMENTO DO BENEFICIO	PARTICIPA DO CRAS				TOTAL	
	Não		Sim			
	N	%	N	%	N	%
Até 2 anos	135	79,4	35	20,6	170	100
Mais de 2 a 6 anos	137	74,1	48	25,9	185	100
Mais de 6 anos	94	70,7	39	29,3	133	100
Total	366	75,0	122	25,0	488	100

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

Outro cruzamento busca identificar como a dimensão do tempo de recebimento do beneficio afeta o índice de resposta. Os resultados apontam que a relação é negativa, ou seja, quanto mais tempo recebendo o benefício, menor o índice de resposta. Para aqueles com mais de 6 anos de recebimento do beneficio, 43,6% apresentaram um índice de resposta baixo, enquanto que 27% apresentaram um índice alto. No entanto, é interessante observar que o índice se relaciona de maneira mais positiva entre aqueles que têm tempo médio de recebimento do benefício, sugerindo que o melhor efeito do Programa pode ser observado no médio prazo.

Gráfico 3 – **Tempo de recebimento do benefício e Índice Sociorrelacional**



Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa

Mas, novamente, se controlarmos a relação entre "tempo de recebimento" e resposta ao Índice Sociorrelacional pela variável "participa das atividades do CRAS", têm-se alterações nos efeitos do tempo sobre as respostas ao índice. Para aqueles que não participam do CRAS, o tempo de recebimento influencia mais negativamente o índice; ou seja, quanto mais tempo como beneficiário, menor a resposta, evidenciando que as pessoas tendem a responder menos às mudanças nos aspectos de natureza sociorrelacional quando se encontram há mais tempo como beneficiárias. Já daqueles que participam, os resultados são consistentes com os anteriores, a saber, de que a resposta é melhor para aqueles que têm tempo médio de recebimento.

Esse resultado preliminar, que associa o tempo de recebimento do benefício às capacidades de resposta ao Programa Bolsa Família e à exposição ao CRAS, é bastante sugestivo. Um dos grandes debates que cercam os programas de transferência condicionada de renda diz respeito à existência – ou não – de "portas de saída". Quais são as condições e oportunidades que proporcionam (ou podem proporcionar) aos beneficiários passar à condição de ex-beneficiários? O resultado apresentado acima, embora extremamente preliminar, permite um indicativo no sentido de que

(cc) BY-NC-ND

Tabela 3 – **Tempo de recebimento do beneficio e Índice Sociorrelacional, por participação em atividades do CRAS**

PARTICIPAÇÃO NAS ATIVIDADES DO CRAS	TEMPO DE RECEBIMENTO DO BENEFÍCIO	ÍNDICE SOCIORRELACIONAL						Total	
		Baixo		Médio		Alto			
		N	%	N	%	N	%	N	%
PARTICIPA DO CRAS	Até 2 anos	10	28,6	14	40,0	11	31,4	35	100
	Mais de 2 a 6 anos	13	27,0	16	33,3	19	39,7	48	100
	Mais de 6 anos	13	33,3	13	33,3	13	33,3	39	100
NÃO PARTICIPA DO CRAS	Até 2 anos	52	38,5	45	33,3	38	28,2	135	100
	Mais de 2 a 6 anos	43	31,4	56	40,8	38	27,8	137	100
	Mais de 6 anos	45	47,9	26	27,6	23	24,5	94	100

Fonte: Elaboração própria, a partir do banco de dados da pesquisa.

as possibilidades de saída do Programa podem ocorrer a médio prazo. Talvez mais do que isso. Pode-se sugerir (como um exercício estritamente lógico, e não empírico) que, a partir do momento em que as respostas são mais positivas a médio prazo, os programas de qualificação que visam "impulsionar" os beneficiários para o mercado de trabalho tendem a ser mais efetivos justamente sobre esse público, a saber, aqueles que estão a médio prazo como beneficiários dos programas. Por outro lado, sugere também que aqueles que estão há mais tempo como beneficiários necessitam uma maior atenção por parte dos programas. Esses aspectos, no entanto, ainda merecem bastante cuidado e constituem uma agenda relevante para as pesquisas atuais sobre os programas de transferência de renda.

Por fim, podemos dizer que, a despeito das dificuldades em se mensurar quantitativamente alterações que se dão no âmbito subjetivo, dois resultados devem ser destacados da etapa quantitativa da pesquisa. O primeiro é que a participação no CRAS, corroborando os achados da etapa qualitativa, influencia positivamente a resposta ao Programa Bolsa Família, com efeitos claros na expansão das capacidades relacionais das famílias atendidas. O segundo é que, como colocado logo acima, a resposta é mais positiva entre aqueles que recebem o benefício a médio prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou apresentar alguns resultados preliminares quanto à influência dos serviços socioassistenciais desenvolvidos nos CRAS em dimensões menos tangíveis da pobreza na vida de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. A tentativa de mensurar os efeitos de tais serviços em dimensões cruciais da estratégia de intervenção pode contribuir para pensar a avaliação dessas políticas, contribuindo para uma maior efetividade destas. Os resultados apontam questões importantes que devem ser consideradas para a implementação de programas sociais e serviços socioassistenciais, ao sinalizar a complexa intera-

(cc) BY-NC-ND

ção envolvida nos processos de mudança social, como é o caso do enfrentamento da pobreza e promoção de bem-estar.

Dada a complexidade de identificar alterações que ocorrem no âmbito da subjetividade, a combinação de metodologias qualitativa e quantitativa permitiu identificar, por um lado, os significados que os beneficiários e os técnicos dos serviços socioassistenciais atribuem às alterações percebidas, e, por outro, expandir esses resultados para a amostra pesquisada. Têm-se, nos registros das falas e nos dados, indícios suficientes para afirmar que os serviços socioassistenciais produzem efeitos que a transferência de renda, por si só, não produz. Dentre as beneficiárias do Bolsa Família, aquelas que participam dos serviços do CRAS apresentam maior disposição para procurar emprego, ampliam sua esfera de sociabilidade, têm mais informações sobre serviços públicos e apresentam mudanças no âmbito das relações intrafamiliares e na percepção de autoeficácia. Na parte qualitativa, tais efeitos foram, sobretudo, enfatizados no que se refere à ampliação da capacidade dialógica e discursiva das famílias, referente às habilidades comunicativas e às que se processam no âmbito das relações intrafamiliares.

O campo de exploração dos resultados é vasto. Primeiro, importa aprofundar na análise dos efeitos dos serviços e benefícios de proteção em outros âmbitos, para além dos aspectos sociorrelacionais aqui enfatizados. Por exemplo, cabe analisar melhor as variáveis que se referem à ampliação da capacidade de ação, entendida como percepção da capacidade de influir nas condições do entorno e de enfrentar, com maiores recursos e estratégias de respostas mais efetivas, os problemas e as diversas situações de vulnerabilidade.

Segundo, é importante distinguir as situações de vulnerabilidade em perfis ou tipos, de forma a explorar como as margens de escolha, as estratégias de respostas e a autonomia que os indivíduos e famílias podem adquirir variam de acordo com os tipos de vulnerabilidades existentes. Na pesquisa ficou evidente que, comparando o grupo de beneficiários (seja do Bolsa Família ou CRAS) com o de não beneficiários de nenhum desses programas, têm-se distinções entre eles no que se refere às condições de vulnerabilidade, embora residentes do mesmo território. Todos os dados apresentados sobre o conjunto de ativos permitem identificar claramente uma situação pior entre o grupo de beneficiários, seja em termos de ativos tangíveis como renda e trabalho, como em relação a outros ativos, relativos a escolaridade, dimensões relacionais, familiares e a aspectos de natureza psicossocial. A partir dessa análise, fica evidente que os programas de proteção social conseguem uma boa focalização em atender aos mais pobres e vulneráveis, que apresentam piores indicadores em várias dimensões de ativos.

Entretanto, embora quanto à posse de ativos tais grupos sejam distintos, a condição da base de ativos dos não beneficiários não é muito melhor: também a escolaridade é baixa e seu acesso ao mercado de trabalho é precário. E quando se consideram variáveis que se referem ao território, os valores dos dois grupos se aproximam, o que permite dizer que existe uma situação de vulnerabilidade específica, dada pelas condições no território. Importa nesse sentido aprofundar a análise sobre o modo como os efeitos dos benefícios e serviços variam também de acordo com as características da infraestrutura social (aspectos da rede de serviços e de organização social nos territórios) presente em vários contextos. Tanto os aspectos da infraestrutura urbana, relativos a políticas de transporte, urbanização, habitação, segurança pública, dentre outros, quanto os aspectos da infraestrutura social – os tipos, a quantidade e qualidade dos serviços, seu grau de resposta e porosidade às necessidades – definem as condições do contexto que condicionam as respostas das famílias e os resultados efetiva-

(cc) BY-NC-ND

mente alcançados na superação da condição de privação.

A questão da necessidade de "conversão" ou de reversão das trajetórias é ainda mais pungente no caso de famílias em situação de pobreza crônica, que se caracteriza pela intensidade e pela interação entre as diferentes privações, com transmissão intergeracional dessa condição, o que configura um círculo vicioso. Na fala de uma técnica, essa condição é recorrente, e uma fala frequente das mulheres aponta para esse aprisionamento: "O que está acontecendo com minha filha, aconteceu comigo, aconteceu com minha mãe e com minha avó".

Como romper de forma efetiva esse círculo? A teia da pobreza e da privação de oportunidades se adensa quando os diversos vetores da destituição interagem para a reprodução de um círculo aprisionante: baixa escolaridade, baixa qualificação, precário acesso ao mercado de trabalho, baixa renda, condições precárias de moradia, etc. Por mais que os serviços socioassistenciais e os benefícios de transferência de renda sejam significativos na alteração de dimensões de natureza sociorrelacional, são claramente insuficientes para alavancar uma mudança efetiva nas condições de vida das famílias, de forma a gerar um efetivo empoderamento ou o pleno exercício de direitos.

Grande parte da vulnerabilidade das famílias está relacionada a fatores estruturais, relativos à inserção na estrutura de trabalho e renda, dimensões nas quais os CRAS podem atuar de forma muito limitada, embora sejam questões que impactam fortemente o público atendido pelo CRAS e pelo Bolsa Família. A impotência diante da insuficiência das respostas que demandam ações mais estruturais, a fragilidade da oferta de respostas efetivas à questão do trabalho e de geração de oportunidades produtivas, bem como as demandas não equacionadas de moradia e oferta de serviços de saúde e educação são questões que atravessam a produção dos serviços socioassistenciais e as transferências de renda. Nesse sentido, condicionam sua efetividade, embora a solução para todas essas questões ultrapassem, e muito, as possibilidades de intervenções no campo da assistência social.

Falar de pobreza e vulnerabilidade é dizer de uma condição que é produzida e alterada pelas políticas públicas e pela dinâmica das estruturas e instituições do mercado, do governo e da sociedade. Trata-se de um problema macro, com suas determinações e limites estruturais e também de um problema que encontra espaço nos aspectos subjetivos individuais. Alterar o cenário de pobreza requer, além de uma estrutura de oportunidades adequada, atenção à qualidade dos laços sociais no âmbito intrafamiliar e comunitário e à natureza da relação entre as famílias e os agentes públicos encarregados do seu atendimento.

Os serviços socioassistenciais e os benefícios de transferência de renda não são suficientes para promover uma estrutura de oportunidades adequada para o enfrentamento das múltiplas vulnerabilidades das famílias, embora constituam uma dimensão importante e necessária dessa estrutura. Não são suficientes para evitar as consequências associadas à falta de renda, emprego e qualificação, moradias precárias, o confronto cotidiano com a violência. Ainda que não seja suficiente, a presença do equipamento do CRAS nos territórios e as ações e programas aí desenvolvidos produzem mudanças na dimensão da subjetividade, ao apontarem para um sentimento de apoio e acolhida que as famílias sentem ao se exporem aos serviços socioassistenciais. Isso pode ser pouco diante da ampla gama de vetores da destituição que assolam as famílias pobres, mas, em um cenário de intensa privação, as diferenças podem ser consideráveis na vida das pessoas em condição de intensa vulnerabilidade.

(cc) BY-NC-ND

NOTAS

[1] A pesquisa, denominada "Efeitos de programas de proteção social sobre aspectos menos tangíveis da pobreza: conexão entre ativos, estratégias de resposta e estrutura de oportunidade" foi coordenada pela autora e desenvolvida no âmbito da Fundação João Pinheiro com financiamento pelo Edital Universal da Fapemig (APQ – 00797-08). A parte quantitativa da pesquisa contou com a participação de Edgar Pontes de Magalhães, que muito contribuiu na elaboração do instrumental de coleta de dados e no desenho geral da pesquisa. A parte qualitativa da pesquisa teve a participação de Cristina Almeida Cunha Filgueiras, que contribuiu na elaboração dos roteiros e na realização dos grupos focais. A autora agradece não apenas à contribuição fundamental dos colaboradores para este trabalho, mas também, e sobretudo, aos técnicos dos CRAS e às famílias, que dedicaram parte preciosa do seu tempo para nos responder, conversar e partilhar seu conhecimento, experiências, percepções. O apoio logístico e as contribuições diversas por parte dos técnicos da Prefeitura de Belo Horizonte foram fundamentais para a realização da pesquisa.

[2] Para a realização do *survey* com as famílias, foram utilizadas dois tipos de listagens: uma lista de famílias cadastradas a partir dos dados da folha de pagamento do PBF disponível, selecionados os bairros dos territórios cobertos pelos dois CRAS e outra lista de famílias cadastradas pelos dois CRAS, sendo que havia nas listas pessoas que participaram de atividades e famílias em descumprimento. As listagens foram organizadas, individualmente por tipo (CAD e CRAS), levando em consideração os bairros que compõem os respectivos territórios dos CRAS, e classificadas pelo nome da rua e pelo número da casa. A metodologia utilizada então é não randomizada, sem sorteio de residências nem de respondente. As famílias eram abordadas, perguntando primeiramente pela pessoa responsável pela família. Na ausência desta, uma pessoa com mais de 18 anos, residente fixa na moradia, poderia responder. Foram aplicados 608 questionários, 294 na área do Independência e 314 no Petrópolis. Para identificar dentre a população pesquisada quantas constavam também nos cadastros do CAD ou dos CRAS, a estratégia foi voltar às listagens fornecidas e localizar os NIS das famílias cruzando endereço e nome do responsável e inserindo o número NIS no banco de dados da pesquisa. Foram aplicados 505 questionários em famílias que participavam das listas fornecidas pelo BF ou pelo CRAS e 103 questionários em famílias que moravam nos territórios, mas não constavam das listas de beneficiários, nem do BF nem do CRAS. Foram estabelecidas quatro quotas de entrevistados: a) Beneficiários do PBF, mas não atendidos pelo PAIF, b) Atendidos pelo PAIF, mas não beneficiários do PBF, c) Beneficiários do PBF e também atendidos pelo PAIF, e d) Não beneficiários do PBF e também não atendidos pelo PAIF.

[3] A OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative), uma parceria entre a Universidade de Oxford e o UNDP, identificaram áreas importantes a considerar para avaliar as condições de privação e para as quais não existem dados comparáveis no âmbito internacional. Dentre estas, tem-se a possibilidade de viver sem sentir vergonha, o bem-estar psicológico e subjetivo, o empoderamento/"potenciação" (OPHI, 2008).

[4] A venda de ativos (propriedades, bens), o "desinvestimento" em capital humano (como o abandono da escola) ou a redução da ingestão de calorias, estão entre os exemplos dessas estratégias autoaprisionantes. Shepherd e Barrientos, por exemplo, baseados em vasta literatura, identificam, dentre essas estratégias negativas, o emprego informal diante do desemprego, a redução do número e qualidade das refeições, o adiamento de gastos com a saúde, a retirada das crianças da escola e/ou seu engajamento em trabalho infantil, e até a adoção do cultivo de grãos menos produtivos, mas mais seguros. Os autores concluem que "os efeitos desses *feedbacks* negativos podem ser quantitativamente dominantes na explicação do impacto da vulnerabilidade na persistência da pobreza" (SHEPHERD e BARRIENTOS, 2007, p. 4).

[5] Dentre algumas instituições que adotam o enfoque das capacidades para os estudos sobre desenvolvimento e bem-estar, têm-se: The International Development Research Centre (IDRC), Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Canadian International Development Agency (CIDA), Department for International Development (DFID), Human Development and Capability Association (HDCA), The Australian Agency for International Development (AusAID), Global Giving e outras agencias das Nações Unidas (DUQUE, 2011).

[6] Os PTCR operavam, em 2009, em mais de 17 países da América Latina e cobriam cerca de 22 milhões de famílias, ou aproximadamente 100 milhões de pessoas (CECCHINI, 2009).

[7] A depender da renda familiar por pessoa (limitada a R$ 140), do número e da idade dos filhos, o valor do benefício recebido pela família pode variar entre R$ 32,00 a R$ 306,00. Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março de 2011 e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011. As famílias que possuem renda mensal entre R$ 70,01 e R$ 140,00, só ingressam no Programa se possuírem crianças ou adolescentes de 0 a 17 anos. Já as famílias com renda mensal de até R$ 70,00 por pessoa, podem participar do Bolsa Família – qualquer que seja a idade dos seus membros. Portanto, as famílias em pobreza extrema (com renda de até R$ 70,00 mensais per capita), independente de sua composição familiar, são elegíveis. Os benefícios variam de acordo com o grau de pobreza e a composição familiar e são divididos em quatro tipos: o Básico, o Variável, o Variável Vinculado ao Adolescente e o Variável de Caráter Extraordinário. O Benefício Básico, de R$ 70,00 (setenta reais), é pago às famílias consideradas extremamente pobres, aquelas com renda mensal de até R$ 70 (setenta reais) por pessoa (pago às famílias mesmo que elas não tenham crianças, adolescentes ou jovens). O Benefício Variável, de R$ 32,00 (trinta e dois reais), é pago às famílias pobres, aquelas com renda mensal de até R$ 140,00 (cento e quarenta reais) por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R$ 160,00 (cento e sessenta reais). O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), de R$ 38,00 (trinta e oito reais), é pago a todas as famílias do Programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até

(cc) BY-NC-ND

R$ 76,00 (setenta e seis reais). O Beneficio Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) refere-se a um valor calculado caso a caso. (Informações retiradas do site do MDS, acesso em novembro de 2011).. No final de 2011 foram inseridos mais dois benefícios: o Benefício Variável vinculado à Gestante (BVG) é concedido às gestantes com idade entre 14 e 44 anos que integram famílias beneficiárias do PBF. O valor desse benefício é de nove parcelas de R$ 32,00, que são pagas a contar da data de concessão do referido benefício. O BVG foi implantado com cerca de 35 mil benefícios concedidos na folha de pagamento do PBF. O Benefício Variável vinculado à Nutriz (BVN), para nutrizes de famílias do PBF, foi implantado em novembro de 2011 e teve cerca de 93 mil benefícios concedidos na folha de pagamento do PBF de dezembro. O BVN é concedido às crianças de famílias beneficiárias do PBF com idade entre 0 e 6 meses e é pago em seis parcelas consecutivas de R$ 32,00, a contar da data de concessão do referido benefício. Mesmo com a concessão do BVG e do BVN, mantém-se o limite máximo de cinco benefícios variáveis por família (MDS, acesso virtual, maio 2012).

