

Coneção

P O L Í T I C A

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

03

ANO II - V. 2 - N. 2
TERESINA-PI, AGO./DEZ. 2013

ISSN 2317-3254



Estado, Sociedade,
Políticas Públicas e Sociais

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí

Ano – 2

2013

Estado, Sociedade, Políticas Públicas e Sociais



Teresina – Piauí

Conexão Política – v. 2, n. 2 - ago./dez. 2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ

Reitor

Prof. Dr. José Arimatéia Dantas Lopes
Pró-Reitor de Ensino de Pós-Graduação
Prof. Dr. Helder Nunes da Cunha
Pró-Reitor de Pesquisa
Prof. Dr. Pedro Vilarinho Castelo Branco
Superintendente de Comunicação Social
Profa. Dra. Jacqueline Lima Dourado
Diretor da Editora da UFPI
Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL

Diretor: Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

ENDEREÇO PARA CONTATO

Universidade Federal do Piauí
Campus Universitário Ministro Petrônio Portella
Centro de Ciências Humanas e Letras – CCHL
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Bairro: Ininga - Teresina – PI
CEP: 64049-550
E-mail: cienciapolitica@ufpi.edu.br
Fone: (86) 3237-1692

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

Conexão Política [recurso eletrônico] / Universidade Federal do Piauí. – v. 2, n. 2
(ago./dez., 2013).- Dados eletrônicos. – Teresina: EDUFPI, 2013 – .
200 p.

Sistema requerido: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: <http://www.revistas.ufpi.br/index.php/conexaopolitica>

Semestral.

ISSN: 2317-3254.

1. Ciência Política. 2. Relações Internacionais. I. Universidade Federal do Piauí-UFPI. II. Título: Conexão Política

CDD: 320

Revista Conexão Política

Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal do Piauí



EDUFPI

Teresina – Piauí

Conexão Política – v. 2, n. 2 - ago./dez. 2013

EXPEDIENTE

Editor Responsável

Prof. Dr. Raimundo Batista dos Santos Junior

Editor Assistente

Prof. Dr. Ricardo Alaggio Ribeiro

CONSELHO EDITORIAL

Ana Beatriz Martins dos Santos Seraine – Universidade Federal do Piauí (UFPI - Brasil)
Ana Paula Mauriel – Universidade Federal Fluminense (UFF - Brasil)
Arleth Borges – Universidade Federal do Maranhão (UFMA - Brasil)
Ana Paula Tostes – Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ - Brasil)
Cleber de Deus – Universidade Federal do Piauí (UFPI - Brasil)
Cristina Buarque de Holanda – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ - Brasil)
Flávio Resende – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE - Brasil)
Gabriela Tarouco – Universidade Federal de Pernambuco – (UFPE - Brasil)
Gilmar Antônio Bedin – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ - Brasil)
Héctor Luis Saint-Pierre – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP - Campus de Franca - Brasil)
Jairo Marconi Nicolau – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ - Brasil)
Luis Gustavo Grohmann – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS - Brasil)
Marcia Soares – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG - Brasil)
Mathew D. McCubbins – University of California, San Diego (UCSD - Estados Unidos)
Monique Menezes – Universidade Federal do Piauí (UFPI – Brasil)
Odete Maria de Oliveira – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC - Brasil)
Raimundo Batista dos Santos Junior – Universidade Federal do Piauí (UFPI - Brasil)
Scott Desposato – University of California, San Diego (UCSD - Estados Unidos)
Taeko Hiroi – University of Texas – At El Paso (Estados Unidos)
Valeriano Mendes Ferreira Costa – Universidade Federal de Campinas (UNICAMP - Brasil)

CAPA

Sammy Lima, com interferências sobre a obra “Brincando com rodas”, do artista plástico Péricles Aguiar. Óleo sobre tela, 2010. Acrílica/Tela, 95cm x 105cm, 2014.

REVISÃO

Ilza Cardoso

EDITORIAÇÃO

John Kennedy Costa Pereira

FOTO

Gildásio Chagas

SUMÁRIO

DOSSIÊ: ESTADO, SOCIEDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

- 1 Apresentação
Raimundo Batista dos Santos Junior 9
- 2 Por uma sociologia sistêmica da gestão de políticas públicas
Roberto Dutra e Mauro Macedo Campos 13
- 3 Além da ideologia: uma perspectiva da trajetória da reforma do Estado no Brasil
João Paulo M. Peixoto 51
- 4 Índice de transparência dos estados brasileiros e controle social: notas introdutórias
Ricardo Borges Gama Neto 65
- 5 Financiamento da política social, desenvolvimento e gestão da pobreza no Brasil nos anos 2000
Ana Paula Ornellas Mauriel; Beatriz de Carvalho Pires Trindade; Camila Barbosa da Costa e Cintia Palmeira 79
- 6 A mediação comunitária como política pública adequada no tratamento dos conflitos
Fabiana Marion Spengler 101
- 7 Políticas sociais e fundo público na contemporaneidade: recursos da classe trabalhadora nas mãos do capital
Giselle Souza da Silva 121
- 8 Assistência social no Brasil pós-1988: indução federativa e autonomia municipal
Maíra dos Santos Moreira 141
- 9 Debatendo a política de imigração europeia: perspectivas para liberalização da imigração de terceiros à UE
Gaspare M. Genna 157

Resenhas

- 9 PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento).
Barbara Cristina Mota Johas 179
- 10 GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas (Ed.). Brasília: IPEA, 2014.
Valter Rodrigues de Carvalho 191
- 11 MATTAR, Khris. O movimento de justiça global – uma nova mobilização política de resistência? Tradução de Khris Mattar e Andréia Rosenir da Silva. Ijuí: Unijuí, 2013.
Silvana Winckler 199

APRESENTAÇÃO

Desde sua criação, a Revista Conexão Política – Revista do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPI vem dando ênfase à publicação de artigos de pesquisadores brasileiros e estrangeiros da área de Ciência Política e Relações Internacionais, tornando-se um fórum de reflexão sobre a política na esfera nacional e internacional. Nessa edição, privilegiaram-se dois temas que, nas últimas décadas, tornaram-se proeminentes nas Ciências Sociais, o estudo de políticas públicas e sociais.