[8] Em 2011, são mais de 21 milhões de famílias cadastradas, sendo que dentre essas mais de 17 milhões (17.204.256) tinham renda per capita de até R$ 140,00 e mais de 19 milhões (19.237.446) apresentavam renda per capita mensal de até ½ salário mínimo (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/SAGI, 2011).

[9] As condicionalidades envolvem: frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos; frequência escolar mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos; acompanhamento nutricional para crianças de 0 a 6 anos; realização de pré-natal para as mulheres grávidas e acompanhamento do calendário vacinal para crianças de 0 a 6 anos. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal.

[10] Este benefício incorporou um antigo benefício de renda mensal vitalícia – RMV (benefício de ½ salário mínimo para idosos com mais de 70 anos e inválidos que tivessem contribuído 12 meses) e o ampliou em termos de cobertura e critérios de elegibilidade O BPC elevou o benefício para 1 salário mínimo, além de permitir a inclusão de portadores de deficiências graves, sem passagem pelo mercado de trabalho. A idade mínima para idosos se tornarem elegíveis foi alterada de 70 para 67 anos em 1998, e para 65 anos em 2003. Ao ser extinto, em 1995, o RMV atendia a 900 mil beneficiários e em 2004 o BPC já superava a marca de 2 milhões, e em 2011 tinha cerca de 3,5 milhões de beneficiários, significando uma importante política de garantia de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade (idosos e deficientes com renda *per capita* inferior a ¼ SM).

[11] Na definição que consta no documento do Ministério de Desenvolvimento Social, os CRAS são "unidades de utilidade pública da política de assistência social, de base municipal, integrante do SUAS, localizado em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinado à prestação de serviços e programas socioassistenciais de proteção social básica às famílias e indivíduos, e à articulação destes serviços no seu território de abrangência, e uma atuação intersetorial na perspectiva de potencializar a proteção social".

[12] Por rede socioassistencial, segundo a definição da PNAS, compreende-se a rede socioassistencial como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (NOB, 2005; p. 94).

[13] Os autores agradecem a Edgar Pontes de Magalhães pela importante contribuição na parte quantitativa da pesquisa e a Mariana Almeida, aluna do mestrado da Escola de Governo/FJP, pela disponibilidade em contribuir nas análises estatísticas.

[14] As perguntas que compuseram o Índice Sociorrelacional foram aplicadas apenas aos que recebem ou receberam o beneficio, e que todas elas começavam com a seguinte frase "Vamos ler algumas frases e gostaria que você dissesse se depois de se tornar beneficiário do PBF elas são falsas ou verdadeiras...".

[15] Coeficiente de Spearman = 0,09; sig = 0,044.

[16] Coeficiente de Spearman = 0,08; sig = 0,076.

REFERÊNCIAS

ALKIRE, Sabina. *Valuing Freedoms*: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction. Oxford: Oxford University Press, 2002.

ALKIRE, Sabina; FOSTES, James. Recuento y medición multidimensional de la pobreza. OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative). Working Papers Series N. 7, p. 1-45. Oxford, UK, 2007.

ALSOP, Ruth. Empowerment: if it matters, how do we measure it? Conference Paper. International Conference: The Many Dimensions of Poverty. Brasil, 2005

ALWANG, Jeffrey; SIEGEL, Paul B.; JORGESEN, Steen. Vulnerability: a view from different disciplines. Social Protection Discussion Paper Series N. 0115, World Bank. June 2001.

BUSSO, Gustavo. Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

COHN, Amélia. Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil. *Estudos e Pesquisa*, n. 85. Instituto Nacional de

(cc) BY-NC-ND

Altos Estudos/INAE, setembro de 2004.

DUQUE, Liliana María Gallego. La pobreza multidimensional: propuesta y cálculo de un índice para Medellín 2010. Paper apresentado no Seminário Internacional Educação e Desigualdade, na Fundação João Pinheiro, maio, 2011.

FILGUEIRA, Carlos H. Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes In. Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001

FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social). Gobierno de Chile. Documento Nº 13, Asesoría para la elaboración de un instrumento cuantitativo de evaluación de efectos psicosociales del programa puente. Santiago de Chile, 2006. 65 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Relatório de Pesquisa apresentado à Fapemig. Efeitos de programas de proteção social sobre aspectos menos tangíveis da pobreza: conexão entre ativos, estratégias de resposta e estrutura de oportunidade. APQ – 00797-08, maio de 2011.

HOLZMANN, Robert; JORGENSEN, Steen. Manejo social del riesgo: Un nuevo marco conceptual para la Protección social y más allá. BIRD, Documento de Trabajo n. 006, febrero del 2000.

KAZTMAN, R.; FILGUEIRA, C. Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Oficina de Montevideo. LC/MVD/R.176. Rev.1, abril de 1999.

MDSCF (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica: NOB/SUAS – construindo as bases para a implantação do Sistema Único da Assistência Social. Brasília, DF, 2005.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). División Social. Departamento de Evaluación Social. *Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza*. Santiago de Chile, 2002

MOSER, Caroline. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, v. 26, n. 2, 1998.

NOGUEIRA, Roberto Martínez. Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamento estratégico. Chile, Cepal. Serie Políticas Sociales n. 24, 1998.

NUSSBAUM, M. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York: Cambridge University Press, 2000.

OPHI (Oxford Poverty & Human Development Initiative). Dimensiones faltantes para el análisis de la pobreza. Paper. Oxford University. Oxford, UK, 2008.

RACZYNSKI, Dagmar. Equidad, inversión social y pobreza, innovar en como se concibe, diseña y gestiona la políticas y los programas sociales. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, Mideplan, Cepal. Santiago de Chile, 23-24 de mayo de 2002.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

_____. *Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo 21*. 1996, mimeo.

_____. Social exclusion: concept, application and scrutiny. Social Development Papers, 1. Asian Development Bank, Philippines, June 2000.

SEN, Gita. Empowerment as an approach to poverty. Working Paper Series N. 97.07, December 1997 (Background Paper to the Human Development Report 1997), mimeo.

SHEPHERD, A e BARRIENTOS, A. New Strategies for Achieving and Going Beyond the Poverty and Hunger Millennium Development Goals. Lessons from social protection to address chronic poverty. Eighth Annual Global Development Conference of the Global Development Network. Beijing, China. January 12 – 19, 2007

TORRES, Haroldo Gama; MARQUES, Eduardo. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 4, p. 28-38, out.-dez. 2004.

(cc) BY-NC-ND

PROTEÇÃO SOCIAL E DESIGUALDADE NO BRASIL

SOCIAL PROTECTION AND INEQUALITY IN BRAZIL

RESUMO

O trabalho analisa o alcance das políticas de proteção social, em especial da Previdência Social e da Assistência Social, no enfrentamento da desigualdade de renda no Brasil. Embora se tenha observado uma queda acelerada da desigualdade de renda na última década, o Brasil ainda se encontra entre os países que apresentam os maiores índices de desigualdade do mundo. Nesse contexto, as políticas de proteção social exercem um papel fundamental no enfrentamento da pobreza e da desigualdade de renda. Entretanto, observa-se que tais políticas podem, também, causar um efeito perverso, contribuindo para a reprodução e o aumento das desigualdades existentes na sociedade. Diante de tal realidade, busca-se apontar, de um lado, as iniciativas bem-sucedidas no âmbito da proteção social, no que se refere ao enfrentamento da desigualdade de renda, e por outro, as deficiências do sistema, de modo a identificar possíveis caminhos de mudança.

PALAVRAS-CHAVE Desigualdade de renda, Previdência Social, Assistência Social, proteção social, Brasil.

Mariana Eugenio Almeida mariana.almeida88@gmail.com

Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (2010); mestranda em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FGP)

Artigo submetido no dia 26.09.2011 e aprovado em 31.07.2012

ABSTRACT *The paper analyzes the scope of social protection policies, especially of the Social Security and Social Services, in facing income inequality. Although there has been an accelerated reduction on income inequality over the last decade, Brazil is still among the countries with the highest rates of inequality in the world. In this context, social protection policies play an important role in facing poverty and income inequality. However, such policies may also cause a perverse effect, contributing to the reproduction and the increase of the inequalities in society. Thus, we aim to point out on the one hand, successful initiatives in the framework of social protection, when facing income inequality and, secondly, the deficiencies of the system in order to identify possible paths of change.*

KEYWORDS *Income inequality, Social Security, social services, social protection, Brazil.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

O Brasil se encontra hoje entre os países que apresentam os maiores índices de desigualdade de renda do mundo. Embora se tenha observado uma queda acelerada dessa desigualdade a partir de 2001, fazendo com que o Brasil tenha se revelado um dos países com maior potencial de redução da desigualdade nos últimos tempos (BARROS *et al*., 2006b), a grande concentração de renda ainda consiste em um grave problema do país.

Nesse contexto, observa-se que o governo brasileiro tem aplicado um grande volume de recursos na área de políticas sociais, em especial no que se refere ao enfrentamento da pobreza e da desigualdade. Pode-se dizer que há hoje no Brasil um sistema de proteção social que exerce influência direta sobre esses indicadores. Por "proteção social" entende-se aqui

> [...] um conjunto de políticas e programas governamentais destinado à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. (CARDOSO JR.; JACCOUD, 2005, p. 194).

No entanto, é necessário analisar o verdadeiro alcance de tais políticas, uma vez que elas podem apresentar efeitos perversos. Dessa forma, o problema de pesquisa que será investigado neste trabalho é o impacto que determinadas políticas de proteção social podem exercer sobre a distribuição de renda em uma sociedade. Optou-se por analisar apenas as políticas de Previdência Social e Assistência Social, por elas exercerem efeitos diferenciados sobre a distribuição de renda no Brasil. Assim, nosso objetivo geral é analisar em que medida um sistema de proteção social pode contribuir para a reprodução, aumento ou queda da desigualdade de renda em uma sociedade. Mais especificamente, pretende-se analisar como, por um lado, as políticas de Previdência Social e de Assistência Social, enquanto parte de um sistema de proteção social, podem contribuir para a redução da desigualdade de renda. Por outro lado, discute-se como tais políticas podem, também, exercer um efeito perverso, ou seja, contribuir para reforçar tal desigualdade, reproduzindo-a e até mesmo aumentando-a.

Nesse contexto, se de um lado se ressaltam as iniciativas bem-sucedidas, por outro se apontam, também, as deficiências do sistema, de modo a identificar possíveis caminhos de mudança. Trata-se de um trabalho qualitativo, ou seja, a metodologia utilizada contou com uma análise crítica e reflexiva das políticas de Previdência Social e Assistência Social no Brasil, no que diz respeito à sua capacidade redistributiva, baseando-se em dados secundários e revisão bibliográfica.

O texto está organizado em quatro seções, a contar com esta introdução. Na seção 2, traça-se um breve panorama da desigualdade de renda no Brasil, ressaltando a queda recente desse indicador. Na seção 3, é feita uma análise crítica do sistema de proteção social brasileiro – em especial no que se refere às políticas de Previdência Social e Assistência Social – nos períodos anterior e posterior à Constituição Federal de 1988, apontando as características de tais políticas que podem contribuir para a diminuição, reprodução ou aumento da desigualdade de renda. Por fim, a seção 4 traz algumas considerações finais.

2. DESIGUALDADE DE RENDA NO BRASIL

A presente análise busca discutir a desigualdade de renda no Brasil. Observa-se que tanto a desigualdade de renda resultante de fatores educacio-

(cc) BY-NC-ND

nais como a resultante de fatores relacionados ao mercado de trabalho dizem respeito, principalmente, à renda proveniente do salário. Entretanto, a desigualdade de renda total é composta por diferentes fontes de renda, dentre as quais a renda advinda de programas de transferências governamentais. Segundo Ferreira *et al*. (2006), no Brasil, tem crescido a importância das rendas provenientes das transferências de seguridade social e das "outras rendas" no enfrentamento à desigualdade total.

É possível identificar três períodos distintos no que se refere ao comportamento das medidas de desigualdade no Brasil (FERREIRA *et al*., 2006). Observa-se, primeiramente, entre 1981 e 1989, uma elevação significativa de todas as medidas de desigualdade, com o índice Gini passando de 0,58 em 1981 ao seu ponto máximo de 0,63 em 1989. É importante ressaltar que o aumento observado entre 1988 e 1989 é muito acentuado, fato ainda obscuro entre os estudiosos, podendo ter sido proporcionado pela alta inflação observada no período, que pode ter comprometido as estimativas (RAMOS; VIEIRA, 2001). O período seguinte, que vai de 1989 a 1993, é marcado por uma relativa queda, voltando os indicadores a crescer por volta de 1992. Por fim, de 1994 a 2009, há uma queda quase que contínua da desigualdade, mais acentuada a partir de 2002, chegando o índice de Gini a atingir o seu menor valor (0,54) no ano de 2009 (IPEADATA, 2012).

Ao se ordenar a população de acordo com a renda *per capita* e dividi-la em 10 partes iguais, observa-se que a renda da fatia 10% mais pobre auferiu um ganho real de 69,08%, quando se compara a PNAD de 2009 com a de 2001 (NERI, 2011, p. 9). No mesmo período, o ganho foi menor nas faixas de renda mais altas, sendo de 12,58% na parcela 10% mais rica.

De acordo com Neri (2011), a parcela da renda apropriada pela metade da população mais pobre teria crescido a uma taxa 318% mais alta do que a dos 10% mais ricos entre 2001 e 2009 (NERI, p. 9). Pode-se dizer que o período analisado foi relativamente favorável à parcela mais pobre da população. Observa-se, portanto, que o Brasil experimentou, na última década, um declínio da desigualdade de renda, que tem contribuído substancialmente para reduzir a pobreza e melhorar as condições de vida da população mais vulnerável (BARROS *et al*., 2006a, HOFFMANN, 2006; SOARES *et al*., 2006).

Estudos diversos vêm tentando identificar os fatores determinantes da queda recente da desigualdade no Brasil. Segundo o estudo realizado pelo IPEA (2006), podem-se identificar três fatores importantes para a análise dessa queda: a) o aumento da renda proveniente do trabalho, resultado das transformações observadas na dinâmica do mercado de trabalho e na heterogeneidade educacional; b) as transformações por que passaram os diversos tipos de transferências de renda governamentais e; c) o aumento do salário mínimo.

No que diz respeito ao papel reprodutor de desigualdades do mercado de trabalho, observa-se que a última década no Brasil foi marcada por significativos progressos educacionais, o que contribuiu de forma expressiva para a queda da desigualdade de renda (RAMOS, 2006). Já em relação ao papel do mercado de trabalho na geração de desigualdades, observa-se uma redução no seu grau de discriminação e segmentação, o que também vem contribuindo para explicar a queda da desigualdade de renda no Brasil. Entretanto, a segmentação formal-informal estaria agindo como uma força contrária à queda da desigualdade de renda (BARROS *et al*., 2006b).

Observa-se, ainda, que a contribuição dos programas de transferência de renda para a redução da desigualdade de renda é crescente (HOFFMANN, 2006; BARROS *et al*., 2006b; SOARES *et al*., 2006). Segundo Rocha (2006), essa contribuição vem sendo favorecida pelo aumento da

(cc) BY-NC-ND

cobertura e da focalização desses programas. Outro fator importante é o salário mínimo, que no Brasil está relacionado com as rendas de aposentadorias e pensões, e de alguns programas sociais (SABOIA, 2006). Isso ocorre porque o salário mínimo foi estabelecido como piso do sistema previdenciário no Brasil, além de determinar o valor do Benefício de Prestação Continuada.

Em suma, independentemente dos fatores explicativos escolhidos, observa-se que, desde 2001, o Brasil vem apresentando uma queda de desigualdade de renda acelerada. Ainda assim, o país apresenta índices de desigualdade de renda extremamente elevados, o que comprova que o avanço recente constitui apenas o início de um grande caminho a ser percorrido. Some-se a isso o fato de estudos mostrarem evidências de uma desaceleração da queda da desigualdade nos últimos anos, de modo que a redução observada em 2005 foi muito menor do que a observada no ano anterior (BARROS *et al*., 2006b; HOFFMANN, 2006).

3. O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL

A análise do processo de formação e desenvolvimento das políticas de proteção social revela que elas podem favorecer ou combater a desigualdade de renda. A provisão de serviços sociais pelo Estado é um fenômeno que se desenvolveu em diversos países, em especial a partir do século XX. Ao conjunto de políticas que tinham como objetivo cobrir os riscos sociais foi dado o nome de *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. Segundo Esping-Andersen (1990), os diferentes tipos de regimes de bem-estar podem gerar diferentes tipos de estratificação social. Assim, o autor assinala que "o Estado de Bem-Estar Social não é somente um mecanismo que intervém e possivelmente corrige a estrutura das desigualdades; constitui, em si mesmo, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais" (ESPING-ANDERSEN, 1990, p. 23).

No caso do Brasil, estudos que buscam avaliar o impacto das transferências previdenciárias e assistenciais apontam que, na ausência de tais transferências, os níveis de indigência e pobreza no país aumentariam significativamente (JACCOUD, 2009). Entretanto, algumas políticas podem causar efeitos perversos, contribuindo, inclusive, para o aumento da desigualdade de renda. Dessa forma, esta seção pretende analisar o papel das políticas de Previdência Social e Assistência Social no combate à desigualdade de renda no Brasil.

3.1. PROTEÇÃO SOCIAL NO PERÍODO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO DE 1988: A CONSTRUÇÃO DE UMA CIDADANIA QUE DIFERENCIA OS CIDADÃOS

Em grande medida, a literatura considera como marco inicial da política de Previdência Social no Brasil a promulgação da Lei Elloy Chaves, em 1923, que cria as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Entretanto, não se pode falar nessa época de um sistema de proteção social consolidado, pois a interferência do poder público nas instituições previdenciárias na década de 1920 era muito restrita. Podemos dizer que as CAPs representam o início do desenvolvimento, no Brasil, de um modelo de proteção social que se assemelha ao modelo residual de Richard Titmuss (1974), uma vez que as políticas sociais públicas ocupavam, nesse período, um papel mínimo na provisão de bem-estar. O efeito redistributivo desse modelo é muito pequeno, pois ele tende a favorecer aqueles que podem pagar e deixa desprotegido todo o restante da população, contri-

(cc) BY-NC-ND

buindo, assim, para a reprodução das desigualdades já existentes na sociedade.

A partir dos anos 1930, observa-se que, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), o modelo se torna mais corporativo, mas continua centrado em um princípio bismarckiano,[1] com uma política contributiva e excludente, conservando, assim, características que contribuem para aumentar a concentração de renda. A Previdência realizada por meio dos IAPs tornou-se um instrumento de incorporação controlada, de modo que detinha o poder de definir quem teria acesso à cidadania. Dada tal configuração do sistema previdenciário, Santos (1979) ressalta o conceito de *cidadania regulada*. Segundo o autor, seriam cidadãos todos aqueles que fizessem parte de categorias profissionais "reconhecidas e definidas em lei". Eram "pré-cidadãos" aqueles que não tinham profissão reconhecida pelo Estado, ou seja, todos os trabalhadores da área rural, bem como os trabalhadores urbanos, cujas ocupações não eram reguladas por lei.