Assim, os artigos aprovados para essa edição da Revista Conexão Política fazem parte do dossiê **Estado, sociedade, políticas públicas e sociais**. Os *papers* e resenhas comungam um padrão de análise que desenha as políticas públicas como intervenções que o poder público realiza ou impõe sobre setores da sociedade, através de ações concretas, visando a determinadas demandas sociais. Segundo os autores desta edição, os Estados procuram atingir esses fins por meio de um conjunto de ações tendo em vista objetivos e metas racionalmente planejados que possam atender a expectativas, mas sabe-se que a intervenção planejada através de políticas nem sempre produz os efeitos desejados. Dessa forma, os limites e malogros também são realçados.

Os artigos advogam que, através de canais públicos e privados, os organismos da sociedade manifestam a necessidade de serviços e bens públicos e que a sua concretude depende da ação planejada do Estado. As políticas públicas nesse número da Revista são compreendidas, então, como ações e decisões coordenadas pelos governos para responder a manifestações, necessidades, exigências e diligências sociais e políticas. Parte-se do pressuposto de que os formuladores desse tipo de políticas procuraram compreender as demandas da sociedade com o fito de procurar soluções adequadas para

as mesmas. Mas sabe-se que os governos trabalham com recursos escassos. Por isso e por questões ideológicas, partidárias, corrupção etc., certas demandas e grupos sociais serão contemplados apenas parcialmente e outros nem contemplados o serão, o que torna a definição e implementação de políticas públicas eivadas por disputas e conflitos de diferente natureza.

Por outro lado, as políticas sociais (uma das formas de manifestações das políticas públicas) são compreendidas como as políticas demandadas pela sociedade ou que visam à produção de bens e serviços públicos que não se configuram, *a priori*, como política econômica (saúde, educação, assistência social etc.). Mas é importante frisar que a dicotomia que geralmente se faz entre social e econômico não põe essas duas formas de políticas em polos opostos. Pelo contrário, percebe-se nos artigos desse dossiê que elas são geralmente intercambiáveis, fazem parte de uma mesma realidade, realidade essa multifacetada. Por essa lógica, constata-se que as políticas sociais desempenham papel econômico fundamental hodiernamente, estimulando investimentos privados e públicos em áreas como educação, saúde, assistência social, previdência etc., gerando empregos e um conjunto de negócios em seu entorno.

O primeiro artigo desta edição da Revista Conexão Política é de natureza teórica. Defende que a análise de políticas públicas deve estar amparada em estudos que priorizam as relações sociais, fundamentalmente na Sociologia do Estado. Assim, **Roberto Dutra** e **Mauro Macedo Campos** dão importância ao papel que essa área do conhecimento social deve desempenhar numa compreensão de amplo alcance da gestão de políticas públicas. O argumento central é de que esse tipo de investigação demanda teorias da sociedade com potencial para tematizar as relações entre diferentes subsistemas sociais no processo de formulação e implantação de políticas públicas.

O artigo de **João Paulo M. Peixoto** centra sua análise no processo de reformas do Estado, principalmente o que ocorreu no Brasil a partir da ascensão de Fernando Henrique Cardoso como presidente. Para o autor, as reformas estruturais vêm destacando as mudanças nas estruturas econômicas e políticas, cotejando antigas disputas entre liberais e estatistas.

Por outro lado, a partir do caso brasileiro, **Ricardo Borges Gama Neto** enfatiza o desenvolvimento de índice para medir a transparência fiscal dos estados, destacando que o Índice de Transparência da Organização Social Contas Abertas dos anos de 2010 e 2012 tem balizado o estudo desse fenômeno político.

Ana Paula Ornellas Mauriel, Beatriz de Carvalho Pires Trindade, Camila Barbosa da Costa e Cintia Palmeira analisam os gastos com os programas sociais de combate à pobreza no Brasil entre os anos de 2003 e 2010. Partem da tese de que, ao priorizarem o combate à inóxia, as políticas sociais desse período forjaram mudanças nas prioridades de alocações de recursos da seguridade social brasileira. Sendo assim, centram o debate na relação entre o papel do fundo público e o financiamento de políticas sociais a partir do modelo de desenvolvimento imposto pelo Estado brasileiro, para depois estudar os gastos com a gestão da pobreza no governo Lula.

O artigo de **Fabiana Marion Spengler** procura entender a mediação comunitária como política pública, apresentando-a como um instrumento capaz de auferir respostas rápidas no trato dos conflitos sociais. Nesse caso, estuda a mediação comunitária como um árbitro independente em comunidades onde o conflito está instaurado, estimulando nos moradores sentimentos de inclusão social. Esse tipo de políticas públicas teria o poder de fortalecer uma cultura de paz, valores e práticas democráticas fundamentais para uma convivência pacífica.