Observa-se, portanto, que esse arranjo teria favorecido a reprodução das desigualdades sociais presentes no país, não só por excluir grande parte da população do acesso a direitos sociais, mas também por garantir benefícios desiguais entre as categorias profissionais. Some-se a isso o fato de os benefícios concedidos resultarem de uma espécie de conquista de cada categoria profissional, o que favorecia o corporativismo no mundo sindical. Assim, o sistema previdenciário, tal como foi estruturado na década de 1930, não causou efeitos redistributivos significativos. A redistribuição de renda se dava apenas em termos horizontais, uma vez que as transferências ocorriam dentro de cada categoria profissional, representadas pelos IAPs. Além disso, o sistema fiscal brasileiro apresentava efeitos regressivos, proporcionados pelo caráter excludente do sistema previdenciário.[2]

A partir do final da década de 1960, ocorre o que Vianna (1998) chama de americanização perversa da previdência social. Nesse período, o sistema se estatiza e incorpora novas categorias profissionais, mas, em vez de hierarquizar a cidadania, ele a nivela num estatuto inferior. Isso ocorre porque a cobertura previdenciária se universaliza sob um ordenamento político fechado, que repreende as demandas sociais (VIANNA, 1998). Nesse sentido, Vianna (1998) defende a tese de que, ainda que com as tentativas de reformas, o modelo de proteção social brasileiro foi se tornando cada vez mais americano, pois as provisões públicas se restringiam a poucos benefícios aos pobres, cabendo ao mercado a oferta de benefícios àqueles que podem pagar.

Assim, permaneceu o caráter bismarckiano, predominantemente contributivo do sistema, de modo que as injustiças e desigualdades presentes na sociedade continuavam sendo reproduzidas. Segundo Boschetti (2006), o modelo contributivo constitui um paradoxo, uma vez que, em uma sociedade marcada pelas relações de trabalho não assalariadas e informais, eram protegidos apenas aqueles que tinham emprego e salário estáveis. Boschetti (2006, p. 65) chama a atenção para o fato de que "em um país onde o exercício de uma profissão não é acompanhado, necessariamente, pela formalização das relações de trabalho, seria um despropósito condicionar o acesso a esses direitos à existência de uma carteira de trabalho assinada". Nesse sentido, a lógica de cobertura do sistema previdenciário baseada na contribuição se manteve, em um país onde a sociedade salarial jamais se consolidou (CASTEL, 1995 *apud* BOSCHETTI, 2006).

Observa-se, portanto, que o período anterior à Constituição de 1988 (CF/88) foi marcado por uma política social residual e complementar ao mercado. Assim, poder-se-ia afirmar que o sistema de proteção social brasileiro, tal como foi estruturado, não teve como objetivo inicial atingir uma maior igualdade por meio das políticas sociais. O que se observa, ao menos até a década

(cc) BY-NC-ND

de 1980 no Brasil, é uma tentativa de proteção do *status* já adquirido pelo trabalhador contra os riscos sociais (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

No que se refere à Assistência Social, é importante ressaltar que até a década de 1980 não era possível falar de uma política pública nessa área, o que contribuía para reforçar a desigualdade entre os cidadãos e os "pré-cidadãos", que continuavam desprotegidos. A Assistência Social no período anterior à CF/88 se encontrava principalmente sob a responsabilidade da iniciativa privada, em especial das instituições religiosas. Nesse contexto, no período que vai até a década de 1980,

> [...] falar da Assistência Social no Brasil significava falar de uma ação residual, suplementar em termos de recursos, fragmentada em termos de programas e ações e pouco clara quanto aos seus objetivos e ao seu público. (JACCOUD et al., 2009, p. 178).

Os benefícios e serviços assistenciais eram associados mais à ideia de caridade do que à de um direito a ser assegurado pelo Estado. É somente com a CF/88 que a Assistência Social é reconhecida enquanto uma política pública e passa a ser norteada pelo princípio da solidariedade. O reconhecimento dessa área enquanto política contribui para a criação de programas que visam o enfrentamento da desigualdade e da pobreza, com será visto adiante.

3.2. A POLÍTICA SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A DISTRIBUIÇÃO DE RENDA NO BRASIL: OS PASSOS PARA UM MODELO DE PROTEÇÃO SOCIAL BASEADO EM SOLIDARIEDADE

Pode-se dizer que a CF/88 representa um marco para a história das políticas sociais no Brasil, tanto no que se refere à reestruturação e ampliação dessa área como na diversificação de benefícios sociais, uma vez que ela inaugura um novo modelo de proteção social no Brasil, introduzindo conceitos e princípios antes inexistentes. Dentre eles, destacam-se o conceito de Seguridade Social e o princípio da solidariedade nacional, que passou a nortear a nova política de proteção social brasileira.

Considera-se que uma das mais importantes inovações do texto constitucional no âmbito da política social foi a definição do conceito de Seguridade Social enquanto organizador da proteção social brasileira. Esse conceito compreende "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social" (BRASIL, 1988).

Dentre todas as inovações trazidas com o estabelecimento da Seguridade Social, destacam-se quatro que são diretamente relevantes para se pensar o impacto das políticas de proteção social na redistribuição de renda: o estabelecimento de uma proteção social não contributiva, portanto baseada em solidariedade nacional; o estabelecimento da saúde enquanto direito universal; a mudança da base de financiamento; e a vinculação de alguns benefícios ao salário mínimo. Essas mudanças representam a introdução de um novo paradigma na proteção social brasileira, que passa a se ancorar em três pilares: a política contributiva, a não contributiva e a universal. Esse conjunto de políticas contribui para a formação de sistema de proteção social brasileiro mais eficiente no enfrentamento da desigualdade de renda, ainda que permaneçam algumas limitações.

No que se refere ao estabelecimento de uma proteção social não contributiva, ressalta-se o reconhecimento da Assistência Social enquanto uma política pública. Isso possibilitou que fossem estabelecidas ações governamentais focalizadas de combate à pobreza e à desigualdade de renda, que passaram a beneficiar um público anteriormente descoberto. Pela primeira vez no Brasil surgem programas de transferência de renda destinados à população pobre e que não exigem

(cc) BY-NC-ND

comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito (JACCOUD, 2009). Além disso, é estabelecida uma política de proteção social universal e garantida por lei, como é o exemplo da saúde.

A criação de um orçamento próprio da Seguridade Social, com fontes diferenciadas de financiamento, possibilita o estabelecimento de uma proteção social que não é estritamente contributiva, o que favorece a população mais pobre, incapaz de contribuir. Essa inovação representa a superação do modelo bismarckiano, baseado na contribuição, e possibilita a estruturação de uma proteção social mais sólida e abrangente. No que se refere à vinculação de alguns benefícios ao salário mínimo, observa-se que essa inovação impossibilita situações de benefícios irrisórios como o foi a Renda Mensal Vitalícia, nas décadas de 1970 e 1980. Isso contribui para o estabelecimento da noção de garantia de uma renda mínima, que é essencial no enfrentamento da pobreza e da desigualdade de renda.

Portanto, mais do que a ampliação das políticas do sistema de Seguridade Social, a Constituição Federal estabelece as bases para um amplo sistema de proteção social no país (DELGADO *et al.*, 2009). Nesse sentido, a CF/88 transforma o paradigma anterior na proteção social brasileira, uma vez que introduz o conceito de Seguridade Social. Se antes da década de 1980 havia uma proteção social centrada na Previdência e restrita no que se refere à cobertura e às bases de financiamento, após a CF/88 temos a garantia da saúde enquanto direito universal, da Assistência Social enquanto uma política não contributiva e da Previdência Social enquanto política contributiva. Temos, portanto, uma proteção social mais ampla, capaz de atingir uma maior parcela da população.

3.3. PERÍODO PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988: COMO AS DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS ESTRUTURARAM UM NOVO PARADIGMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

No período pós CF/88, observa-se o movimento de superação da "cidadania regulada". A consolidação do sistema de proteção social brasileiro possibilitada pelo texto constitucional favorece a inclusão dos "novos cidadãos", o que minimiza as desigualdades presentes em nossa sociedade, em especial a de renda. Entretanto, permanecem algumas distorções em nosso modelo, em especial no campo da Previdência Social, que contribuem para a reprodução e até mesmo o aumento dessas desigualdades. Considera-se, portanto, que o modelo de proteção social que temos hoje no Brasil é paradoxal, pois pode causar efeitos perversos na distribuição de renda da população, como veremos a seguir.

3.3.1. O DESENVOLVIMENTO DE UMA PERVERSA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Com a promulgação da CF/88, a Previdência Social passou a fazer parte do Sistema de Seguridade Social, avançando na busca da participação social e no combate às desigualdades socioeconômicas (RANGEL *et al.*, 2009). Entretanto, uma análise reflexiva da Previdência Social no período pós CF/88 nos permite identificar o desenvolvimento de uma política perversa. Se de um lado o período é marcado pela introdução de medidas no sentido de aumentar a cobertura do sistema e diminuir as desigualdades presentes na nossa sociedade, de outro, a política conserva certas características que contribuem para o aumento da desigualdade de renda, como será visto a seguir.

Uma Previdência Social minimizadora de desigualdades: a Previdência Rural e a inclusão via incentivos econômicos

A Previdência Social, enquanto parte de um sistema de proteção social, pode exercer um efeito po-

(cc) BY-NC-ND

sitivo sobre a distribuição de renda. No caso brasileiro, destacam-se dois fatores que contribuem para a minimização das desigualdades: a criação da Previdência Rural, que permitiu a ampliação da cobertura do sistema; e a criação de incentivos econômicos destinados aos trabalhadores autônomos.

Uma das mudanças mais significativas trazidas com o texto constitucional se deu para os trabalhadores rurais, que passaram a ter tratamento equivalente ao dos trabalhadores urbanos. Os valores dos benefícios aumentaram e a idade mínima para requerimento do benefício diminuiu. Nesse sentido, as chamadas Previdência Social Urbana e Previdência Social Rural foram extintas, dando lugar ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Com a criação da figura do *segurado especial*,[3] o sistema deu um passo no sentido da ampliação da cobertura previdenciária. Pode-se dizer que essa nova categoria de segurado é regida pelos princípios beveridgianos,[4] ou seja, não é necessário contribuição para que se tenha acesso ao benefício.

A CF/88, ao alterar os critérios de elegibilidade para a aposentadoria dos trabalhadores rurais, representa um avanço no processo de ampliação da cobertura previdenciária no Brasil. A unificação dos regimes possibilitou que fosse considerado o tempo de trabalho no campo para a aposentadoria na cidade. Essa conquista foi muito importante para mais da metade dos trabalhadores brasileiros, que apresentam uma trajetória de migração do meio rural para o urbano. Mas a inovação mais significativa para a população rural trazida com a CF/88 foi o fato de que agora é possível haver mais de um beneficiário por família. Com isso, todas as pessoas com mais de 16 anos que trabalham sob o regime de economia familiar passam a ser elegíveis à Previdência Social, e não apenas o chefe da família.

Podemos afirmar, portanto, que, ao estabelecer regras específicas para a Previdência Rural, a CF/88 quebra com o paradigma anterior, centrado em um sistema previdenciário estritamente contributivo, e introduz um novo paradigma: o da proteção social não contributiva. Diante da realidade laboral brasileira, na qual há uma desigualdade de renda entre os trabalhadores rurais e urbanos, considera-se que essas medidas contribuem para minimizar tais desigualdades.

No que se refere à cobertura do sistema, observa-se que o mercado de trabalho brasileiro, marcado pela informalidade, constitui um desafio. No sentido de promover uma maior inclusão, foi aprovada em 1996 a lei que criou o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples). Esse sistema possibilitou a inclusão de micro e pequenas empresas, estabelecendo um pacote tributário diferenciado e simplificado. O número total de empregados em estabelecimentos que optaram pelo sistema simplificado passou de 3,6 milhões em 1999 para 5,8 milhões em 2005, o que comprova a importância dessa medida para o aumento da cobertura previdenciária no Brasil (RANGEL *et al*, 2009). Mais recentemente, em 2006, foi instituído o Super Simples ou Simples Nacional, que estabelece normas gerais relativas à tributação diferenciada das micro e pequenas empresas no âmbito da União, dos estados e municípios, mediante um regime único de arrecadação. Tal regime passou a substituir o Simples em 2007.

Ainda em relação aos incentivos voltados a empresas, em 2008 foi aprovada a lei que criou a figura do *microempreendedor individual* (MEI), destinada a micronegócios, com faturamento de até R$ 3 mil mensais. Entretanto, havia ainda um grupo de difícil inclusão no sistema previdenciário, os trabalhadores por conta própria, estudantes e donas de casa. Assim, foi criado o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), que estabelece uma alíquota reduzida para o contribuinte individual e o segurado facultativo do

(cc) BY-NC-ND

INSS.

A inclusão via incentivos econômicos objetiva tornar a Previdência Social mais acessível "à população que se encontra na franja do mercado de trabalho, e, ao mesmo tempo, reforçar que só está incluído quem contribui para o sistema" (RANGEL *et al.*, 2009). Entretanto, o mercado de trabalho brasileiro, fortemente marcado pela atividade informal, ainda consiste em um dos maiores desafios para a Previdência Social brasileira. Podemos dizer, portanto, que as medidas destinadas aos trabalhadores rurais trazidas com a CF/88 foram as que causaram o maior efeito sobre a cobertura previdenciária. As demais políticas podem também ser consideradas inclusivas, mas não causam efeitos facilmente observáveis, pois dependem mais da ação dos empregadores e dos trabalhadores do que do governo (RANGEL *et al.*, 2009). Além disso, o contexto econômico e do mercado de trabalho exercem grande influência sobre a decisão de filiar-se ao sistema previdenciário.

Uma previdência social geradora de desigualdades: os diferentes regimes, suas regras de financiamento e a questão da informalidade

Observa-se, portanto, que a política de Previdência Social exerce um papel fundamental no enfrentamento da pobreza e da desigualdade. O aumento da cobertura do sistema previdenciário e a vinculação do benefício ao salário mínimo contribuíram para o aumento da renda da parcela mais pobre da população e para a redução da desigualdade (MAIA, 2010). A despeito dos avanços alcançados em termos de cobertura com a criação da Previdência Rural e dos incentivos econômicos destinados aos trabalhadores autônomos, observa-se que a Previdência Social brasileira pode exercer um efeito perverso e contribuir para a reprodução e geração de desigualdades. Nesse sentido, destacam-se dois pontos fundamentais para a discussão sobre a desigualdade de renda no Brasil: a diferenciação dos regimes de previdência social e suas regras de financiamento, e o alto grau de informalidade do trabalho presente da sociedade brasileira.

Em relação à organização atual do sistema previdenciário brasileiro, observa-se que ele é estruturado em três pilares. Um deles é a chamada previdência básica, coberta pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), de caráter obrigatório e sob a administração do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Os beneficiados desse regime são os empregados do setor privado (regidos pela CLT), de empresas estatais, trabalhadores rurais inseridos no regime de economia familiar, bem como os trabalhadores por conta própria e os contribuintes avulsos.

Outro pilar da Previdência Social brasileira atual é o dos servidores públicos, cobertos pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Por meio destes, são beneficiados os servidores públicos civis e militares nos níveis federal, estadual e municipal. Esses regimes seguem os princípios gerais do Regime Jurídico Único (RJU), com exceção dos servidores militares. Esse pilar tem caráter compulsório e é de responsabilidade do Estado. Por fim, há o pilar da Previdência Complementar, de caráter voluntário, que concede benefícios opcionais complementares aos trabalhadores do setor privado.

A diferenciação da previdência em regimes distintos acabou por contribuir para a reprodução da desigualdade de renda no Brasil. Segundo Giambiagi e Além (1999), é possível identificar quatro privilégios dos funcionários públicos em relação aos segurados do INSS, até 1998: 1) no RGPS, até as reformas, a base de cálculo dos benefícios eram 36 remunerações observadas num período variável entre os 24 e 48 últimos meses de trabalho, já no RJU, o valor do benefício correspondia à última remuneração do servidor;[5] 2) no âmbito do RJU, há algumas categorias favorecidas, sendo o valor dos benefícios maior que o valor das contri-

(cc) BY-NC-ND

buições; 3) no RGPS, o benefício é limitado a um teto e condicionado a contribuições, já no RJU, a aposentadoria integral com base no último salário se dava sem cobrança de contribuição específica até 1993, sem a exigência prévia de uma carência adequada e sem a existência de um teto. Com as reformas, passou-se a exigir um período mínimo de carência de 10 anos, mantendo-se a integralidade e a base de cálculo dos benefícios;[6] 4) os professores até as reformas tinham regimes especiais de aposentadoria. Esse grupo é estatisticamente mais significativo no quadro do funcionalismo público, em especial nos estados e municípios, o que acaba por onerar as contas públicas. Com as reformas, a aposentadoria especial acabou apenas para os professores universitários, sendo mantida para o ensino fundamental e o médio.

No que se refere ao financiamento, até a década de 1990 os servidores públicos civis da União contribuíam apenas para o benefício de pensão por morte. Foi apenas em 1993, com a Emenda Constitucional nº 3, que o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais passou a ser realizado com recursos da União e de contribuições dos servidores. Em relação aos servidores públicos dos estados e municípios, abriu-se a possibilidade de criação de regimes próprios de previdência (RPPS). Tal fato gerou um grande volume de regras e regimes, estabelecidos por cada ente federado. Nesse contexto, observa-se que as diferenças entre o RGPS e o RJU acabaram por gerar desequilíbrios nos gastos da União, o que revela à disparidade existente entre o valor dos benefícios concedidos em ambos os regimes e contribui para aumentar a desigualdade entre esses dois grupos.

Nas décadas posteriores à CF/88, o volume de pagamentos de benefícios cresceu em um ritmo mais acelerado que o volume de recursos arrecadados por meio de contribuições (IPEA, 2006). Diversas reformas foram feitas, mas não se atingiu de fato uma isonomia entre os regimes. O RJU e o RGPS continuaram apresentando divergências, entre as quais temos: o benefício equivalente à última remuneração para o RJU, a existência de categorias favorecidas, como os militares, regime especial para professores do ensino médio e fundamental e a concessão de um leque maior de benefícios para o RJU. Observa-se, assim, que a diferenciação da previdência em regimes resulta em regras e benefícios distintos, o que contribui para o favorecimento de alguns grupos e gera concentração de renda.

Nesse sentido, estudos mostram que a renda proveniente das aposentadorias e pensões não atreladas ao salário mínimo pode causar um efeito perverso, resultando em um aumento da desigualdade. Ferreira e Souza (2008) demonstraram que as aposentadorias e pensões exerceram uma contribuição substantiva para a desigualdade de renda entre 1981 e 2001. Segundo os autores, algumas características do sistema previdenciário podem estar contribuindo para esse aumento da desigualdade, tais como: as aposentadorias por tempo de serviço, sem limitação de idade; e os altos valores de benefícios concedidos a uma pequena parcela da população, que não contribui com um valor adequado. Posteriormente, trabalho realizado por Hoffmann (2009) confirma o caráter regressivo das aposentadorias e pensões. Segundo o autor, tal fato se dá, basicamente, devido à dualidade do sistema previdenciário brasileiro, que estabelece normas especiais para os militares e funcionários públicos. Assim, no que se refere à Previdência Social brasileira, observa-se que o rendimento proveniente de aposentadorias e pensões de funcionários públicos e o rendimento da previdência privada estão entre as parcelas de renda que se destacam pelo caráter regressivo (HOFFMANN, 2010). Uma vez que os pagamentos realizados pelo INSS são progressivos e a cobertura da previdência privada é muito pequena, pode-se dizer que as aposentadorias e pensões pagas aos funcionários públicos são as

(cc) BY-NC-ND

que exercem o maior efeito regressivo (HOFFMANN, 2010).

Ainda no que diz respeito ao caráter gerador de desigualdades da Previdência Social brasileira, ressalta-se a questão da informalidade no mercado de trabalho. Com o texto constitucional, a cobertura do sistema previdenciário brasileiro aumentou significativamente. Entretanto, nota-se que a informalidade continua a exercer o maior peso quando nos referimos à população da PEA não contribuinte (RANGEL *et al.*, 2009). Dessa forma, ainda há uma grande parcela da população desprotegida e que, além disso, possui empregos precários e rendas baixas, contribuindo para a realidade desigual no Brasil.

Segundo Rangel *et al.* (2009), o crescimento econômico acelerado, aliado às medidas de inclusão previdenciária via subsídios, pode ter sido responsável pela redução da informalidade e a ampliação da cobertura do sistema nos últimos anos. Entretanto, as medidas de incentivo à formalização analisadas podem se tornar marginais na ampliação da cobertura do sistema, uma vez que a informalidade é um problema estrutural do mercado de trabalho brasileiro (RANGEL *et al.*, 2009). Apesar de ter sido observado um declínio dos níveis de informalidade nos últimos anos, observa-se que esse número sempre foi superior a 30%, o que ainda representa uma grande parcela da população brasileira (IPEADATA, 2012).

Em suma, apesar de a Previdência Social ter avançado no sentido da ampliação da cobertura no período posterior à CF/88, há ainda um grupo descoberto pelo sistema, notadamente os trabalhadores informais, que mesmo com os incentivos econômicos oferecidos pelo governo não tem condições de se filiar ao sistema. Nesse sentido, considera-se que a informalidade é um dos principais desafios da Previdência Social brasileira. Por isso, é importante que as políticas previdenciárias venham acompanhadas de políticas voltadas para o mercado de trabalho, em especial no que se refere à formalização do trabalho.

3.3.2. A CRIAÇÃO DE UMA ASSISTÊNCIA SOCIAL BASEADA NO PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE

No campo da Assistência Social, a CF/88 marcou o início de uma série de mudanças estruturais. Ao reconhecer a Assistência Social enquanto uma política pública, o texto constitucional inaugurou uma nova fase dessa política, introduzindo um novo princípio: o da solidariedade. A criação de uma política social baseada na solidariedade é fundamental no contexto de grande concentração de renda, como é o caso do Brasil. Nesse sentido, esta seção discute alguns fatores importantes no âmbito da Assistência Social para compreender a queda recente da desigualdade de renda no país.

Segundo Jaccoud *et al.* (2009), alguns aspectos do texto constitucional em relação à política assistencial devem ser destacados. Em primeiro lugar, a Assistência Social foi integrada ao conceito de Seguridade Social, reforçando o seu princípio de proteção social. O segundo aspecto se refere à garantia de benefícios a quem deles necessitarem, sem exigência de contribuição. Assim, a política assistencial se afirma no Brasil enquanto uma política não contributiva baseada em solidariedade nacional. Observa-se que tal fato representa uma inovação no cenário da proteção brasileira, anteriormente caracterizado por sua base contributiva. O terceiro aspecto destacado diz respeito à instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado a idosos e deficientes impossibilitados de exercer atividade produtiva. Por fim, a CF/88 traz algumas modificações no que se refere à organização institucional, reforçando a descentralização da execução das tarefas.

A afirmação da responsabilidade do Estado para com a Política Assistencial trouxe desafios diversos. Nesse contexto é que a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) foi aprovada, em 1993,

(cc) BY-NC-ND

definindo a Assistência Social como uma política que tem a função de prover mínimos sociais e delimitando as responsabilidades das três esferas de governo. Pode-se dizer que a LOAS contribui para superar a tradicional associação entre a assistência e o público incapaz de trabalhar, uma vez que vincula essa política à população em geral, empregada ou não, desde que em situação de necessidade. Além disso, a LOAS incorpora as políticas de transferência de renda ao campo não contributivo. Essas políticas interagem com as políticas contributivas do sistema de proteção social brasileiro, contribuindo para a ampliação da cobertura de um público excluído do sistema previdenciário (IPEA, 2007).

Foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, que representou um verdadeiro marco para o estabelecimento de um novo modelo assistencial no Brasil. Nesse contexto, foi criado o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), que tem como objetivo "fortalecer a função de proteção das famílias, prevenindo a ruptura de laços, promovendo o acesso e usufruto de direitos e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida" (MDS, 2012). Assim, o PAIF passou a nortear a política assistencial no Brasil, em especial no que se refere à prestação de serviços.

Observa-se, portanto, que a política assistencial após a CF/88 passou a ser organizada em duas vertentes: de um lado, foi criada uma estrutura de prestação de serviços; de outro, foram desenvolvidas políticas de transferências de renda. Destacaremos aqui as características principais dessas duas vertentes, que nos ajudam a pensar no papel da política assistencial no que diz respeito ao enfrentamento da desigualdade de renda no Brasil.

– *Estrutura de prestação de serviços*

No contexto da nova política assistencial foram criados equipamentos públicos responsáveis pela prestação de serviços à população, sendo eles os Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Nesse sentido, a política assistencial passou a ser operacionalizada em dois níveis: a Proteção Social Básica (PSB), realizada predominantemente no CRAS, e a Proteção Social Especial (PSE), realizada no CREAS. A PSB cumpre o papel de prevenir a população vulnerável quanto a situações de risco, envolvendo ações cujo foco é a família. A PSE, por sua vez, atende famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, como consequência de situações diversas, como abandono, maus tratos, trabalho infantil, abuso sexual ou situação de rua.

Observa-se, ainda, que a LOAS possibilitou a autonomia da União, estados, Distrito Federal e municípios, no que diz respeito à elaboração de sua própria política de Assistência Social. Atualmente, ao governo federal cabe a implementação e o financiamento de programas de segurança de renda. Já os municípios ficam responsáveis pela prestação de serviços, seja no âmbito da proteção básica ou especial. A estrutura de prestação de serviços assistenciais representa uma inovação nessa área, que anteriormente contava com ações pontuais, sem impacto efetivo. Agora, a Assistência Social passa a ser uma responsabilidade do Estado, possibilitando que os serviços assistenciais cheguem à população mais vulnerável em geral, que anteriormente era desprotegida, sem a exigência de contribuição.

– *As políticas de transferência de renda: o BPC e o Bolsa Família*

Nos últimos anos, o campo da Assistência Social vem sendo marcado pelas políticas de garantia de renda, dentre as quais podemos citar o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Programa Bolsa Família (PBF). Apesar da crítica à expansão do Estado na área social e das restrições fiscais e orçamentárias enfrentadas, as políticas de garantia

(cc) BY-NC-ND

de renda se consolidaram no período pós-1988. Contudo, observa-se que

> [...] a consolidação deste modelo depende não apenas de seus impactos diante da gravidade do quadro social brasileiro, mas também a um aprofundamento do debate sobre o papel das políticas de proteção social em projeto de sociedade menos desigual. (JACCOUD *et al*., 2009, p. 222).

Para compreender o efeito de tais políticas no combate à desigualdade de renda, apresentaremos como elas foram estruturadas, destacando-se o BPC e Programa Bolsa Família. No que se refere ao BPC, sua importância para o cenário da desigualdade de renda reside no fato de que ele constitui um direito e é regulamentado por lei. Dessa forma, esse benefício consiste em um dos pilares da mudança de paradigma trazida pela CF/88, uma vez que ele representa a proteção social não contributiva e reconhecida enquanto direito.

O benefício, de natureza não contributiva, assume o valor de um salário mínimo e é destinado a idosos com 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, incapacitados de trabalhar, cuja renda familiar *per capita* é inferior a um quarto de salário mínimo. É importante ressaltar que esse benefício é o primeiro mínimo social garantido constitucionalmente no Brasil e destinado a um público anteriormente excluído dos programas de garantia de renda.

Contudo, o BPC vem sendo alvo de discussões recentes, que se referem à natureza deste benefício e à sua função do campo da proteção social no Brasil. De um lado, estão aqueles que defendem uma reforma nas regras do BPC e argumentam que o benefício poderia significar um desestímulo à contribuição previdenciária, uma vez que não é vinculado a qualquer tipo de contribuição para a Previdência Social. Nesse sentido, assume-se o pressuposto de que trabalhadores jovens poderiam se afastar do setor formal da economia, com a expectativa de receber o BPC no futuro. Ainda contra o BPC, argumenta-se que nenhum benefício não contributivo deveria assumir o valor de um salário mínimo. Jaccoud (2009), por sua vez, defende que o BPC representa o campo da segurança de renda na proteção social brasileira. O BPC não substitui os benefícios previdenciários, mas sim, cobre um conjunto amplo de riscos sociais, beneficiando segmentos extremamente vulneráveis que antes não tinham nenhum tipo de proteção. Segundo Jaccoud *et al*. (2009, p. 207), a importância do BPC enquanto garantia de proteção social a grupos vulneráveis, anteriormente desprotegidos, deve ser ressaltada pois "é no espaço da Seguridade Social, e não no da Previdência Social, que o BPC efetiva sua proteção social. E, nesse sentido, também é no do fortalecimento do debate sobre a Seguridade Social que depende a consolidação do BPC". Dessa forma, entende-se que o problema da filiação previdenciária no Brasil não estaria ligado ao surgimento do BPC, mas sim à dinâmica do mercado de trabalho brasileiro, fortemente marcado pela precarização e informalidade.

Apesar das controvérsias, o número de beneficiários do BPC vem crescendo desde a sua implementação, em 1996, o que representa um avanço no que diz respeito à cobertura da proteção social no Brasil. Dados recentes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome mostram que, em outubro de 2010, 3.354.816 pessoas eram atendidas pelo BPC, sendo 1.748.074 deficientes e 1.606.742 idosos. De acordo com Jaccoud *et al*. (2009), o BPC, bem como o RGPS e a Previdência Rural, teriam contribuído para que a pobreza e a indigência entre essa população sejam hoje consideradas fenômenos marginais. Segundo os autores, em 2007, cerca de 11,8% dos idosos com mais de 65 anos no Brasil viviam com renda *per capita* de até meio salário mínimo, e apenas 1,4% viviam com renda *per capita* até um quarto de salário mínimo. No caso da popula-

(cc) BY-NC-ND

ção deficiente, por enquanto é difícil identificar a proporção da cobertura desse benefício. Acredita-se ainda haver grande parcela da população deficiente elegível, que não tem acesso ao benefício.

No que se refere ao Programa Bolsa Família (PBF), observa-se sua crescente importância enquanto política de enfrentamento da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, possibilitando a consolidação do pilar não contributivo da proteção social brasileira. Em estudo realizado por Hoffmann (2010), dentre as parcelas de renda familiar analisadas, aquelas provenientes das transferências de programas sociais como o Bolsa Família foram as mais progressivas. Nesse contexto, verifica-se, nas últimas décadas, a criação de programas de transferência de renda condicionada, que exigem uma contrapartida do beneficiário, em geral que se comprometam com condições que beneficiem a si mesmos ou a sua família. O primeiro programa de transferência de renda condicionada federal foi criado em 1996, recebendo o nome de Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Nos anos seguintes, vários estados criaram programas semelhantes de transferência de renda.

O segundo programa de transferência de renda condicionada federal, o chamado Bolsa Escola Federal, foi criado no ano de 2001 e sucedido pelo Bolsa Alimentação e pelo Cartão Alimentação, criados em 2001 e 2003, respectivamente. Todos esses programas acabaram se desenvolvendo de forma desintegrada, constituindo "um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos" (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 12). Foi nesse contexto que o Programa Bolsa Família foi criado, no ano de 2003, pelo governo federal, com o objetivo de unificar o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação, além do Vale-Gás.

O Bolsa Família é um programa que possui um orçamento definido e sua existência depende dele, não constituindo um direito, mas sim um benefício condicionado a possibilidades orçamentárias (SOARES; SÁTYRO, 2009). Tal fato constitui uma limitação do programa, pois, uma vez que não é um direito, pode ser alterado a qualquer momento e, inclusive, utilizado para fins políticos. O Bolsa Família é hoje considerado um importante instrumento de proteção social no Brasil, em termos de cobertura. Segundo Jaccoud *et al*. (2009, p. 216), a progressiva expansão do PBF nos últimos cinco anos "consolidou a transferência de renda não contributiva como um efetivo pilar da proteção social brasileira". Além disso, observa-se que, em termos de gastos, o Bolsa Família é responsável por uma pequena parcela do PIB, algo em torno de 0,3% (SOARES; SÁTYRO, 2009). Nesse sentido, considera-se que o programa tem uma boa relação custo-benefício, uma vez que sua cobertura é extensa e os gastos são baixos.

No que se refere aos critérios de elegibilidade, o PBF é caracterizado pelo estabelecimento de duas linhas de pobreza, calculadas de acordo com a renda familiar *per capita*.[7] Assim, para que se tenha acesso ao benefício, não é necessário comprovação de idade, incapacidade para o trabalho ou afirmação de mérito. O critério de elegibilidade é a renda, fazendo com que o programa seja focalizado na população mais pobre. Dessa forma, observa-se que o PBF também contribui para a superação da "cidadania regulada", uma vez que atinge uma população que, anteriormente, não tinha acesso à proteção social. Tornam-se "cidadãos" não apenas os desempregados, mas também os empregados, seja no mercado formal ou no informal, mas que não possuem renda suficiente para terem uma vida digna. Entretanto, o PBF revela, ainda, a incapacidade do mercado de trabalho brasileiro de garantir boas condições de vida, uma vez que beneficia também trabalhadores formais.

Dessa forma, pode-se dizer que o Bolsa Famí-

(cc) BY-NC-ND

lia atua como um mecanismo de transferência de renda vertical. Como visto anteriormente, a partir 2002, observa-se o aumento da parcela de renda apropriada pelos 50% mais pobres e a redução da parcela de renda apropriada pelos 10% mais ricos (NERI, 2006). Assim, acredita-se que o PBF é um dos fatores que pode ter contribuído para aumentar a renda da população mais pobre e reduzir a desigualdade de renda no Brasil após 2002 (HOFFMANN, 2006; BARROS *et al*., 2006a; SOARES *et al*., 2006). Podemos dizer, portanto, que, no que se refere à cobertura, o PBF, enquanto consolidador de um novo pilar da Seguridade Social, por ser uma política não contributiva, exerce papel distinto das políticas de seguro social contributivas. Se, por um lado, o seguro social é focado em situações de ausência de renda, em função de impossibilidade de trabalho, por outro lado, os programas assistenciais não contributivos visam lidar com situações em que já há pobreza instaurada (JACCOUD *et al*., 2009).

Os dados parecem indicar que as transferências de renda bem focalizadas, de um lado, apresentam grande potencial para reduzir a desigualdade de renda e, de outro, representam um percentual pequeno do PIB. No entanto, no caso do Bolsa Família, que é vinculado a um orçamento predefinido, há uma deficiência na cobertura, ou seja, nem todos aqueles que necessitam recebem o benefício, devido às restrições orçamentárias. Nesse sentido, discute-se se a prioridade seria atender aos elegíveis ou aumentar o benefício para as famílias já cobertas (ROCHA, 2011). Acredita-se que o maior desafio do programa atualmente seja atender a todos aqueles que precisam. Para tanto, é imprescindível que o Programa seja visto enquanto um direito, garantido constitucionalmente.

Além disso, é importante observar que o aumento do valor e do número de benefícios assistenciais não tem sido acompanhado pelo aumento do gasto em investimento social, o que seria essencial para o enfrentamento da nossa desigualdade, vista enquanto um fenômeno crônico. Nesse sentido, questiona-se o potencial de tal política no sentido de garantir a sustentabilidade e a superação do padrão irreversível da desigualdade brasileira (LAVINAS, 2006). O grande investimento nas transferências, apesar de elevar a renda de determinados grupos, se não for acompanhado pelo investimento em outras áreas, acaba por gerar uma integração marginal e precária da pobreza e criar um grupo de "integrados", mantidos em uma situação de "mera reprodução" (SILVA, 2010). Nesse sentido, é importante considerar que o enfrentamento da desigualdade deve envolver ações em áreas como habitação e saneamento, que tem ocupado pouco espaço nos orçamentos públicos (LAVINAS, 2006). Além disso, o gasto com educação, em especial no que se refere ao ensino fundamental, pré-escola e creche, revela uma diminuição *per capita* no nível municipal. O investimento nessas áreas torna-se central em termos de sustentabilidade da política social, principalmente em um momento em que se observa a expansão das transferências de renda (LAVINAS, 2006). Observa-se que apesar dos resultados positivos em termos de focalização e de redução dos níveis de desigualdade, o programa não tem estimulado de forma significativa a acumulação de capital humano das novas gerações (SOUZA, 2011).

A análise da política assistencial no Brasil nos permite concluir que esse campo da proteção social brasileira era quase inexistente no período pré CF-88, sendo seus efeitos redistributivos muito limitados. Entretanto, os princípios estabelecidos pelo texto constitucional, tais como a solidariedade nacional e os direitos universais, e o reconhecimento da Assistência Social enquanto uma política pública, representam um avanço no que se refere à busca de uma sociedade mais igualitária, por meio das políticas assistenciais. Os programas de transferência de renda e a estrutura de

(cc) BY-NC-ND

prestação de serviços assistenciais, consolidados após 1988, têm contribuído para a construção de uma Assistência Social mais integrada e eficaz no combate à pobreza e a desigualdade de renda. No entanto, ainda há grandes desafios. A política assistencial brasileira tem caminhado cada vez mais no sentido da focalização. O grande investimento em políticas de transferência de renda focalizadas pode ser efetivo a curto prazo, no que se refere à elevação da renda dos mais pobres. No entanto, tais políticas sozinhas não são capazes de alterar o caráter estrutural da desigualdade brasileira, se não vierem acompanhadas por investimentos em áreas como habitação, saneamento ou educação básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas de Previdência e Assistência Social, enquanto parte de um sistema amplo de proteção social, assumem, frente à precariedade do mercado de trabalho brasileiro, um papel fundamental para a realidade desigual do país. As inovações trazidas pela CF/88 fizeram com que a proteção social brasileira abandonasse o paradigma estritamente contributivo, pois estabeleceu mais dois paradigmas: o não contributivo/seletivo e o universal.

No campo previdenciário, observa-se um caráter perverso, pois, ao mesmo tempo em que há um avanço na ampliação da cobertura e superação da cidadania regulada após 1988, minimizando a desigualdade de renda, o sistema também contribui para a reprodução e o aumento das desigualdades presentes na sociedade. Ressalta-se que a análise da política previdenciária no Brasil nos remete à situação do mercado de trabalho. Dentre os não contribuintes da Previdência Social, a maior parte consiste em trabalhadores que se encontram no mercado de trabalho informal. Reforça-se, portanto, a ideia de que um modelo previdenciário construído com base no princípio contributivo foi estabelecido em um país onde a sociedade salarial nunca se realizou. Dessa forma, mais do que buscar uma reforma no sistema previdenciário, é necessário refletir sobre a situação atual do mercado de trabalho brasileiro, que se configura como o cerne da questão previdenciária no país.