Giselle Souza da Silva estuda a relação entre fundo público e as atuais políticas públicas brasileiras, que, segundo a autora, privilegiam o capital portador de juros. Ao beneficiar essa forma de capital, a política econômica adotada estaria possibilitando que o fundo público fosse utilizado para a valorização e acumulação do capital financeiro, causando graves consequências para as políticas sociais. É mister observar-se que a autora defende que a composição do fundo público é de caráter regressivo, recaindo o financiamento das políticas sociais sobre a classe trabalhadora. Fatos como esse colocariam em xeque a tese de que está em curso um processo de redistribuição de renda no Brasil nos últimos anos.

O texto de **Maíra dos Santos Moreira** examina a regulação da política de assistência social brasileira, focando a análise na autonomia

dos municípios para implantar esse tipo de política. Para entender essa questão, a autora faz uma digressão histórica da trajetória da assistência social no Brasil. Em seguida, estuda as mudanças provocadas pela Constituição Federal de 1988, que, no seu bojo, traz a garantia de direitos sociais e a assistência como uma política pública, como um dever do Estado e um direito do cidadão.

Gaspare M. Genna estuda a possibilidade da implantação de políticas de imigração a ser desenvolvida pela União Europeia. Para estudar esse tipo de política, Genna utiliza-se de hipóteses que levam em consideração teorias de identidade social. Utilizando-se dos dados do Eurobarômetro coletados em 2000, defende que uma política desse tipo é provável somente quando os indivíduos apresentam identidade europeia, ou seja, para os autóctones. Por essa lógica, uma política migratória empreendida pela União Europeia seria tão restritiva quanto as políticas nacionais.

Este número da Revista Conexão Política conta ainda com as resenhas escritas por **Barbara Cristina Mota Johas, Valter Rodrigues de Carvalho e Silvana Winckler**. Johas avalia a coletânea “Diálogos para o desenvolvimento - efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, organizada por Roberto Rocha C. Pires, Ipea, 2011; Carvalho sumaria o livro “Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas”, editado por Alexandre de Ávila Gomide e Roberto Rocha C. Pires, Ipea, 2014 e Winckler resenha a obra “O movimento de justiça global – uma nova mobilização política de resistência?”, escrita por Khris Mattar, Unijuí, 2013.

Teresina, julho de 2013.

Raimundo Batista dos Santos Junior
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

POR UMA SOCIOLOGIA SISTÊMICA DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Roberto Dutra*
Mauro Macedo Campos**

Resumo: O artigo é de natureza eminentemente teórica e defende o diálogo entre a sociologia e a análise da gestão de políticas públicas. O argumento central é o de que uma compreensão mais ampla da gestão de políticas públicas exige uma teoria da sociedade capaz de tematizar as relações entre os diferentes subsistemas da sociedade no processo de formulação e implementação de políticas públicas. A teoria da sociedade escolhida é a teoria da diferenciação funcional do sociólogo alemão Niklas Luhmann. A tese principal é a de que os dilemas da gestão pública em face das dificuldades de conduzir o processo de implementação de políticas públicas podem ser melhor compreendidos se se parte de uma teoria da sociedade que postula a multiciência das formas de gestão, em correspondência com a multiplicidade das referências valorativas instauradas pela diferenciação da sociedade. Nesse quadro, a gestão pública aparece como uma forma – entre outras – de estruturar a ação social em organizações e complexos organizacionais dos quais depende diretamente a cadeia formulação-implementação de políticas públicas. Como ilustração empírica da tese teórica, trazemos uma breve análise do Sistema Único de Saúde (SUS).

Palavras-chave: Diferenciação funcional. Gestão de políticas públicas. Sociologia das organizações. Sistema de saúde.

* Doutor em Sociologia pela Humboldt Universität zu Berlin e Professor Associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (LGPP/UENF).

** Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e Professor Associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (LGPP/UENF).

1 Introdução

Até o início da década de 1970 do século XX, quase não se estudava a implementação de políticas públicas (BIRKLAND, 2001, p. 177). Isso se devia sobretudo à crença de que essa fase não era problemática, dado que refletia apenas a execução simples, por parte do braço administrativo do Estado e de outros atores envolvidos no processo de implementação, da decisão que havia sido previamente formulada pelos governantes. Então, por essa lógica, o processo fluiria quase que por inércia. No entanto, a partir dessa mesma década, como resultado de uma multiplicidade de fatores, o Estado moderno – sobretudo nos países do Atlântico Norte – vai enfrentar uma crise permanente de governabilidade, deparando-se com enormes dificuldades em gerir políticas públicas e controlar os processos sociais em geral. É exatamente nesse contexto que surge aquele que é considerado o trabalho seminal dos estudos da implementação – a obra de Pressman e Wildavsky de 1973, intitulada “Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland”. Esse estudo, tal como o título revela, versava sobre as razões para que um projeto de desenvolvimento econômico decidido centralmente tivesse falhado em Oakland, tendo os autores chegado à conclusão de que a falta de coordenação entre as diversas agências envolvidas era o principal motivo do insucesso da política.

Mesmo se apegando à crença comum de que a implementação é um processo racionalmente controlável por parte dos formuladores de políticas, e, com isso, percebendo a análise dos “déficits de implementação” como meio para se buscar esse controle, o estudo de Pressman e Wildavsky foi, ao mesmo tempo, o ponto de partida para uma profunda revisão crítica deste modelo dominante sobre a gestão de políticas públicas: o modelo do controle decisório por parte dos formuladores, inspirado sobretudo no paradigma weberiano da dominação racional legal embasada na hierarquia e na impessoalidade da organização burocrática (conhecido como modelo *top-down*). O estudo seminal de Pressman e Wildavsky, ao tentar corrigir e aperfeiçoar esse modelo, acaba revelando o caráter “irrealista” da pretensão de controle estatal sobre a implementação de políticas públicas. Os diferentes modelos teóricos criados desde então têm em comum o

desafio de explicar (e não raro propor estratégias de intervenção) os fracassos e dificuldades dos agentes governamentais e da administração pública em conduzir a fase de implementação (HUDSON; LOWE, 2004, p. 205). E a evolução analítica daí decorrente pode ser entendida como um crescente distanciamento (apesar das tentativas de síntese) em relação ao paradigma *top-down*, cuja ênfase está justamente na capacidade dos agentes da administração pública de emanarem diretrizes claras e controlarem a ação dos atores e instituições envolvidos na fase de implementação.