Portanto, o maior desafio da Previdência Social no Brasil ainda é o alto grau de informalidade que caracteriza o mercado de trabalho. Enquanto parte da população estiver desprotegida contra o risco da perda da capacidade do trabalho, a Previdência continuará contribuindo para a reprodução da desigualdade. Nesse sentido, é necessário que a política previdenciária venha acompanhada de uma política efetiva de geração de empregos formais. Além disso, é necessário repensar a estrutura previdenciária brasileira, que, muitas vezes, acaba por privilegiar uma parcela da população, em especial os empregados no setor público.

Em relação à Assistência Social no período posterior à CF/88, vimos que ela também contribui para a superação da cidadania regulada, uma vez que é uma política não contributiva e destina-se a todos os que dela necessitam. Sendo assim, podemos dizer que a política assistencial, juntamente com a Previdência Social, a saúde e a educação, fazem com que tenhamos hoje no Brasil uma proteção social que atinge a totalidade da população, ainda que existam limitações e grandes desafios para cada uma dessas políticas.

Em especial a partir de 1988, com o reconhecimento da Assistência Social enquanto uma política pública baseada no princípio de solidariedade e não em contribuição, reforça-se o seu papel de combate à pobreza e à desigualdade. As políticas de transferência de renda não contributivas recentemente adotadas vêm contribuindo, em certa medida, para o aumento da renda da parcela mais pobre da população. Entretanto, a

(cc) BY-NC-ND

necessidade de aumento da cobertura e do valor do benefício do PBF tem sido muito discutida. De acordo com dados da PNAD, em 2006 existiam 21,7 milhões de pessoas vivendo em situação de indigência, ou seja, com renda familiar *per capita* mensal inferior a um quarto do salário mínimo (JACCOUD, 2009). Nesse sentido, o baixo valor do benefício e a deficiência de cobertura ainda constituem desafios para o enfrentamento da indigência no Brasil. Assim, considera-se que elevar o valor médio do benefício e transformá-lo em um direito garantido constitucionalmente sejam passos essenciais no enfrentamento da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, no sentido de buscar uma maior cobertura e sustentabilidade da política, bem como evitar o seu uso político.

Além disso, observa-se que o grande investimento nas políticas de transferência de renda nas últimas décadas revela uma tendência de "superfocalização" do sistema de proteção social brasileiro. Essa estratégia pode ser eficiente no combate à pobreza e à desigualdade a curto prazo. No entanto, tendo em vista que a pobreza é um fenômeno multidimensional e a desigualdade de renda, um problema crônico em nossa sociedade, para que se possa garantir a sustentabilidade das políticas sociais é preciso que haja um aumento nos investimentos em outras áreas, como habitação, saneamento e educação básica.

Observa-se, portanto, que a proliferação dos benefícios previdenciários, aliada aos serviços e benefícios assistenciais, se revelou como necessária à adaptação do modelo de proteção social à estrutura socioeconômica brasileira. As políticas de proteção social têm a capacidade de reduzir as desigualdades presentes na sociedade, mas podem também assumir o efeito inverso e reproduzir ou aumentar essas desigualdades. No Brasil, observa-se que o mercado de trabalho se configura enquanto um entrave para o avanço de tais políticas e, consequentemente, enquanto gerador e reprodutor de desigualdade. Assim, argumenta-se a favor da tendência de crescimento da proteção social, mas ressalta-se que, para que tenhamos um sistema de proteção social efetivo no sentido de diminuir as desigualdades, é preciso corrigir seus efeitos perversos. Além disso, para que a proteção social tenha um efeito significativo no sentido de gerar uma sociedade menos desigual, tais políticas não podem vir desvinculadas de uma política efetiva de geração de empregos formais e renda, bem como de políticas de habitação, saneamento e educação básica.

NOTAS

[1] As políticas implementadas por Bismarck na Alemanha durante a década de 1880 podem ser consideradas como precursoras do Estado de Bem-Estar Social e são caracterizadas pelo seu caráter seletivo ou corporativo e pelo esforço em pacificar as forças operárias.

[2] Em certa medida, toda a população contribuía para o sistema, por meio dos impostos indiretos sobre produtos. O Estado, por sua vez, utilizava esses recursos para financiar benefícios e serviços previdenciários, que cobriam apenas os trabalhadores vinculados a algum IAP. Nesse sentido, os "pré-cidadãos" contribuíam indiretamente para o sistema previdenciário, mas não recebiam nenhum tipo de benefício ou serviço.

[3] O segurado especial é o trabalhador rural, que vive sob o regime de economia familiar.

[4] O modelo beveridgiano de Estado de Bem-Estar é baseado no então denominado Plano Beveridge, que foi proposto de modo a sugerir a criação de uma rede de seguridade social mais ampla, baseando-se em benefícios universais e uniformes.

[5] Havia a possibilidade de que os servidores recebessem um aumento no momento da aposentadoria, o que resultou em benefícios maiores que os salários quando da ativa.

[6] Ainda existem servidores que se beneficiam das regras antigas, resultando num estoque de benefícios incoerente com o fluxo de caixa.

[7] Há uma linha de pobreza extrema, sendo os que se encontram abaixo dela considerados elegíveis ao programa e podendo receber um benefício fixo, mais um adicional variável de acordo com o número de crianças. Já aqueles que se encontram acima da linha de pobreza extrema, mas abaixo da linha de pobreza não extrema, podem receber apenas um benefício variável, de acordo com o número de crianças de 0 a 15 anos, até um máximo de três crianças por família. A partir de julho de 2008, foi também

(cc) BY-NC-ND

implementado outro benefício variável, de acordo com o número de adolescentes entre 16 e 17 anos.

REFERÊNCIAS

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. M. *A especificidade do "Welfare State" brasileiro*. Brasília, 1989.

BARROS, R. P. *et al*. Importância da queda recente da desigualdade para a pobreza. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006a.

_____. A queda recente da desigualdade de renda no Brasil. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006b.

BOSCHETTI, I. *Seguridade social e trabalho*: paradoxos na construção das políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras Livraria/UnB, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988.

CARDOSO JR., J. C.; JACCOUD, L. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2005.

DELGADO *et al*. Seguridade social: redefinindo o alcance da cidadania. In: *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, 2009.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990.

FERREIRA, C. R.; SOUZA, S. C. I. "Aposentadorias e pensões" e desigualdade da renda: uma análise para o Brasil no período 1998-2003. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 12, n. 1, p. 41-66. Rio de Janeiro, 2008.

FERREIRA, F. H. G. *et al*. Ascensão e queda da desigualdade de renda no Brasil: uma atualização para 2005. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas*: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999. Cap. 8: A crise da Previdência Social, p. 211-241.

HOFFMANN, R. Queda da desigualdade da distribuição de renda no Brasil, de 1995 a 2005, e delimitação dos relativamente ricos em 2005. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006.

_____. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar *per capita*. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 213-231, 2009.

_____. Desigualdade da renda e das despesas per capita no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 3 (40), p. 647-661, dez. 2010.

IPEA. *Políticas Sociais*. Assistência Social e Segurança Alimentar. Edição Especial, 2007.

_____. *A queda recente da desigualdade no Brasil*. Brasília, 2006. (Nota técnica).

IPEADATA. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2012.

JACCOUD, L. *Pobres, pobreza e cidadania*: os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão nº 1373).

JACCOUD, L. *et al*. Assistência social e segurança alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: *Políticas sociais*: acompanhamento e análise – Vinte anos da Constituição Federal. V. 1, nº 17. Brasília: Ipea, 2009.

LAVINAS, L. Transferências de renda: o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 34, 2006, *Anais*... ANPEC, 2006.

MAIA, A. G. A contribuição das fontes de rendimento da dinâmica da distribuição espacial de renda no Brasil. *Nova Economia*, Belo Horizonte, set./dez. 2010.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2012.

NERI, M. A dinâmica da redistribuição trabalhista. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006.

_____. Desigualdade de renda na década. Centro de Políticas Sociais, Fundação Getulio Vargas, 2011. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/bd/DD/DD_Neri_Fgv_TextoFim3.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2012.

RAMOS, L. Desigualdade de rendimentos do trabalho no Brasil, de 1995 a 2005. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006.

RAMOS, L.; VIEIRA, M. L. Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 1980 e 1990: evolução e principais determinantes. Brasília: Ipea, 2001. (Texto para Discussão nº 803).

RANGEL *et al*. Conquistas, desafios e perspectivas da Previdência Social no Brasil vinte anos após a promulgação da Constituição

(cc) BY-NC-ND

Federal de 1988. In: *Políticas sociais*: acompanhamento e análise. Vinte anos da Constituição Federal. Brasília: Ipea, 2009.

ROCHA, S. Os "novos" programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006.

_____. O Programa Bolsa Família. Evolução e efeitos sobre a pobreza. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abr. 2011.

SABOIA, J. O salário mínimo e seu potencial para a melhoria da distribuição de renda no Brasil. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil*: uma análise da queda recente. Brasília: Ipea, 2006.

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

SILVA, M. O. S. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Katalysis*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010.

SOARES, F. V. *et al*. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão nº 1228).

SOARES, S.; SÁTYRO, N. O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão nº 1424).

SOUZA, A. P. Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa Família. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, 2011. (Texto para Discussão nº 281).

TITMUSS, R. M. *Social Policy*: An Introduction. London: 1974.

VIANNA, M. L. T. W. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan, Ucam, Iuperj, 1998.

(cc) BY-NC-ND

A ABORDAGEM TERRITORIAL NO PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E OS DESAFIOS PARA UMA NOVA RELAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE NO BRASIL

A TERRITORIAL APPROACH TO THE PLANNING OF PUBLIC POLICIES AND THE CHALLENGES FOR A NEW RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND SOCIETY IN BRAZIL

RESUMO

Este trabalho tem como principal objetivo analisar as inovações institucionais e as contradições inseridas na abordagem territorial para o planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. A partir de 2003, surgiram vários programas elaborados no âmbito do governo federal com base em uma perspectiva territorial. De maneira geral, esses programas têm em comum: definir um recorte espacial para sua atuação, priorizar áreas de concentração de pobreza, atuar de forma descentralizada e priorizar instâncias coletivas de deliberação e participação social. Porém, persistem alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial para a ação estatal no Brasil. Entende-se que a retórica discursiva presente nos documentos oficiais não foi acompanhada por inovações normativas que a legitime. Por outro lado, as experiências em curso já desencadearam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais locais e a maior aproximação entre atores sociais e a gestão de políticas e projetos territoriais.

PALAVRAS-CHAVE Políticas públicas, planejamento governamental, territórios de incidência, participação social, desenvolvimento territorial.

Sandro Pereira Silva sandro.pereira@ipea.gov.br
Graduado e mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa (UFV)
Doutorando em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB)
Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa e Planejamento Econômico (IPEA)

Artigo submetido no dia 03.11.2011 e aprovado em 23.06.2012

ABSTRACT *The main objective of this research is to analyze the institutional innovations and contradictions embedded in the territorial approach to the planning and implementation of public policies in Brazil. Since 2003, there were several programs established under the federal government based on a territorial perspective. In general, these programs have in common: to define a spatial area for its action, to prioritize areas of concentrated poverty, to work in a decentralized manner and to prioritize instances of collective deliberation and participation. However, there remain some barriers to consolidation and institutionalization of the territorial approach to state action in Brazil. It is understood that the discursive rhetoric in official documents was not accompanied by innovations in rhythm normative legitimacy. On the other hand, the current experiments have triggered good results, as the formation of new institutional arrangements and closer relations between local actors and social policy management and territorial projects.*

KEYWORDS *Public policy, government planning, territories of incidence, social participation, territorial development.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1. INTRODUÇÃO

A década de 1980 foi marcada por profundas mudanças no ambiente político brasileiro que vieram a definir um novo quadro de atuação do Estado. Tais mudanças derivam do ressurgimento do ativismo civil a partir dos anos 1970, na sua busca por autonomia frente ao Estado autoritário constituído em 1964, o que alguns autores caracterizam como a fundação efetiva da sociedade civil no Brasil (DAGNINO, 2002). Os dois pontos fundamentais que marcaram esse período de mudanças foram: 1) a volta ao Estado democrático de direito após vinte anos de governo militar no país, entre 1964 e 1984, que permitiu a legalização, reorganização e atuação dos diferentes grupos e movimentos sociais; e 2) a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, que institucionalizou uma série de direitos sociais e garantiu a democracia como um princípio básico da ação política nacional.

Como consequência desses acontecimentos e de todo um contexto político e econômico internacional, a década de 1990 marcou o início dos debates em torno da reforma administrativa do Estado brasileiro, que viria a definir as principais diretrizes da atuação governamental no território nacional. Dois fenômenos importantes ganharam destaque nesse cenário. O primeiro refere-se à tendência à descentralização administrativa das políticas públicas, no contexto do pacto federativo, com o município passando a exercer um papel mais estratégico. O segundo diz respeito à garantia de uma maior participação da população, seja no planejamento, implementação ou avaliação dessas políticas, tanto diretamente como por meio de suas organizações representativas. A participação social passou a ser considerada, por um lado, um dos elementos fundamentais do projeto de ressignificação do conceito de *público*, e por outro, um princípio político-administrativo, com vistas a um maior controle e eficácia dos serviços prestados (MILANI, 2008).

No entanto, os antigos instrumentos de planejamento estatal não eram mais compatíveis com esse novo cenário político-institucional, que exigia políticas públicas efetivas aliadas à garantia de controles democráticos. Como o Brasil compreende uma complexa diversidade ambiental, cultural e econômica, convivendo com desigualdades sociais históricas, era necessária a definição de uma abordagem que permitisse e valorizasse as forças sociais locais na definição de suas prioridades. Além disso, a literatura sobre a temática regional no país já destacava a forte heterogeneidade das macrorregiões brasileiras, que as tornava inadequadas para servirem como referência exclusiva para ações de desenvolvimento regional (BANDEIRA, 2007).

Foi a partir desse contexto que, nos anos finais de 1990, o governo federal passou a considerar a definição de novas escalas para o planejamento de suas intervenções, tendo como influência todo o acúmulo da abordagem territorial em curso em vários países da União Europeia. Essa abordagem considera o território, definido com base em múltiplas dimensões, como o espaço de mediação social e de incidência de políticas públicas (SILVA, 2008), e, portanto, lócus privilegiado para o planejamento estatal. Assim, surgiu no Brasil uma série de políticas públicas, nos últimos dez anos, ancoradas em uma abordagem territorial, cada uma com seu enfoque, seus recortes territoriais e seus arranjos institucionais específicos. Diversas instâncias colegiadas (fóruns, conselhos, etc.), envolvendo representantes do poder público e da sociedade civil, foram constituídas no desenho dessas políticas como instâncias de deliberação, denominadas genericamente por Dagnino (2002) "espaços públicos".

Parte-se dessa discussão acima para apresentar a seguinte indagação: quais as inovações trazidas pela abordagem territorial nas relações entre Esta-

(cc) BY-NC-ND

do e sociedade civil no contexto do planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil? Trata-se de compreender os avanços e contradições na condução desse novo paradigma de intervenção estatal, com seus métodos, instrumentos e procedimentos, ou seja, o foco de análise está mais nos mecanismos de governança estabelecidos pelas políticas do que em seu conteúdo propriamente dito.

Para tanto, utilizou-se de uma revisão da literatura (teórica e empírica) existente que aborda essa temática sobre diferentes prismas, além de uma análise documental sobre os principais programas em curso no Brasil ancorados sob o enfoque territorial, disponibilizados pelos ministérios responsáveis (leis, notas técnicas, publicações, editais, etc.). Foram escolhidos quatro programas para análise: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). A escolha desses programas, entre outros em andamento, se deve à maior dimensão, tanto em termos de peso político no âmbito do governo federal quanto em parcela do território nacional que eles abrangem.

2. SOBRE O CONCEITO DE TERRITÓRIO

O termo "território" perpassa pelos mais diversos ramos das ciências sociais, em cada um contendo particularidades próprias que definem sua abrangência. Enquanto conceito, assume formas e conteúdos diversos, sempre revestido do interesse em explicar uma realidade de relações complexas entre os distintos atores sociais[1] e destes com o seu meio.

A primeira concepção surgiu basicamente sob uma visão naturalista, onde o território foi entendido como imperativo funcional, um elemento da natureza inerente a um povo ou nação, pelo qual se deve lutar para conquistar ou proteger. Essa visão delimitou o campo de estudo da geografia tradicional, diferenciando-a de outras ciências, e teve como um de seus principais precursores o alemão Friedrich Ratzel, com sua obra *Geografia política*, publicada em 1897. Ratzel entendia o território similarmente à ideia de hábitat, usada na biologia para a delimitação de áreas de domínio de uma determinada espécie ou grupo de animais. A noção de espaço estava implícita na sua análise, ao identificar o território como um substrato para a efetivação da vida humana, que tanto existiria sem a presença do homem (apolítico) como com a presença deste e sob domínio do Estado (político). Com isso, Ratzel trouxe uma importante contribuição ao vincular o território como imprescindível para a constituição do Estado-Nação e para a manutenção e conquista de poder, e seus conceitos deram suporte à constituição da geopolítica (CANDIOTTO, 2004; PERICO, 2009).

Ao longo do século XX, as profundas mudanças que foram ocorrendo na geografia trouxeram também novas abordagens para o conceito de território. O francês Claude Raffestin contribuiu valiosamente ao mostrar como a geografia política clássica desde Ratzel foi trabalhada simplesmente como uma "geografia do Estado", não abstraindo outras formas de poder. Assim, Raffestin (1993) destacou a ideia de poder que passou a ser assumida em suas diversas origens e manifestações, mas sempre focando sua projeção no espaço. O próprio uso e transformação dos recursos naturais se configuram como instrumentos de poder, o que ressalta a consideração da natureza como elemento presente no território. O autor também buscou diferenciar conceitualmente espaço e território. Para ele, o espaço está relacionado ao patrimônio natural existente em uma região definida, enquanto o território abrange a apropriação

(cc) BY-NC-ND

do espaço pela ação social de diferentes atores. Assim, o território incorpora o jogo de poder entre os atores de um determinado espaço.

Outro autor importante na formação do conceito de território é Robert Sack. Ele trabalhou a ideia de território em um nível mais concreto, e sua noção de territorialidade possui um alcance mais limitado, entendida como a qualidade necessária para a constituição de um território. Sack (1986) incorporou a noção de territorialidade à de espaço ao destacar a dimensão política e o simultâneo papel das fronteiras na definição de estratégias de dominação, buscando examinar o território na perspectiva das motivações humanas. Para ele, o território constitui expressão de um espaço dominado por um grupo de pessoas que fazem uso desse domínio para manter controles e influências sobre o comportamento de outros, exercendo relações de poder. Para ele, a territorialidade é o próprio "meio pelo qual espaço e sociedade estão inter-relacionados", com todas as suas dimensões de sociabilidade (p. 5).