O modelo *top-down*, ao postular o controle racional-burocrático na gestão de políticas públicas, comunga de uma concepção da vida social centrada na ideia de que o sistema político-administrativo é capaz de controlar o funcionamento de determinadas esferas sociais a fim de garantir a obtenção de determinados efeitos em termos de implementação de políticas.

Na formulação de políticas públicas não é incomum o fato de os decisores não saberem exatamente o que querem, nem os possíveis resultados decorrentes das políticas a serem implantadas, mesmo porque as políticas partem, de antemão, do resultado de negociações, que provavelmente modificam a ideia/desenho original do programa a ser implantado (ARRETCHE, 1998). Trata-se de uma noção de gestão pública que negligencia a autonomia operativa das esferas sociais e, conseqüentemente, a capacidade dessas esferas, assim como das organizações envolvidas com a implementação de políticas, de produzirem injunções e estruturas que disputam a direcionalidade da ação implementadora com as diretrizes estabelecidas pelo sistema político-administrativo.

A abordagem sociológica clássica sobre o tema da gestão de organizações, a qual influenciou profundamente o modelo *top-down*, é o modelo weberiano da administração burocrática. Esse modelo é parte de sua teoria geral sobre os tipos de dominação, sendo a organização burocrática o “tipo mais puro” do exercício da dominação racional legal (WEBER, 1976, p. 19). O núcleo desse modelo é o pressuposto de que quanto maior for uma organização, e mais complexas suas atribuições, maior tendência à burocratização. É importante ressaltar que, para Weber, embora sua concepção das ciências sociais estivesse fundada na recusa de qualquer lei causal necessária entre fenômenos, há sim

uma relação de interdependência funcional entre as características que compõem a organização burocrática: entre a formação de um aparato administrativo constituído por técnicos especializados enquanto forma superior de administração dos assuntos e interesses de quase todas as esferas sociais; organização hierárquica dos cargos com limites de autoridade definidos por normas impessoais formalizadas; documentação dos atos e das normas administrativas; estabilidade das carreiras por meio de políticas de promoção orientadas pela antiguidade e pelo mérito capazes de promover a lealdade para com a organização e seus objetivos, neutralizando a interferência de aspectos externos ao ordenamento normativo formal e impessoal.

A principal relação de interdependência funcional é aquela que se estabelece entre *os problemas de cooperação e coordenação* resultantes da crescente complexificação e especialização das tarefas organizacionais – sobretudo em grandes organizações – e a *formação de um aparato administrativo dedicado à função de promover canais de comunicação e coordenação* com base na *hierarquia de autoridade enquanto forma necessária* para efetivar a coordenação das diversas tarefas na consecução dos objetivos organizacionais. Uma vez que uma supervisão minuciosa de todas as decisões por parte dos superiores é ineficaz, normas impessoais destinadas a padronizar o desempenho das tarefas atuam como complemento da hierarquia no enfrentamento do problema da coordenação. Impessoalidade e hierarquia seriam então os meios administrativos mais eficientes para coordenar as atividades de uma organização na busca de seus objetivos, sejam estes econômicos, religiosos, militares ou de qualquer outra natureza.

No entanto, o estudo comparativo das organizações (BLAU, 1976, p. 143) tem contribuído para uma revisão importante do modelo weberiano, uma revisão que não invalida as hipóteses centrais sobre a relação entre as características principais que Weber atribui à organização burocrática, mas que “indicam as condições em que as relações, inicialmente tidas como universais, são contingentes” (BLAU, 1976, p. 143). Uma impessoalidade rigorosa, por exemplo, pode ser eficiente apenas sob determinadas condições e apenas na coordenação de tipos específicos de tarefas (LITWAK, 1962). Em outras, laços comunitários podem ser convenientes. A contingência das relações que Weber havia percebido como necessárias foi também o foco das críticas que autores

como Parsons (1964, p. 58-60), Goudner (1954, p. 22-24) e Stinchcombe (1959, p. 168-187) fizeram ao postulado segundo o qual especialização profissional e autoridade hierárquica são características associadas e complementares na organização burocrática. Os críticos afirmam que os princípios derivados da especialização profissional entram em conflito com os princípios que informam a administração hierárquica, ou seja, que os dois não são complementares, mas sim mecanismos alternativos e concorrentes de controle e coordenação. Princípios profissionais facilitam a coordenação entre setores de atividades idênticos ou afins, enquanto coordenação de setores muito diferentes exige hierarquia.

Nesse contexto, fica claro que a frustração com o modelo *top-down* é, em grande parte, decorrente de expectativas que ignoram o fato da diferenciação da sociedade e, como iremos ver, sua principal consequência para a gestão de políticas públicas: a impossibilidade de um sistema social estabelecer, de forma unívoca e segura, as diretrizes que vão orientar as práticas sociais nos outros sistemas sociais e assim controlar a fase implementação de políticas. O artigo divide-se em três tópicos. No primeiro (2), desenvolvemos uma abordagem sociológica que relaciona a diferenciação funcional da sociedade à pluralização de referências valorativas e à existência de formas variadas de gestão de organizações. No segundo tópico (3), apresentamos as consequências dessa abordagem teórica para a gestão de políticas públicas em organizações situadas em um ambiente societário marcado pela multiplicidade de referências valorativas e orientações funcionais. No terceiro (5), tentamos ilustrar as hipóteses teóricas desenvolvidas com uma breve análise do Sistema Único de Saúde (SUS).

2 Diferenciação funcional e formas de gestão

Esta revisão do modelo weberiano é o ponto de partida para uma teoria das organizações – incluindo uma teoria da gestão em organizações – baseada não na unidade, mas sim na variedade dos tipos de organização¹. Enquanto o modelo weberiano estava centrado numa concepção de eficiência econômica – embora sua inspiração fosse o

¹ Charles Perrow, seguindo preocupações analíticas diversas das que informam este plano de pesquisa, parte do mesmo pressuposto. Ver Perrow (1991).

entusiasmo prussiano com o tipo militar de organização –, tomando como dada a concepção de que a gestão (supostamente) mais apropriada para objetivos econômicos fosse também a melhor para quase todas as outras esferas sociais, o ponto de partida da variedade dos tipos de organizações está diretamente vinculado a uma teoria da sociedade fundada na diferenciação e na multiplicidade de referências valorativas disputando com os critérios econômicos a prerrogativa de orientar a gestão das organizações.

A teoria da sociedade que adotamos aqui é a teoria da diferenciação funcional de Niklas Luhmann. Para Luhmann (1988; 1997), a partir da segunda metade do século XVIII, um tipo de formação social afirmou-se em toda a Europa em distinção à sociedade estamental da Idade Média, para, já no final do século XIX, expandir-se como formação social primária a nível global: a sociedade diferenciada internamente em subsistemas funcionais. A passagem para o primado da diferenciação funcional implica o seguinte: todos os subsistemas da sociedade são iguais no sentido de que cada um deles preenche apenas uma função socialmente relevante, mas são também distintos por preencherem funções específicas. Embora outras formas de diferenciação como a estratificação social não tenham desaparecido ou perdido sua relevância para a ordem social, a sociedade moderna é marcada pelo primado da diferenciação funcional, pois a ordem social não pode ser concebida sem a existência de instituições incumbidas de preencher funções especializadas.

O caráter funcional da forma primária de diferenciação sistêmica consiste em que as práticas sociais mais importantes da sociedade (ou seja, as práticas econômicas, políticas, jurídicas, pedagógicas, científicas e outras formas funcionais de comunicação) estão voltadas não mais para a confirmação obrigatória de uma hierarquia social que perpassa todas as esferas sociais, mas sim para o tratamento de problemas fundamentais por meio de mecanismos institucionais que não se deixam reduzir à estratificação social. O primado da diferenciação funcional refere-se ao horizonte de problemas fundamentais – assegurar provisão futura em condições presentes de escassez (economia), tomada de decisões coletivamente vinculantes (política), preparação para a vida futura (ensino), assegurar expectativas normativas (direito) – que abarca todas as comunicações possíveis em seu aspecto temático e que constitui

a orientação básica dos subsistemas sociais diferenciados (NASSEHI, 2004).

Na sociedade moderna, a diferenciação funcional tornou-se uma “ordem auto-substitutiva” (LUHMANN, 1997b, p. 158), ou seja, uma ordem no interior da qual todas as concepções de mudança estrutural (incluindo toda crítica social possível) se remetem a uma (re)estruturação dos desempenhos funcionais e/ou do acesso às soluções que os sistemas funcionais ofertam para os problemas fundamentais que eles mesmos produzem e reproduzem. Dito de outro modo: na “ordem auto-substitutiva” da diferenciação funcional só se concebe mudança estrutural como “auto-substituição” dos sistemas funcionais, mas não como dissolução destes sistemas. Cita-se Luhmann (1992, p. 47-48) mais uma vez:

Neste sentido é difícil imaginar nossa sociedade sem Estado, sem direito, sem dinheiro, sem pesquisa e sem comunicação de massas. Funções com este alcance produzem ordens auto-substitutivas. É difícil imaginar uma ordem social sem sistemas funcionais diferenciados, ou seja, encontrar uma alternativa para a diferenciação funcional.

A especialização de um subsistema em preencher de forma monopolizada uma função social, ou seja, em tratar de um problema fundamental, deixando os demais a cargo dos outros subsistemas, leva uma diferenciação desse subsistema em relação a seu entorno (*Umwelt*). Assim, todos os outros subsistemas situados no entorno social (*innergesellschaftliche Umwelt*) são percebidos como incompetentes em relação ao desempenho dessa função. Isso ocorre, sobretudo, porque a especialização de funções assegura um alto nível de desempenho no preenchimento de funções sociais. Esse nível de desempenho decorre do aumento da complexidade interna dos sistemas funcionais, ou seja, das relações possíveis entre os elementos e operações que pertencem à rede de comunicações de um sistema funcional. A atualização seletiva dessas relações deve-se ao surgimento de organizações (tribunais, empresas, bancos, igrejas, Estados nacionais, escolas, hospitais etc.) e “especialistas” (*Leistungsrollen*) que condicionam o desenvolvimento das estruturas sistêmicas (programas) que regulam a redução da complexidade interna e o uso do código sistêmico.