Das contribuições na literatura brasileira, o principal teórico foi o geógrafo Milton Santos. Ele desenvolveu seu pensamento a partir de uma base materialista histórica e da dialética marxista para expressar a historicidade derivada da conjugação entre a materialidade territorial e as ações humanas, isto é, trabalho e política. Em sua teoria, o território traz em si a ideia de *território usado*, que é construído e constituído por uma população e caracterizado por suas estruturas sociais, econômicas e produtivas, ou seja, as ações espacializadas dos atores sociais (SANTOS; SILVEIRA, 2001). O autor partiu de uma perspectiva inversa em relação aos autores citados anteriormente e afirmou que "um Estado-Nação é essencialmente formado de três elementos: 1. O território; 2. Um povo; 3. A soberania. A utilização do território pelo povo cria o espaço. As relações entre o povo e seu espaço e as relações entre os diversos territórios nacionais são reguladas pela função da soberania" (SANTOS, 1978, p. 189).

De acordo com Santos (1997), a noção atual de território apresenta novos recortes, além da velha categoria de região, o que denomina *horizontalidades* e *verticalidades*. O primeiro recorte diz respeito à continuidade territorial entre espaços e lugares vizinhos (não de contiguidade). O segundo é formado por pontos distantes uns dos outros, mas que são conectados por uma miríade de formas e processos sociais (noção de interconectividade). Sob esse entendimento, o território é formado de lugares contíguos (vizinhança) e de lugares em rede (processos sociais que ligam lugares diferentes), mas que contêm, simultaneamente, funções diferentes e até opostas, criando novas solidariedades, mesmo no contexto das diferenças entre as pessoas e entre os lugares.

A partir dos trabalhos desses autores, diversos outros pesquisadores se debruçaram para definir uma abordagem mais atual e instrumentalizada do conceito de território que consiga expressar a multidimensionalidade que ele envolve. Perico (2009), reportando-se a Haesbaert (2004), fez um breve resumo do uso desse conceito em diferentes áreas do conhecimento. Segundo o autor, na visão jurídica, o território é definido como espaço delimitado e controlado pelo exercício do poder sob a concepção mais subjetiva – cultural e simbólica; constitui produto da apropriação e valorização simbólica de um grupo em relação ao espaço sentido, vivido e compartilhado. Sob a concepção econômica, o território evoca a dimensão das restritas relações econômicas, que o concebe como sinônimo de recursos, da relação capital-trabalho ou da divisão "territorial" do trabalho. Já a concepção naturista enfatiza as relações homem/natureza/sociedade, manifestada em sua relação ambiental. Por último, "o território é usado na perspectiva de desenvolvimento e considerado variável nas políticas de intervenção sobre o espaço e as populações que buscam mudanças no marco das relações sociais e econômicas"

(cc) BY-NC-ND

(PERICO, 1997, p. 57).

Assim, para fins deste trabalho, pode-se estabelecer uma definição sintética de território como um espaço de construção histórica e social, de poder instituído (porém não imutável), caracterizado por recursos físicos (naturais e industriais) e valores (históricos e culturais), que estabelece uma relação de identidade ao corpo social que nele habita.

3. POLÍTICAS E PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

O debate sobre o planejamento da ação governamental no Brasil precisa levar em conta algumas realidades que, ao mesmo tempo que tornam a temática bastante complexa, revestem-na de necessidade. Em termos institucionais, persistem no país duas escalas territoriais relevantes para o planejamento: uma que apresenta institucionalização "forte" – a dos estados e dos municípios; e outra com institucionalização mais "fraca e incompleta" – a das macrorregiões (BANDEIRA, 2007). Entre essas diferentes escalas, observa-se um cenário de forte desigualdade socioeconômica que se arrasta historicamente até os dias atuais. Por outro lado, observa-se também uma magnífica diversidade regional de ecossistemas, culturas e saberes, que se configura em um enorme potencial de desenvolvimento endógeno (ARAÚJO, 2007).

A ação deliberada de planejamento estatal teve um marco importante com a criação do Ministério do Planejamento em 1962, no governo de João Goulart. O primeiro ministro a assumir a pasta foi o economista Celso Furtado, reconhecido internacionalmente por seu trabalho como professor na França, sua atuação na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) nos anos 1950 e por seus escritos sobre a economia latino-americana. Suas teses fundamentaram as principais ações governamentais de planejamento econômico naquela época e ainda persistem como referências importantes. Em sua obra, Furtado não acreditava no subdesenvolvimento como uma etapa para o desenvolvimento (visão "etapista"), mas sim como uma característica estrutural permanente (visão "estruturalista"). Nesse sentido, ele partiu de uma abordagem histórico-estruturalista para determinar os mecanismos da dependência que envolvia esses países na divisão internacional do trabalho, bem como seus desdobramentos na estrutura social interna.

Furtado (1974) confiava no processo político para reverter esse quadro perverso de dependência, que gerava desigualdades extremas no território brasileiro e era, a seu ver, responsável pelo subdesenvolvimento do país. Ele ponderava, entre outros pontos, dois em especial: a introdução do planejamento como um instrumento guia para o governo, cujas funções na área econômica provavelmente se expandirão à medida que a luta para superar o subdesenvolvimento se torna mais intensa; e o fortalecimento das instituições da sociedade civil (principalmente os sindicatos), para ampliarem as bases sociais subjacentes ao Estado e se oporem aos padrões existentes de distribuição de renda. Entre as principais ações defendidas pelo autor no plano prático estavam: a substituição de importações e a reforma agrária.

A questão do desenvolvimento regional também esteve fortemente presente na obra de Furtado. Para ele, um "processo de integração teria de orientar-se no sentido do aproveitamento mais racional de recursos e fatores no conjunto da economia nacional" (FURTADO, 2003, p. 249). A principal ação prática no sentido de reorganização do espaço econômico regional e sua integração nacional foi viabilizada ainda no governo de Juscelino Kubitschek, em 1959, com a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), como proposta para coordenar um projeto de desenvolvimento do Nordeste, re-

(cc) BY-NC-ND

gião com maiores índices de pobreza e deficiências estruturais do país. Embora a Sudene tenha sofrido posteriormente, sobretudo após 1964, deturpações no seu projeto original, o debate em torno do planejamento regional para a ação governamental persistiu. Porém, diferentes autores apontam críticas à base de referência regional brasileira atual, quando, na realidade, existe uma diversidade de padrões territoriais e regionais presentes na definição e na função de cada núcleo de convívio.

Brandão (2007) é um dos autores a abordar a questão do estabelecimento de escalas regionais apropriadas para a elaboração de políticas públicas. Para ele, as políticas de desenvolvimento com maiores e melhores resultados são aquelas que não discriminam nenhuma escala de atuação e reforçam as ações multiescalares: microrregionais, mesorregionais, metropolitanas, locais, entre outras, contribuindo para a construção de escalas espaciais analíticas e políticas adequadas a cada problema concreto a ser diagnosticado e enfrentado.

Para Perico (2009), o planejamento de políticas públicas deve levar em conta alguns fatores que irão diferenciá-las entre si. Por um lado, elas se diferenciam em relação a sua matéria de tratamento (educação, saneamento, saúde, habitação, etc.), que a definirá enquanto uma política setorial. Por outro lado, as políticas diferem pelo âmbito de sua cobertura, a ser definido pelos gestores e organismos responsáveis, sobretudo quanto ao público a ser beneficiado, quais os critérios de inclusão e, em alguns casos, defini-se também as localidades de sua execução. Assim, a abordagem territorial para o planejamento de políticas públicas auxilia no entendimento dos fenômenos sociais, contextos institucionais e cenários ambientais sob os quais ocorrerá a intervenção desejada, de maneira a propiciar meios mais acurados para a definição e alcance de metas, parcerias necessárias e instrumentos de implementação.

> A abordagem territorial abrange as escalas dos processos de desenvolvimento e implica um método para favorecê-lo – reconhecendo não ser resultado de uma ação verticalizada do poder público – a partir de condições criadas para mobilizar os agentes locais para atuarem em termos de visão futura, elaborar diagnóstico de suas potencialidades e limitações (que contemple os próprios meios para se obter o desenvolvimento sustentável). Assim, a perspectiva territorial permite formular uma proposta centrada nas pessoas que consideram a interação dos sistemas socioculturais e ambientais e que contemplam a integração produtiva e o aproveitamento competitivo de seus recursos como meios que possibilitam a cooperação e a corresponsabilidade dos atores sociais pertencentes ao território (PERICO, 2009, p. 48).

Mendes (2008) afirmou que o reconhecimento do território como um instrumento central para a orientação de uma ação pública coordenada é uma postura inovadora na condução das políticas públicas contemporâneas, capaz de auxiliar a solucionar entraves históricos ao desenvolvimento nacional. O autor destacou também que a importância analítica do território vai além de um mero palco das ações políticas, pois representa em si próprio um elemento das relações sociais e econômicas globais.

Com base nesse entendimento, o território constitui uma base flexível sobre a qual agem diversas forças endógenas e exógenas, de forma que ele se encontra continuamente submetido a pressões de mudanças, conflitos e relações de poder que podem implicar em expansão ou deslocamento. Essas pressões expõem a importância de se manter a "integridade fundamentalmente social do território" (RODRIGUES, 2005, p. 46).

A temática territorial permitiu ainda a emergência de um discurso de revalorização do meio rural na definição de políticas públicas, com base em dois importantes postulados (ABRAMOVAY, 2003). O primeiro refere-se ao caráter multifuncional da agricultura, sobre o qual o meio rural deixa de ser entendido somente por suas

(cc) BY-NC-ND

características produtivas e passa a ser valorizado também por seus aspectos sociais, culturais e ambientais, embora a atividade produtiva agropecuária permaneça como atividade nuclear de seu espaço (MALUF, 2001). O segundo está relacionado a um posicionamento contrário à dicotomia rural-urbano, que negligencia as relações sociais que são desenvolvidas na prática em decorrência dos diversos mecanismos de integração do rural com o urbano. Essa interligação é denominada por Favareto (2007, p. 22) "dinâmicas territoriais de desenvolvimento". Para uma intervenção sobre essas dinâmicas, o autor realçou a necessidade de entender as articulações entre suas formas de produção e as características morfológicas dos tecidos sociais locais, a partir do entendimento de suas relações de "oposição e complementaridade".

Uma das motivações para a adoção da abordagem territorial nas políticas públicas refere-se à constatação das limitações do município em gerir programas governamentais estratégicos, que muitas vezes exigem a ampliação das ações para além de seus limites políticos. Como exemplos de ações dessa natureza, podem-se citar: projetos ambientais de recuperação de áreas degradadas, gestão de bacias hídricas, arranjos produtivos locais, entre outros (ALVES, 2007).

Para Sabourin (2002), o planejamento das ações de Estado sob uma ótica territorial envolve três desafios de grande relevância na atualidade: i) estabelecer ações que garantam uma representação democrática e diversificada da sociedade, a fim de que os diferentes grupos de atores possam participar mais ativamente das tomadas de decisão e ter mais acesso à informação; ii) realizar ações de capacitação junto aos atores locais para que possa ser formada uma visão territorial de desenvolvimento, rompendo a visão setorial como a única forma de análise; e iii) estabelecer novas formas de coordenação das políticas públicas, no que se refere aos recursos, às populações e aos territórios, baseadas em novas lógicas de desenvolvimento.

Em termos de mecanismos de garantia da participação social, a abordagem territorial segue a tendência da descentralização das políticas públicas por meio da criação de espaços públicos institucionalizados para a definição de prioridades e acompanhamento das ações propostas. O objetivo é ir além da formação de instâncias municipais de colaboração entre diferentes atores sociais, como nos casos dos Conselhos Municipais de Saúde ou Educação, e constituir instâncias de representação intermunicipal ou territorial, no sentido de democratizar as relações de poder na sociedade (CORREA, 2009).

Esses espaços de deliberação são vistos como laboratórios de construção coletiva para a negociação de consensos, por serem espaços "dialogicamente interativos e discursivamente mediados" (COELHO, 2005, p. 87), estabelecendo uma ligação política institucionalizada entre os atores locais, o que permite um processo democrático nas decisões. Porém, as relações de mediação não são necessariamente harmoniosas. Muitas vezes elas se desenvolvem em verdadeiras "arenas de conflito", sobretudo quando se encontram na pauta de discussão temas de caráter polêmico e que causam divergência de interesses. Nesses casos, a "partilha de poderes entre representantes de esferas sociais diversas nas decisões acerca da política pública é um de seus objetivos fundamentais" (LEITE *et al.*, 2008, p. 77).

Mas o caráter conflituoso desses espaços não pode ser negligenciado. Para muitos atores sociais, esses fóruns são espaços importantes de formação política, ou, em outras palavras, de "aprendizado em negociação de interesses" (ROVER, 2011, p. 149). Assim, o sentido de participação nesse tipo de instância pode pender tanto para um "espaço de negociação de projetos e políticas" como para uma "arena de disputa e contestação", de forma que essa diferença seja entendida como um des-

(cc) BY-NC-ND

dobramento da dinâmica participativa instaurada em cada uma das diferentes instâncias (COELHO; FAVARETO, 2007). Ou seja, "a dinâmica da esfera participativa é resultado dessas duas dimensões: de suas leis (instituições) e de sua dinâmica interna; e de suas injunções com outras esferas do mundo social" (COELHO; FAVARETO, 2007, p. 122).

Com base na literatura apresentada, a abordagem territorial pode ser entendida como um novo paradigma de referência ao planejamento da ação pública na medida em que se constitui como um modelo para representar uma determinada realidade regional, socioeconômica e político-institucional, ou seja, o contexto no qual vivem as pessoas, as entidades governamentais, as empresas e demais organizações existentes. Segundo Moraes e Louro (2003, p. 31):

> Quando se constrói um paradigma o que se busca fazer é oferecer ao planejador um conjunto de referências que permitam não apenas ver como também explicar e definir a configuração e o comportamento de um determinado fenômeno ou situação, mais ou menos complexa. Assim, a finalidade principal do paradigma é permitir que se possa chegar a entender tal fenômeno ou situação em seu conjunto e em suas partes, pela simplificação e redução de suas componentes.

Nesses termos, torna-se importante avaliar as principais características e encaminhamentos das experiências em curso, por parte do governo federal, de programas que partem dessa abordagem para sua implantação.

4. EXPERIÊNCIAS RECENTES DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Uma das principais referências atuais para a implementação de estratégias de planejamento territorial é o Programa de Ligações entre Ações do Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER). Esse programa surgiu no contexto da União Europeia em 1991, tendo como principal objetivo apresentar um enfoque multisetorial e integrado para a dinamização de espaços rurais com base em projetos territoriais inovadores.

Entre as principais características do programa LEADER estão: atuação em territórios definidos por áreas rurais pequenas e homogêneas; amplo incentivo à participação coletiva, com o envolvimento de atores públicos e privados; promoção da integração vertical de diferentes níveis institucionais; promoção de ações integradas, inovadoras e multisetoriais, enfatizando os recursos específicos locais; e estímulo a intercâmbios de experiências e de colaboração. Os grupos de ação local são os responsáveis pela definição dos territórios do LEADER, que contam com uma ampla e diversificada rede política, composta por agências de governo, sindicatos, organizações do setor privado, ONGs e representantes locais eleitos (SARACENO, 2005).

No contexto dos países da América Latina, a utilização desse enfoque ainda é muito incipientes. No Brasil, somente a partir dos anos finais da década de 1990 é que a temática territorial começou de fato a ganhar espaço no campo das políticas públicas, sobretudo com a emergência de uma maior descentralização administrativa na gestão de políticas públicas nacionais.

Bandeira (2007, p. 202) assinalou dois fatos como marcos importantes para a emergência da dimensão territorial no contexto das políticas públicas brasileiras. O primeiro deles refere-se à tentativa de abordar a problemática macroterritorial do desenvolvimento brasileiro na elaboração do Plano Plurianual 2000-2003, que usou como referência o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, realizado pelo governo federal. Já o segundo foi a própria criação do Ministério da Integração Nacional em 1999, que, de

(cc) BY-NC-ND

acordo com a Medida Provisória nº 1.911/1999, possui entre suas competências as de: "formular e conduzir a política de desenvolvimento nacional integrada"; "formular os planos e programas regionais de desenvolvimento"; e "estabelecer estratégias de integração das economias regionais".

Em 2000, o Ministério da Integração Nacional elaborou o documento *Bases para as Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional*, o qual propunha uma série de objetivos amplos para a gestão do território, tais como: promover a competitividade sistêmica; mobilizar o potencial endógeno de desenvolvimento das regiões; fortalecer a coesão econômica e social; promover o desenvolvimento sustentável; e fortalecer a integração continental. Em 2003, o governo federal, por meio da Lei nº 10.683, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial aos ministérios da Integração Nacional e da Defesa. Já em 2006, o Ministério da Integração Nacional apresentou os subsídios para a elaboração da proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT).

Concomitantemente a todo esse debate, surgiram vários programas elaborados no âmbito do governo federal com base em uma perspectiva territorial. As primeiras propostas surgiram no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, no final dos anos 1990. Uma delas foi o Programa Comunidade Ativa, criado com o objetivo básico de combater a pobreza e promover o desenvolvimento por meio da indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS). Esse programa propunha a formação de consórcios intermunicipais com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). Já o Ministério de Ciência e Tecnologia introduziu no seu planejamento uma linha de atuação territorial para promover o desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais (APLs), entendidos como "aglomerados de agentes econômicos, políticos e sociais, localizados em um mesmo território, que apresentam vínculos consistentes de articulação, interação, cooperação e aprendizagem e vantagens microeconômicas advindas da proximidade entre os agentes" (GUANZIROLI, 2009, p. 3)

A partir de 2003, com o início da gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, abriu-se uma *janela política* para o surgimento de outros programas na agenda governamental (KINGDON, 1995). Em geral, esses programas objetivam incentivar a elaboração e implementação de projetos territoriais mediante um conjunto de regras definidas na esfera nacional.

Entre os principais programas em curso sob a abordagem territorial estão: a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs); o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável (PRONAT); e o Programa Territórios da Cidadania (PTC). É comum haver entre esses programas a sobreposição espacial na definição dos territórios para a intervenção de cada um deles, do tipo: os territórios se coincidirem; o território de um programa encontra-se contido no território de outro, de maior extensão; ou apenas alguns municípios de um território estão inseridos na delimitação territorial de outro programa. No entanto, Fernandes (2009, p. 206) não vê problemas quanto a essa questão, pois para ele os territórios são "utilizados de diferentes formas, assim como as pessoas assumem e executam distintas funções ou como as relações sociais se mesclam, gerando multiterritorialidades".

Dentre esses programas citados acima, o primeiro é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sob a gestão do Ministério da Integração Nacional (MI). Segundo seu marco institucional, a PNDR "define premissas, parâmetros e critérios básicos para a redução das desigualdades regionais no Brasil e estabelece uma tipologia sub-regional por microrregiões, a

(cc) BY-NC-ND

partir da qual o governo federal poderia orientar as ações a serem desenvolvidas", e surgiu como "instrumento de planejamento estatal com vistas à redução das desigualdades regionais, exposta como um dos objetivos fundamentais do Brasil pela Constituição de 1988". O foco das preocupações incide, portanto, na dinamização das regiões e na melhor distribuição das atividades produtivas pelo território nacional. Para Perico (2009), a instrumentalização da PNDR:

> [...] evidencia a percepção sobre o manejo da escala regional e da territorialização brasileira. Seus principais programas e projetos são fortemente orientados por iniciativas de recorte espacial (territorial) a partir de critérios específicos. Ocorre o mesmo quanto aos instrumentos financeiros relativos aos Fundos Constitucionais (FCO, FNO e FNE), estabelecidos como matéria constitucional e destinados ao apoio de programas regionais de desenvolvimento (p. 45).