A especialização dos diferentes problemas fundamentais somente se consolida quando os subsistemas funcionais conseguem diferenciar sua forma de comunicação das outras formas de comunicação através de uma codificação binária de suas operações. Códigos binários como lícito/ilícito, ter/não ter, verdadeiro/falso, governo/oposição, doente/curado etc. são, em primeiro lugar, esquematizações altamente abstratas, diferenciadas entre si e que sustentam a reprodução autopoiética de um sistema funcional, desde que as operações desse sistema orientem-se exclusivamente pela diferença binária do código. Trata-se da projeção de uma diferença entre valores dicotômicos a partir da qual cada operação, cada valoração é percebida como contingente em relação à possibilidade de uma operação com o valor oposto. Esses códigos “vinculam cada operação a uma diferença de dois valores – o próprio código – e garantem com isso que uma comunicação marcada pelo valor oposto se dê a partir da comunicação presente” (LUHMANN, 1997b, p. 749). Códigos binários são “formas de dois lados” que, exatamente pelo fato de, sem a mediação de qualquer outra instância, poderem se diferenciar uma das outras enquanto forma, facilitam, em seu contexto de aplicação, a passagem de um lado da forma ao outro, de um valor para o “contravalor”.

Essa extrema redução de possibilidades a somente dois valores permite que o respectivo sistema só considere como informação as seleções feitas a partir de seu código, ou seja, seleções que já pertencem às operações básicas do sistema. A seletividade do código exclui a possibilidade de que informações sejam importadas do entorno. Além disso, os códigos são também “abstrações condicionais” com aplicação universal. Sempre quando se tratar de ganho de conhecimento na ciência (seja na China ou no Paraguai) é incontornável usar o código verdadeiro/falso. A autopoieses de um sistema funcional corresponde ao fato de que seu código se mantém constante e capaz de permitir a reprodução permanente de uma forma de comunicação que pertence somente a este sistema funcional. Um sistema social é sempre o modo como uma forma de comunicação se diferencia de outras formas comunicativas, erigindo assim uma fronteira que o distingue do seu entorno. O que o código na verdade faz é criar uma relação circular entre seus valores positivos e negativos de modo que o valor de conexão de suas operações

seja resultado direito da diferença entre os dois valores. Com isso se produz um contexto de contingência específico do código, no qual as operações são sempre vistas como sendo possíveis de outro modo (contingentes) (LUHMANN, 1997b, p. 750): cada operação é observada à luz da possibilidade de seu correlato negativo. Isso permite que o código seja reproduzido em todas as operações do sistema, seja através da alocação do valor positivo, seja através da alocação do valor negativo. Mas, ao contrário da alocação de seus valores, o próprio código não pode ser tratado como contingente pelo sistema funcional: “Somente a diferença pode dar estabilidade a seus dois lados, e isso porque ela está vinculada a um contexto funcional, porque ela se diferencia junto com este contexto e parece ser necessária para ele” (LUHMANN, 1988, p. 209). Por exemplo, o sistema da medicina (que o senso comum e a política batizaram de sistema de saúde) só existe enquanto existir o código binário “doente/curado” (LUHMANN, 1990), ou seja, uma forma de construir a realidade que permite, indefinidamente, a identificação, o diagnóstico e o tratamento de doenças.

A principal implicação dessa teoria da sociedade para uma teoria das organizações (e consequentemente para uma teoria da gestão em organizações) é a tese de variedade funcional dos tipos de organização (PEETZ; LOHR; HILBRICH, 2011). No que se refere a sua orientação em relação aos subsistemas funcionais da sociedade, as organizações não se limitam a um único sistema funcional e nem são igualmente dominadas pela economia (TACKE, 2001). Ao contrário, deve-se pressupor que a sociedade é povoada por uma variedade dos tipos de organização, ou seja, que estas podem se orientar por distintos subsistemas funcionais e construir estruturas organizacionais e formas de trabalho afinadas com a orientação funcional predominante. Por um lado, toda organização contém uma variedade de orientações funcionais: na medida em que precisam remunerar o trabalho, todas são dependentes da economia; todas estão submetidas a normas jurídicas etc. Por outro lado, toda organização também privilegia uma referência funcional ao selecionar os objetivos organizacionais (o que Luhmann chama de programa de fins, *Zweckprogrammen*): uma Igreja privilegia objetivos religiosos, embora se oriente também por considerações econômicas; uma escola privilegia objetivos pedagógicos, embora se oriente também por considerações jurídicas; um hospital privilegia

objetivos médicos, embora se oriente também por objetivos econômicos, jurídicos e políticos.

Não há dúvida de que os objetivos oficiais de uma organização (sua autodescrição) podem desempenhar meramente um papel de fachada e assim esconder a busca de objetivos socialmente ilegítimos para aquele tipo de organização. É o caso, por exemplo, de uma igreja que privilegia a busca do lucro no “mercado religioso”, tratando o “sagrado” apenas como um meio para seus fins econômicos; o mesmo vale para um hospital que condiciona o ciclo de diagnóstico e tratamento de seus pacientes às perspectivas de lucro que eles apresentam, e para um partido que, a pretexto de participar da produção de decisões coletivamente vinculantes, apenas está interessado no enriquecimento de seus líderes. No entanto, esses casos de “corrupção dos objetivos organizacionais” apenas têm o sentido que têm – ou seja, objeto de crítica social e empreitadas obrigadas a disfarçar os seus motivos – porque a sociedade é povoada por uma variedade funcional dos tipos de organizações e porque se espera que essas organizações se orientem primariamente pelos programas de metas que dão forma à sua identidade oficial.