A PNDR trabalha com o conceito de mesorregião para seus recortes territoriais, sendo identificadas e homologadas inicialmente, pelo Ministério da Integração Nacional, 13 mesorregiões. Seus seguintes objetivos específicos são: a) dotar as regiões das condições necessárias de infraestrutura, crédito e tecnologia; b) promover a inserção social produtiva da população, a capacitação dos recursos humanos e a melhoria da qualidade de vida; c) fortalecer as organizações socioprodutivas regionais, ampliando a participação social; e d) estimular a exploração das potencialidades sub-regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do país.

Para a definição de suas ações, a PNDR leva em consideração a presença de fortes desequilíbrios inter e intrarregionais. As regiões consideradas de alto rendimento concentram-se predominantemente no eixo sul-sudeste do país, enquanto nas regiões Norte e Nordeste persiste um quadro em que convergem baixos indicadores de renda e pouco dinamismo de sua base produtiva. Com base nesse cenário, as ações da PNDR constituem uma tentativa de diminuição das desigualdades existentes no Brasil. As principais ações são: o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semiárido (Conviver); o Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (Promeso); o Programa de Organização Produtiva de Comunidades Pobres (Produzir); o Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover); o Plano de Desenvolvimento Estratégico para o Semiárido (PDSA); o Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163; o Plano para a Amazônica Sustentável (PAS); o Programa de Desenvolvimento das Áreas de Fronteira (PDAF); e o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias do Nordeste Setentrional.

Entre as estratégias de governança traçadas pela PNDR para alcançar seus objetivos, primeiramente é criado em cada mesorregião um fórum mesorregional como instrumento para a articulação institucional entre as diversas esferas de governo e organizações da sociedade civil. Os fóruns assumem uma função de destaque na concepção da PNDR, pois representam o eixo no qual as articulações se completam, tanto com vistas às atividades de planejamento e definição de prioridades (ações estratégicas) quanto para o acompanhamento e controle da execução de projetos e programas específicos (MORAES; LOURO, 2003).

Perico (2009) apontou a relevância da PNDR para abrigar o discurso do território na esfera do planejamento federal. No entanto, o autor disse haver certa confusão conceitual em seu estatuto na definição das diferentes escalas espaciais com as quais trabalha, tais como região e território. Além disso, como os recortes territoriais das mesorregiões são muito amplos, englobando inclusive diferentes estados em uma única mesorregião, torna-se muito difícil a coordenação e operacionalização de projetos conjuntos no interior dos

(cc) BY-NC-ND

territórios. Flores (2006) também chamou a atenção para a definição de territórios com largas dimensões. Segundo ele, as grandes diferenças de identidades dentro dos territórios dificultam tanto o estabelecimento de estratégias de valorização dos produtos, com base nas especificidades territoriais, como também a formação de arranjos institucionais locais para a execução de outras políticas públicas.

A segunda ação governamental citada trata dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs), os quais configuram um desejo de estabelecer uma estratégia de cooperação entre o poder público e a sociedade civil para as iniciativas territoriais, projetos e ações estruturantes. Esse programa surgiu em 2003 para a promoção da segurança alimentar e do desenvolvimento local, inserido em uma ação maior do governo federal para o combate à fome e à pobreza no Brasil, que foi o Programa Fome Zero, sob responsabilidade do então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Os CONSADs são arranjos territoriais em regiões de baixo índice de desenvolvimento que busca promover a cooperação entre os municípios. Em 2003, foram mapeados e constituídos pelo MDS, 40 CONSADs, com pelo menos um em cada estado brasileiro, que envolvem 585 municípios e uma população de mais de 11 milhões de habitantes. Os critérios de seleção dos municípios pelo MDS foram definidos com base no perfil socioeconômico, destacando também as carências infraestruturais e a presença de agricultura familiar nos municípios. Seu enfoque territorial abrange as seguintes dimensões:

> a) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região [...], b) a dimensão física e ambiental do território [...], c) as potencialidades geoestratégicas do território como base dos arranjos sócio-produtivos sustentáveis; d) a necessidade de reorganização do território de forma a proporcionar a inclusão social [...], e) [...] construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local; f) fortalecimento da identidade territorial e a construção de um sentimento de solidariedade social (JESUS, 2006, p. 62).

As estratégias de intervenção dos CONSADs envolvem basicamente três linhas principais: 1) implementação de ações e políticas específicas de segurança alimentar; 2) articulação de iniciativas de competência de outras esferas de governo e instituições da sociedade civil; e 3) gestão participativa com vistas a tornar as comunidades protagonistas de seu processo de emancipação.

Os consórcios são concebidos como associações intermunicipais, sob orientação da Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN/MDS), com o objetivo de congregar metas sociais do poder público e da sociedade civil para a promoção de ações conjuntas, com foco na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável. Eles são, portanto, uma forma de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de emprego e renda.

> A ação consorciada parte da proposta de que a integração territorial é fundamental para melhorar as condições de inserção dos municípios empobrecidos e de pequeno porte na dinâmica do território nacional, provendo essas localidades de melhores condições de competitividade, solidariedade sistêmica e de maiores possibilidades para assegurarem o atendimento às necessidades básicas de seus munícipes. Por intermédio dos consórcios, pretende-se tornar permanente a articulação entre o poder público e a sociedade civil para a promoção de ações de desenvolvimento de forma institucionalizada (ORTEGA, *et al.*, 2009, p. 5).

(cc) BY-NC-ND

Cada consórcio deve buscar o enfrentamento dos problemas de sua região e a alavancagem das potencialidades de cada município de maneira articulada, reunidos por laços de identidades sociais, culturais, ambientais e econômicas. Neles são escolhidos os membros que irão compor o Fórum do CONSAD, instância máxima deliberativa dentro consórcio e responsável pelas decisões políticas. Os agentes envolvidos têm a incumbência de promover uma articulação para a elaboração de um plano intermunicipal de desenvolvimento sustentável, baseado em um diagnóstico dos principais problemas dos municípios. Cada fórum deve respeitar dois pressupostos básicos: 1) refletir a pluralidade entre os múltiplos segmentos sociais existentes no território; garantir uma representação majoritária da sociedade civil (2/3 dos membros), buscando estimular e fortalecer a organização social do território como protagonista nas decisões diversas (JESUS, 2006).

Outra ação governamental sob a estratégia de intervenção territorial é o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), também iniciada em 2003 e incluída no Plano Plurianual de Aplicações (PPA) 2004-2007, sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a coordenação de sua Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O programa, centrado na inclusão e na justiça social, na reativação das economias locais e na gestão sustentável dos recursos naturais, foi concebido para ser implementado a longo prazo, alcançando todos os espaços rurais do Brasil, especialmente os que apresentem características de estagnação econômica, problemas sociais e riscos ambientais, com forte presença de agricultores familiares e assentados de reforma agrária (BRASIL, 2005)[2].

De acordo com as diretrizes do MDA, o desenvolvimento rural, pensado de forma sustentável, tem como meta principal estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como "elemento harmonizador" dos processos de ordenamento e de desenvolvimento da sociedade em geral. Para alcançar suas principais metas, assim como nos CONSADs e nos Fóruns Mesorregionais, um dos objetivos do PRONAT é articular atuações conjuntas com outros órgãos da administração federal, estadual e municipal, bem como da sociedade civil em geral. O conceito de território adotado define-se como:

> [...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2005, p. 28).

Esses elementos devem propiciar um sentimento de pertencimento aos diversos grupos locais espalhados pelos municípios que o compõem de forma a consolidar uma maior coesão social e territorial entre seus atores sociais. A caracterização geral da denominação "território rural" no âmbito do MDA, além das condições acima, tem por base as microrregiões geográficas que apresentam densidade demográfica menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado e população média por município de até 50 mil habitantes, incluindo-se nesses territórios os espaços urbanizados que compreendem pequenas e médias cidades, vilas e povoados (BRASIL, 2005). Atualmente, o MDA atua em 164 territórios rurais, os quais compreendem um total de 2.392 municípios, com cerca de 47,1 milhões de habitantes, sendo 16,1 milhões residentes em áreas rurais. Esses territórios abrangem uma área de 52% da superfície nacional.

Uma de suas principais inovações institucionais encontra-se na definição de suas áreas de

(cc) BY-NC-ND

resultado, que são quatro: articulação de políticas públicas; formação e fortalecimento de redes sociais; dinamização econômica de territórios rurais; e gestão social. Sobre as três primeiras, pode-se dizer que são comuns a qualquer outro programa de desenvolvimento local ou territorial. A novidade fica pelo fato de a gestão social estar entre as áreas de resultado do programa, deixando de ser considerada apenas como instrumento para se chegar aos resultados esperados. Ou seja, o fortalecimento da gestão social é por si só um resultado a ser alcançado.

Para fortalecer e garantir o processo de gestão social dos territórios rurais, são formados em cada um deles os Conselhos de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (CODETER), que são espaços públicos compostos paritariamente por representantes do poder público local e sociedade civil. Esses colegiados surgem no sentido de dar um caráter mais amplo com relação aos já existentes Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), sem contudo substituí-los ou extingui-los. Os CODETERs são as instâncias maiores de deliberação no território, no que diz respeito a ações prioritárias de desenvolvimento rural sustentável, com o objetivo principal de compartilhar o poder de decisão e "empoderar" os atores sociais no sentido de desenvolver as habilidades coletivas necessárias (BRASIL, 2005). O orçamento do programa para os projetos territoriais também contempla recursos para a realização de oficinas, custeio das despesas para as assembleias gerais, além do pagamento de um assessor territorial, que é a principal personagem de referência no território.

O principal instrumento de planejamento e gestão social no território é o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS). Esse documento é elaborado conjuntamente por consultores contratados pelo MDA e atores sociais locais (agricultores familiares, gestores públicos, representantes de ONGs, sindicatos, instituições de pesquisa, entre outras), a partir de metodologias participativas para o levantamento e problematização das informações e definição da visão de futuro do território.

Os projetos no âmbito do PRONAT são debatidos no interior dos CODETERs, devendo atender, por um lado, todos os critérios definidos anualmente pelo MDA, e por outro, os eixos estratégicos para o desenvolvimento territorial estabelecidos no PTDRS do território. Todos os projetos aprovados são encaminhados para o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS), que avalia o mérito de cada projeto, podendo sugerir ajustes ou correções de acordo com as instruções normativas do PRONAT para aquele ano. Após a análise dos projetos, o CEDRS emite um parecer a ser encaminhado para o MDA, acompanhado de cópia da documentação requerida. Por sua vez, o MDA emite outro parecer técnico sobre o projeto, que, em caso de aprovação, será homologado e encaminhado à Caixa Econômica Federal, órgão responsável pela gestão financeira dos projetos.

Toda essa sequência para a apresentação e seleção dos projetos aponta que os proponentes estão sujeitos às normas que vêm de "cima para baixo". Outra grande preocupação é quanto às exigências burocráticas dos agentes financeiros, tidas por muitos atores envolvidos como os principais responsáveis pela paralisação dos projetos (FREITAS, 2011).

Em fevereiro de 2008, o programa de desenvolvimento territorial do MDA ganhou maior vulto institucional com o lançamento do Programa Territórios da Cidadania (PTC). Esse programa é administrado pelo governo federal, por meio do Ministério da Casa Civil, e envolve outros 21 ministérios e autarquias diferentes. Seu objetivo é garantir uma melhor focalização e articulação entre as ofertas de políticas públicas aos municípios

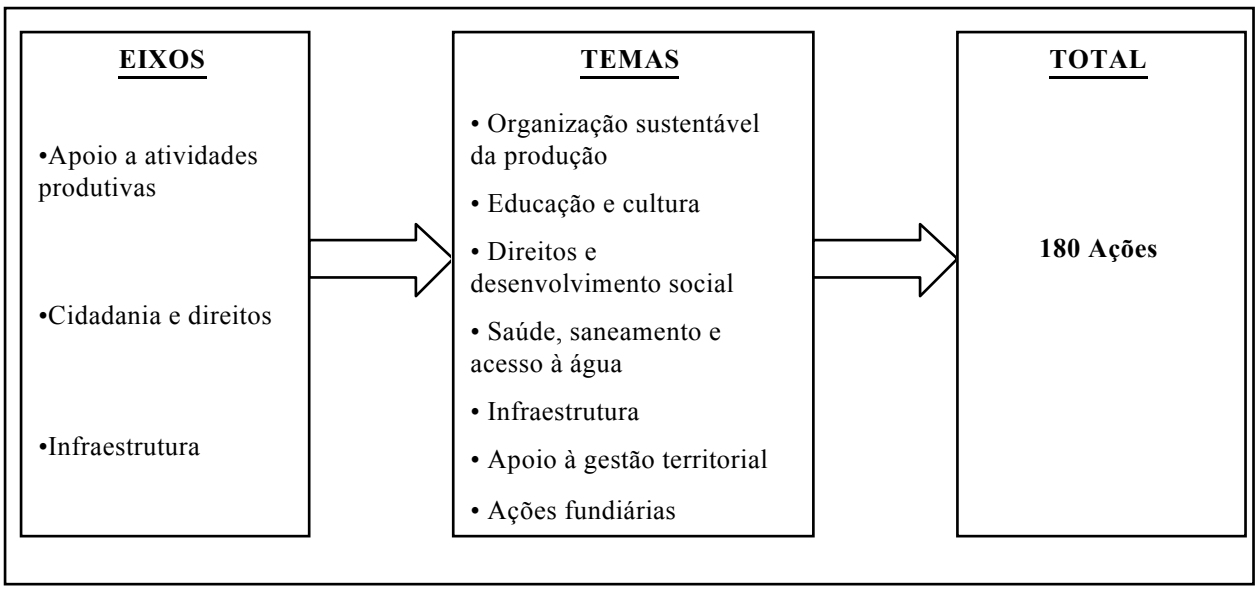
(cc) BY-NC-ND

de territórios elencados a partir de alguns critérios, como índice de pobreza, baixo IDH, existência de grande número de agricultores familiares e assentados de reforma agrária, etc. No primeiro ano foram escolhidos 60 territórios rurais entre aqueles já homologados pelo MDA, passando em 2009 para 120 territórios.

O governo federal definiu uma meta ambiciosa de 180 ações logo no seu início, organizadas em três eixos estruturantes: Apoio às atividades produtivas; Cidadania e direitos; e Infraestrutura. Por sua vez, esses eixos foram divididos em sete temas: Organização sustentável da produção; Ações fundiárias; Educação e cultura; Direitos e desenvolvimento social; Saúde, saneamento e acesso à água; Apoio à gestão territorial; e Infraestrutura, conforme demonstrado na Figura 1.

Segundo Corrêa (2009, p. 23), o PTC pode ser considerado um marco na estratégia de planejamento territorial de políticas públicas orquestrada

Figura 1 – **Eixos e temas para as ações do Programa Territórios da Cidadania**



Fonte: Elaboração a partir de Ghesti (2011).

pelo governo federal, na medida em que busca articular o "direcionamento de recursos e programas oriundos de diferentes ministérios para os territórios eleitos como prioritários para receberem tais apoios", por isso foi colocado sob a coordenação do Ministério da Casa Civil. De acordo com a autora, a perspectiva é que as ações desenvolvidas articulem aspectos de propostas de políticas "de cima para baixo" (*top-down)*, articuladas a projetos vindos das próprias comunidades que os recebem, ou "de baixo para cima" (*bottom-up)*, visando um movimento de descentralização de decisões, de transversalidade[3] de políticas e de contínua avaliação do direcionamento dos recursos.

Por outro lado, Corrêa (2009) chamou a atenção ao fato de que, ao mesmo tempo que o número de ministérios envolvidos é um indicador positivo, as várias ações propostas podem gerar dificuldades para o território poder gerir, articular e encaminhar os projetos necessários, dificultando

(cc) BY-NC-ND

a execução dos recursos. Com isso, os ministérios devem atentar a essa possibilidade e definir, na estrutura normativa de seus programas, recursos e instrumentos para auxiliar o trabalho dos atores locais na elaboração e consolidação dos projetos.

Deve-se deixar claro que o PTC não constitui um programa governamental propriamente dito, de acordo com a terminologia empregada no PPA. Na verdade, constitui uma estratégia de articulação de políticas públicas em recortes territoriais prioritários e predeterminados. Tampouco traz alguma inovação em termos de arranjos locais de governança e participação social, pois que faz uso da estrutura já constituída no arranjo do PRONAT. A única novidade foi a determinação para a inclusão de novos atores nos CODETERs, ligados aos demais temas referentes aos outros ministérios, como cultura, educação, gênero, etc. Com isso, os CODETERs foram incentivados a constituírem câmaras temáticas para o encaminhamento de ações e projetos setoriais, mantendo a assembleia geral como instância máxima de deliberação do território. Porém, não foram destinados novos recursos para essa maior mobilização social que o programa passou a demandar dos territórios, o que obrigou os atores locais a destinar uma parte de seu tempo dedicado à ação territorial para conseguir parcerias que auxiliem nos custos para a mobilização social.

Uma inovação que o PTC trouxe para sua execução em relação à forma anterior de organização do PRONAT foi a criação de um arranjo horizontal, no nível do governo federal, para articular as diferentes ações a serem inseridas na matriz do programa pelos órgãos que o compõem. Esse arranjo é composto pelos Comitês de Articulação Estaduais, de caráter consultivo, que auxiliam na intermediação da relação entre o Comitê Gestor Nacional e os CODETERs, no intuito de fortalecer a coordenação vertical.

Outra inovação definida no PTC foi o estabelecimento do Sistema de Gestão Estratégica (SGE), com base no entendimento de que os dados constituem informações fundamentais para o planejamento estratégico e para a qualificação da tomada de decisões (GHESTI, 2011). O SGE visa articular institucionalmente e operacionalmente um arranjo que envolve universidades, os Territórios Rurais e o próprio MDA nos respectivos processos de coleta, registro, acompanhamento, monitoramento, avaliação e análise de dados sobre os territórios. Nesse sentido, o MDA celebrou com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Cientifico e Tecnológico (CNPq) em 2009 um termo de cooperação para o lançamento de um edital para a seleção de projetos de pesquisa e extensão tecnológica focados nos resultados do PRONAT. Esses projetos constituirão as chamadas Células de Acompanhamento das Informações Territoriais, funcionando como uma unidade operativa do SGE/MDA para a coleta, registro e análise de informações sobre os territórios.

Por outro lado, Favareto (2010) chamou a atenção para o fato de que, na prática, o programa permanece esbarrando em problemas antigos, frutos da forte tendência à setorização dos ministérios. Para o autor, os territórios são vistos por grande parte dos ministérios que o compõem como meros repositórios de investimentos, que consistem em ações já planejadas em programas dispersos. Ou seja, os gestores à frente dos ministérios não enxergaram o caráter estratégico do programa, da forma como desejava a princípio o governo federal, de forma que a maioria daqueles que ligaram suas ações ao PTC o fez por mera coerção da Casa Civil (algo que não ocorreu com os demais programas abordados neste texto), sem nenhuma readequação metodológica para contemplar a nova abordagem proposta de atuação territorial.