Tendo em vista essas complexas relações entre sistemas sociais diferenciados, este artigo propõe uma investigação sociológica do conceito de gestão em organizações da saúde tomando como ponto de partida a tese central da teoria da sociedade do sociólogo alemão Niklas Luhmann: a tese de que a sociedade moderna contemporânea é diferenciada em subsistemas funcionais autônomos – como política, economia, ensino, direito, ciência, religião, família e o sistema de saúde. Como se poderá ver com mais detalhes, essa teoria da sociedade tem duas consequências importantes para a relação entre gestão e organização: 1) a sociedade é caracterizada por uma variedade de organizações de acordo com o sistema funcional mais relevante na relação das organizações com seu entorno social: assim, uma escola, uma vez que o sistema de ensino constitui o sistema funcional mais relevante em suas relações com o meio, é uma organização bem diferente de uma empresa para a qual a economia constitui a referência principal; 2) a referência funcional predominante nas relações de uma organização com seu entorno social vai estar presente no predomínio de diferentes formas de gestão das atividades realizadas nessa organização: enquanto

atividade voltada para o problema da coordenação e do controle do desempenho das atividades de uma organização, a gestão tende a ser diferente se o desempenho mais importante dessa organização tem a ver com a busca de eficiência econômica (empresas), com a formação de pessoas (escolas) ou com o diagnóstico e tratamento de doenças (hospitais).

Uma boa gestão escolar empenhada em coordenar o trabalho de formação de pessoas difere substancialmente de uma boa gestão econômica baseada na busca eficiente do lucro. Trata-se de buscar um conceito multidimensional de gestão capaz de dar conta da variedade de possíveis soluções para o problema da coordenação e controle de atividades organizacionais em diferentes subsistemas funcionais. Parte-se, então, de um pressuposto diferente da concepção weberiana segundo a qual a administração burocrática, fundada na coordenação impessoal e hierarquizada de cargos e papéis, seria aplicável a quase todas as esferas sociais (WEBER, 1976, p. 18 e 21). Por exemplo: enquanto a autonomia do trabalho realizado por um operador de *telemarketing* é praticamente anulada pela hierarquia da administração burocrática que consegue impor normas formais à relação entre atendente e consumidor, a autonomia de um professor em sala de aula jamais poderá ser substituída por técnicas administrativas destinadas a criar uma cadeia causal “de cima para baixo” dentro da escola, uma vez que a interação entre professor e aluno (assim como aquela entre médico e paciente) dificilmente se deixa controlar por normas formais. Além de atentar para a variedade das organizações e das formas de gestão, outra possibilidade trazida por uma abordagem multidimensional é analisar a combinação ou a concorrência/conflito entre diferentes formas de gestão em uma mesma organização.

As atividades de uma organização podem ser objeto de uma multiplicidade de injunções destinadas a responder ao problema da coordenação e do controle do desempenho. A atividade de coordenar e controlar o trabalho em organizações de saúde, ou seja, a gestão, pode seguir uma lógica econômica – por meio da administração indiscriminada de medicamentos em consonância com os interesses da indústria farmacêutica –, seguir uma lógica puramente medicinal – com o ciclo diagnóstico/tratamento sendo conduzido exclusivamente por considerações médicas – ou até uma lógica micropolítica de “satisfazer a vontade do usuário” – por exemplo, tentando resolver o caso numa

mesma unidade quando o programa de ação recomenda que o paciente seja encaminhado para unidade de maior complexidade. Nesse sentido, a gestão pública seria apenas um mecanismo entre outros presentes nas organizações de saúde.

3 Gestão de Políticas Públicas em Organizações Multirreferenciais

Ao tomar a variedade das organizações como ponto de partida de nosso artigo queremos evitar duas modalidades de reducionismo economicista. O primeiro reducionismo é o que generaliza a forma empresa para a descrição de todos os tipos de organização (TÜRK; LEMKE; BRUCH, 2006). Assim, a multiplicidade dos tipos de organização acaba sendo percebida como desvio do dever ser econômico das organizações. O segundo reducionismo, constitutivamente vinculado ao primeiro, é o que generaliza a forma econômica de gestão para as organizações não econômicas. Isso leva, por um lado, à negligência da especificidade das formas não econômicas de gestão e, por outro lado, à naturalização de eventuais processos de colonização da gestão em organizações orientadas por funções não econômicas por critérios econômicos: se as práticas de gestão e com isso a coordenação e o controle de atividades organizacionais são pensados como categorias exclusivamente econômicas, o predomínio de tais critérios na gestão das organizações – incluindo as não econômicas – vai ser percebido como uma espécie de reencontro dessas organizações com sua própria natureza.

Portanto, evitar as duas modalidades de reducionismo economicista significa levar em conta que: 1) a variedade da orientação funcional das organizações faz da forma empresa apenas um tipo (econômico) de organização entre muitos outros possíveis, cada um deles com estruturas organizacionais bem distintas; 2) a variedade funcional das organizações implica formas de gestão também distintas, de modo que podemos falar de uma gestão religiosa, uma gestão científica, uma gestão política, uma gestão da medicina etc.

Decisiva na concepção adotada aqui é a noção de que o êxito de cada uma das formas de gestão é determinado por critérios específicos de cada sistema funcional. A “boa gestão” é aquela que melhor cumpre a função de coordenar o tipo de trabalho voltado para reproduzir a referência funcional predominante nessa organização. Em uma escola

(inclusive em uma escola privada), a “boa gestão” é aquela que promove a coordenação do trabalho de ensino (realizado em sala de aula pelos professores) enquanto trabalho definido pela função de preparar pessoas para sua vida social futura, de modo que uma gestão orientada primariamente para garantir o lucro, ao instituir mecanismos de coordenação que avaliam o trabalho de ensino por critérios econômicos (como, por exemplo, deixar a avaliação dos alunos ser influenciada pelo medo de perder mensalidades), vai negligenciar a função especificamente pedagógica da organização escola. A vantagem da concepção aqui adotada, uma vez que parte da variedade das organizações e das formas de realizar as funções de gestão, é precisamente a de não naturalizar processos de colonização econômica de esferas sociais não econômicas, levando em conta possíveis equivalentes funcionais da forma econômica de gestão (PEETZ; LOHR; HILBRICH, 2011, p. 204).