Esse fato instiga alguns questionamentos importantes sobre quais os principais entraves institucionais para a consolidação de propostas de planejamento e intervenção governamental a

(cc) BY-NC-ND

partir de uma estratégia diferenciada para a incidência territorial das políticas públicas. O próximo tópico traz um exercício analítico sobre essa questão, valendo-se das principais convergências e contradições encontradas no escopo institucional dos programas apresentados.

5. CONVERGÊNCIAS ENTRE OS PROGRAMAS ESTUDADOS

Com base na análise documental e na literatura empírica sobre os programas relatados acima, observou-se que o histórico das ações governamentais de planejamento territorial se fundamenta em uma crítica ao modelo tradicional de políticas públicas no país, sobretudo quando se observa a substituição do enfoque municipalista, de gestão autocrática ou centralista, por uma atuação intermunicipal, legitimada pelos agentes sociais locais. Eles buscam articular em suas engenharias institucionais, com vistas à maior incidência territorial das políticas públicas, as seguintes dimensões: a) *política*: capacidades e competências para a gestão territorial; b) *sociocultural*: identidade e coesão social que facilitem as ações coletivas; e c) *econômica*: desenvolvimento e superação dos patamares de pobreza e desigualdade.

De maneira geral, os principais pontos normativos detectados entre os programas analisados neste texto têm em comum: definir recortes intermunicipais para sua atuação; priorizar áreas de baixa dinamização econômica e forte concentração de pobreza; buscar superar a dicotomia rural-urbano nos projetos de desenvolvimento; atuar de forma descentralizada e articulada com as três escalas de poder público; estimular a articulação entre demandas sociais e oferta de políticas públicas; partir da elaboração de um planejamento estratégico para o desenvolvimento do território; e priorizar instâncias coletivas de deliberação e participação social (espaços públicos), como os conselhos, fóruns, comitês, etc.

A superposição de territórios entre diferentes ministérios não se constitui em um problema maior, já que as escalas e as temáticas para a definição de cada tipo de território são diferentes. Por outro lado, a convergência dos vários espaços públicos criados em uma única instância de participação, organizada em câmaras temáticas de acordo com os interesses dos atores locais e das políticas ofertadas, poderia ser uma ação que permitisse um melhor fluxo de informações entre os atores envolvidos, o que reduziria o custo de transação[4] da gestão dos projetos. O Programa Territórios da Cidadania almejou constituir um desenho dessa natureza, mas ainda não se têm relatos de sucessos alcançados nesse ponto.

O que se observa é que há uma tendência de que tanto as políticas públicas quanto os arranjos institucionais promovidos por elas sejam organizados em torno de questões setoriais tradicionais, o que Henriques (2011, p. 40) chamou de "isolacionismo setorial". Com isso, permanece a dificuldade para a construção de programas de natureza intersetorial que dialoguem com as várias dinâmicas (existentes ou potenciais) das economias territoriais. Na mesma linha de entendimento, Araújo (2007) afirmou que o viés setorial está muito impregnado na estrutura social brasileira e se reflete tanto nos diferentes níveis de governo como nas formas de organização da sociedade civil, o que a autora chamou de "camisa de força difícil de superar na construção do desenvolvimento territorial" (p. 204). Nesse ponto, apesar do esforço discursivo, os programas aqui analisados ainda não conseguiram avançar na construção desse ambiente intersetorial para a articulação de políticas públicas, o que demonstra que a abordagem territorial ainda requer tempo e modelos exitosos para ir se firmando. Mas, por outro lado, a cultura política da descontinuidade de programas, principalmente por conta do ciclo

(cc) BY-NC-ND

eleitoral no país, coloca-se como grande empecilho para a garantia de um tempo de maturação para uma estratégia dessa natureza, como ocorreu com a experiência europeia.

Verificou-se também que a extensão geográfica média dos territórios varia bastante tanto entre os programas como entre os territórios de um mesmo programa. Isso em parte se explica pelo fato de que a população não está dispersa de maneira homogênea em toda a extensão geográfica brasileira, havendo fortes disparidades regionais. Entende-se que esse fato, em si, não se constitui em um problema para os programas, desde que haja mecanismos em seu corpo normativo que possibilitem uma intervenção diferenciada de acordo com algumas especificidades predefinidas de seus territórios, o que não foi observado em nenhum dos programas.

Porém, chama-se a atenção para a necessidade de um cuidado especial na definição de territórios que encerram em seu espaço diferentes naturezas de desigualdade. Os limites socioeconômicos, simbólicos e políticos dos territórios, como lembrou Milani (2008), são obstáculos relevantes à participação, podendo inclusive aprofundar a desigualdade política no âmbito dos próprios dispositivos participativos. Nesse caso, o território pode ser apoderado por grupos dominantes e servir como instrumento de um aprofundamento consentido da desigualdade, fazendo-se valer da prerrogativa da participação social e autonomia local. Assim, diferentes segmentos sociais não conseguem ser representados nas instâncias deliberativas dos programas, passando a ser "invisibilizados" pelos grupos que comandam as definições nos territórios.

Para uma participação mais representativa e o fortalecimento da gestão social local, é necessário que os programas garantam investimentos próprios para isso, principalmente em ações de capacitação, assessoramento técnico e informações (ORTEGA, 2007), fato encontrado apenas no programa gerido pelo MDA. Ou seja, não se pode esperar que, em um passe de mágica, os atores locais marginalizados tomem para si o protagonismo do planejamento estratégico do território, sobretudo em regiões mais pobres, historicamente marcadas pela exclusão social e pelo domínio do poder local por pequenos grupos familiares. O aprendizado da ação política é um processo que demanda tempo e recursos.

Em termos de concepção dos programas, Ortega (2007) citou algumas deficiências importantes encontradas em sua pesquisa junto aos CONSADs que podem ser consideradas comuns aos demais programas analisados, tais como: dependência do ambiente macroeconômico, sobretudo em termos de política fiscal; minimização da estrutura das classes sociais e conflitos políticos locais; e desconsideração da inserção histórica na ordem capitalista dos diferentes territórios. Cita-se também o fato de que em nenhum deles a questão da concentração fundiária é tratada como um tema importante a ser levado para o debate, dado o fato de o Brasil apresentar uma concentração fundiária alta e permanente[5]. Temas conflituosos como reforma agrária e regularização fundiária aparecem apenas de maneira vaga e marginal, sem serem apontados os mecanismos concretos de viabilização.

Mas o principal limite entendido neste trabalho refere-se às questões legais quanto à institucionalização desses programas. Pode-se dizer que a evolução teórica e empírica da abordagem territorial e seus resultados em termos de planejamento de políticas públicas não foi acompanhada por inovações no marco jurídico brasileiro que permitissem uma maior dinamicidade e efetividade das políticas atuais formuladas a partir dessa abordagem. Embora os órgãos executores exijam a pactuação de projetos territoriais, a estrutura federalista brasileira não reconhece outra esfera administrativa passível de ser proponente de projetos federais estruturantes que não sejam

(cc) BY-NC-ND

os estados ou municípios. Nesse caso, os projetos passam a ter uma grande dependência das prefeituras municipais, de forma que mudanças de gestão próprias do ciclo político podem levar por terra toda uma pactuação previamente elaborada em nome de um projeto territorial. E como os processos eleitorais ocorrem de dois em dois anos no Brasil, essas pactuações se tornam frágeis por natureza, pois nada garante que os novos governantes honrarão os acordos firmados pelas administrações anteriores. Essa questão se reflete diretamente também na liberação do financiamento público. O que se observa é que as regras de gestão administrativa das contas públicas e a complexidade das dinâmicas estabelecidas por esses programas acarretam um tempo excessivo para a liberação dos recursos destinados à execução dos projetos aprovados nos territórios.

Ademais, nenhum dos programas explicita em seus marcos normativos os mecanismos pelos quais serão equalizadas as assimetrias de ordem técnica e institucional que caracterizam as unidades subnacionais da estrutura federativa brasileira. Sobre a questão do financiamento, não se constituiu até o momento nenhum instrumento novo que garantisse o apoio financeiro a projetos inovadores, com critérios claros e objetivos, que permitisse aos territórios maior autonomia para o planejamento e elaboração de seus projetos frente ao Executivo federal. Isso faz com que aumente também a dependência de recursos por meio de emendas parlamentares, que deturpam toda a estratégia participativa e dialogada da definição de prioridades, já que a ligação política dos parlamentares tende a passar por fora das instâncias colegiadas para a aprovação de seus projetos de interesse.

Em decorrência disso, as instâncias de governança local, criadas para atuarem na formulação, implementação e avaliação das políticas relevantes para o território, carecem de institucionalidade jurídica para seu reconhecimento enquanto unidades de gestão social. A Lei nº 11.107/2005 possibilitou a constituição de consórcios intermunicipais (ou entre estados e municípios) com personalidade jurídica de direito público ou privado, no intuito de possibilitar novas relações horizontais cooperativas no âmbito regional e superar problemas de repasses de recursos. No entanto, além de não ser ainda um instrumento utilizado para constituir novas institucionalidades capazes de protagonizar ações territoriais de desenvolvimento, os consórcios públicos, por serem pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da Federação, também dependem diretamente dos interesses dos governantes eleitos, o que implica os mesmos problemas citados anteriormente. Os próprios CONSADs refletem essa dificuldade, já que apenas oito consórcios, dos quarenta planejados inicialmente, se institucionalizaram enquanto consórcios públicos (ORTEGA, 2007).

6. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho abordou as principais inovações normativas e institucionais que o paradigma territorial trouxe para a ação de planejamento e implementação de políticas públicas no Brasil. Como essa temática ainda é relativamente nova no campo das políticas públicas e os programas analisados ainda estão em processo de consolidação, seria muito difícil apontar uma conclusão precisa, com base nos materiais disponíveis, sobre o questionamento aqui proposto. Mesmo assim, há um consenso, entre os estudiosos do tema, de que a abordagem territorial traz avanços significativos tanto no que se refere à visão anterior de desenvolvimento com base nas escalas macrorregionais brasileiras, que congregam uma realidade extremamente heterogênea para serem pensadas enquanto totalidade, quanto à visão es-

(cc) BY-NC-ND

sencialmente municipalista, dado que os municípios são instâncias muito numerosas, além de pequenas e com estrutura precária (em sua grande maioria).

Por outro lado, pôde-se constatar a persistência de alguns entraves para uma consolidação e institucionalização de fato da abordagem territorial no Brasil. Entre os principais deles estão: a dificuldade em estabelecer programas intersetoriais inovadores; a falta de um marco jurídico mais favorável para o desenvolvimento de programas territoriais de desenvolvimento, onde o território e seus respectivos fóruns deliberativos ganhem maior legitimidade; a necessidade de ações diferenciadas para o empoderamento de grupos sociais invisibilizados, dada a estrutura de desigualdade social no interior dos territórios brasileiros; os mecanismos de financiamento ainda são inadequados para darem suporte a projetos territoriais estratégicos; e o desprezo de temas importantes para o desenvolvimento territorial e que, a princípio, geram sérios conflitos de interesse, como a reforma agrária e a regularização fundiária, o que leva a crer que o processo de definição de projetos territoriais ocorre apenas sob um contexto harmônico de relação entre as forças sociais presentes, desconsiderando a existência de conflitos.

Esses entraves apontam que a temática territorial ainda não alcançou um nível de prioridade suficiente no campo da decisão política no país, embora apareça cada vez mais como diretriz dos programas governamentais. Entende-se com isso que a retórica discursiva presente nos documentos oficiais não foi acompanhada no mesmo ritmo por inovações normativas que a legitimem.

Todavia, deve-se deixar claro que as experiências em curso já desencadearam bons resultados, como a formação de novos arranjos institucionais para o planejamento e definição de prioridades para a ação governamental. O maior envolvimento dos atores sociais na gestão de políticas e projetos territoriais pode ser considerado um ponto de partida importante para uma institucionalização mais forte no país de uma proposta dessa natureza.

NOTAS

[1] Por atores sociais, entendem-se indivíduos ou organizações que realizam atividades ou mantêm relações sociais em um determinado território (SABOURIN, 2002).

[2] O PPA 2004-2007 estabeleceu uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo fundamentada em três macro-objetivos decompostos em diversas diretrizes e desafios. Esses objetivos abrangem: i) inclusão social e redução das desigualdades sociais; ii) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, sob condições ambientais sustentáveis e redutoras das desigualdades sociais; e iii) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

[3] No âmbito das orientações do governo federal para a elaboração de seus programas, a transversalidade é definida como "uma forma de atuação horizontal que busca construir políticas públicas integradas, por meio de ações articuladas" (BRASIL, 2007: p. 17). Para IPEA (2009: p. 780), a concepção de *transversalidade* "pressupõe atuação interdepartamental em que conhecimentos, recursos e técnicas acumuladas em cada espaço institucional possam atuar em sinergia".

[4] Para a Nova Economia Institucional (NEI), custos de transação referem-se à parcela do valor de uma negociação ou transação de valores econômicos que é apropriada por agentes diferentes daqueles que estão negociando, ou seja, é o valor apropriado por terceiros. Esses custos seriam, do modo mais formal, os custos de negociar, redigir e garantir que um contrato será cumprido.

[5] O índice de Gini para a desigualdade de terra no Brasil registrado para 2006 foi de 0,854, não muito diferente do índice para os anos de 1995 e 1985, que foram, respectivamente, 0,856 e 0,857 (SILVA, 2011). Um valor acima de 0,40 já é considerado um indicador de alta desigualdade.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: 2003.

ALVES, Roberto M. Dilemas e perspectivas da construção local e territorial do desenvolvimento sustentável e solidário. In: MACEDO, Miguel; PRAZERES, Maria A. B. (Orgs.) *Democracia, transparência e desenvolvimento sustentável*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2007.

(cc) BY-NC-ND

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional contemporânea. In: DINIZ, Célio campolina. *Políticas de desenvolvimento regional*: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: UnB, 2007.

BANDEIRA, Pedro Silveira. As fronteiras nos processos de integração supranacional. In: DINIZ, Célio Campolina. *Políticas de desenvolvimento regional*: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil. Brasília: UnB, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antônio; FILHO, Niemeyer (Orgs.). *Desenvolvimento territorial*: segurança alimentar e economia solidária. Campinas: Alínea, 2007.

BRASIL. *Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável para o Brasil*. Brasília: MDA/SDT, 2005.

_____. *Manual de avaliação do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: MP/SPIE, 2007.

CANDIOTTO, Luciano Z. Uma reflexão sobre ciência e conceitos: o território na geografia. In: *Território e desenvolvimento*: diferentes abordagens. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004.

COELHO, France M. G. *A arte das orientações técnicas no campo*: concepções e métodos. Viçosa: Editora UFV, 2005.

COELHO, Vera; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Orgs.) *Sociedade civil e participação.* Chapecó: Argos, 2007.

CORRÊA, Vanessa P. Desenvolvimento territorial e a implantação de políticas públicas brasileiras vinculadas a esta perspectiva. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, nº 3, IPEA, 2009.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FAVARETO, Arilson. *Paradigmas do desenvolvimento rural em questão*. São Paulo: FAPESP, 2007.

FERNANDES, Bernardo. Sobre a tipologia de territórios. In: SAQUET, Aurélio M.; SPOSITO, Eliseu S. (Orgs.) *Territórios e territorialidades*: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

FLORES, Murilo. *A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento*: uma visão do estado da arte. Projeto RIMISP, 2006.

FREITAS, Alan. *Desenvolvimento territorial e inovações institucionais no Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais*. Viçosa: UFV, 2011. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural). Universidade Federal de Viçosa, 2011.

FURTADO, Celso. *O Mito do Desenvolvimento Econômico.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. Formação econômica do Brasil. São Paulo: Editora Nacional, 2003.

FURTADO, José Ribamar; FURTADO, Eliane Dayse. *(R)evolução no desenvolvimento rural*: território e mediação social. Brasília: IICA, 2004.

GHESTI, João Paulo. A abordagem territorial em políticas públicas: o caso do Território Águas Emendadas. Relatório de pesquisa. Planaltina: UNB, 2011.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. Desenvolvimento territorial rural no Brasil: uma polêmica. In: *Anais do Congresso da SOBER*, Porto Alegre, 2009.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*: do fim dos territórios à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HENRIQUES, Ricardo. Do olho do furacão. *Democracia Viva*, nº 46, abril, 2011.

IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. In: _____. *Brasil em desenvolvimento*, v. 3. Brasília: IPEA, 2009.

JESUS, Clésio M. *Desenvolvimento territorial no Brasil*: experiência dos CONSADs. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia, UFU, 2006.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. United States of America: Addison-Wesley Longman, 1995.

LEITE, Sérgio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; KATO, Karina. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. In: IICA. *Articulação de políticas públicas e atores sociais*. Brasília: IICA, 2008.

MALUF, Renato. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sérgio (Org.) *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2001.

MENDES, Constantino C. Brasil policêntrico e planejamento territorial de longo prazo. *Parcerias Estratégicas*, n. 26, 2008.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública*, n. 42, v. 3, Rio de Janeiro, 2008.

MONTEIRO, Ana L. O. *A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas*: análise do Programa Nacional de DST e AIDS. Brasília, UnB, 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Social e Trabalho). Universidade de Brasília, 2006.

MORAES, Mario; LOURO, Sueli (Orgs.). *Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional*. Erechim, RS: Edifapes, 2003.

ORTEGA, Antônio C. Desenvolvimento territorial rural no Brasil:

(cc) BY-NC-ND

limites e potencialidades dos CONSADs. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 45, n. 2, 2007.

ORTEGA, Antônio C.; JESUS, Clésio M. LIMA, Lucas F.; MUNIZ, Andre L. Desenvolvimento territorial rural e consórcios intermunicipais: estudo de caso dos arranjos sócios produtivos induzidos em Minas Gerais. In: *Anais do 47º Congresso da SOBER*, Porto Alegre, 2009.

PERICO, Rafael. *Identidade e território no Brasil*. Brasília: IICA, 2009.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RODRIGUES, Melania P. *Gestão social do território*: experiências no estado do Maranhão. Brasília: IICA, 2005.

ROVER, Oscar. Obstáculos e exigências para a governança regional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 7, n. 1, 2011.

SABOURIN, Eric. Desenvolvimento rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric; TEIXEIRA, Olívio A. (Orgs.) *Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais*. Brasília: Embrapa, 2002.

SACK, Robert. *Human territoriality*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. São Paulo: Hucitec, 1978.

_____. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil*: território e sociedade no início do século XXI. São Paulo: Record, 2001.

SARACENO, Elena. Las políticas de desarrollo rural em los procesos de modernización. In: Seminário Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, 23-25 de agosto de 2005.

SILVA, Sandro Pereira. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 16, n. 58, 2011.

_____. *Políticas públicas e agricultura familiar*: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha. Viçosa: UFV, 2008. Dissertação (Mestrado em Economia) Universidade Federal de Viçosa, 2008.

(cc) BY-NC-ND