Cabe ressaltar que esta abordagem não precisa adotar um conceito amorfo de gestão, aplicável a tudo e alheio às exigências de precisão conceitual, pois a variedade que queremos levar em conta diz respeito à existência de soluções alternativas para um problema comum a toda organização moderna: o problema da coordenação como efeito da crescente especialização das atividades organizacionais. Ou seja, a base do conceito segue sendo aquela das doutrinas de gestão adotadas pela “sociologia industrial” (BURNHAM, 1951) clássica e por outras correntes sociológicas preocupadas com o tema. Trata-se de estudar o conjunto de tarefas e funções voltadas para a condução do desempenho do trabalho, ou seja, tarefas e funções voltadas para o planejamento, organização, controle e avaliação do trabalho (SCHREYÖGG, 1991). Essa concepção clássica só é corrigida em um aspecto: ao invés de descrever as tarefas de gestão enquanto tarefas de uma classe social ou das pessoas oficialmente incumbidas de administrar, queremos saber, em primeiro lugar, se as expectativas e exigências vinculadas aos papéis e posições que os indivíduos ocupam nas organizações são ou não relacionados ao problema de coordenação do trabalho. Evita, assim, que a investigação sociológica aceite sem questionar a descrição oficial das organizações, a qual prescreve que funções de gestão estejam concentradas unicamente nos cargos e nas mãos de pessoas formalmente designadas para essas funções. Sem desconsiderar que as tarefas de gestão são desigualmente distribuídas nos diferentes cargos de uma organização,

cabe manter aberta a possibilidade de que os papéis oficialmente destituídos de funções administrativas exerçam de fato tais atividades. A unidade do conceito de gestão reside em que o problema de coordenar atividades está presente em todo tipo de organização, e a variedade, em que cada tipo de organização pode encontrar uma solução diferente para este problema.

Para apreender a variedade das possíveis formas de gestão é necessário levar em conta a multiplicidade das dimensões estruturais das organizações, já que a coordenação de atividades em organizações (função constitutiva da gestão) pode envolver todas elas, não se restringindo àquelas formalmente incumbidas de assuntos administrativos. A teoria sociológica das organizações de Luhmann (2000) distingue quatro dimensões estruturais, destacando que o peso relativo de cada uma delas varia com o tipo de organização: *programas, pessoas, canais de comunicação e cargos*. Cada dimensão contribui para estruturar a produção contínua das decisões constitutivas da organização enquanto sistema social fundado na produção e reprodução de decisões, ou seja, na transformação da contingência de alternativas na contingência de uma decisão tomada. Ao tornar-se passado, cada decisão reduz a insegurança da organização em relação a seu entorno, já que a decisão é contingente apenas no sentido de que poderia ter sido outra, tornando-se, na prática, premissa para a construção de novas decisões. As dimensões estruturais podem ser explicitadas da seguinte forma:

- I. *Programas*: descrevem as premissas que orientam as decisões formalmente corretas sobre os processos de coordenação de atividades organizacionais. Ações administrativas, na medida em que estabelecem premissas para decisões no cotidiano do trabalho nas organizações, são constitutivas dos programas. Esses podem ser condicionais (orientados pelo *input*), isto é, voltados para estabelecer condições para que uma determinada ação aconteça (se isto, então aquilo) ou programas de metas (orientados pelo *output*), a saber, metas para cuja consecução as práticas e recursos organizacionais são concebidos como meios. Embora as atividades formalmente concebidas como gestão tenham a tendência de privilegiar programas de metas (DEUTSCHMANN, 1997), o trabalho em algumas organizações – como, por

exemplo, o trabalho dos profissionais na área da saúde – obedece a programas condicionais como o esquema diagnóstico/terapia.

- II. *Pessoa*: esta dimensão não deve ser confundida com o sistema psíquico, mas sim definida como o *feixe de expectativas de conduta socialmente atribuídas aos indivíduos*. A história compartilhada dos indivíduos no ambiente partilhado de uma organização leva à formação tanto de expectativas que o indivíduo atribui a si mesmo quanto daquelas atribuídas pelos outros (colegas, clientes, alunos, pacientes, fiéis, eleitores etc.). As expectativas que estruturam as atividades de um indivíduo (trabalho, gestão) e que formam assim sua *pessoa na organização* não devem ser reduzidas às exigências formais que constam no contrato de trabalho, pois essas atividades também são estruturadas por um conjunto de expectativas informais, relativamente estáveis, formuladas pelos outros membros ou pelo público relevante da organização. Assim, é preciso ir além da distinção entre as pessoas que ocupam cargos de gestão e o resto, já que as expectativas e exigências relacionadas ao problema da coordenação podem ser atribuídas a um conjunto bem mais amplo de cargos e indivíduos. Nesse sentido, a sociologia do trabalho (LOHR; NICKEL, 2005) tem demonstrado como as exigências de autoavaliação e autocoordenação (ou seja, exigências típicas da atividade de gestão) tornam-se relevantes em quase todas as posições organizacionais.
- III. *Canais de Comunicação*: definem como acontece a coordenação da coordenação. Trata-se do modo como a relação entre os cargos é estabelecida. Assim, os processos de coordenação podem acontecer de modo hierárquico (como no modelo de Weber), por meio da concorrência interna entre os trabalhadores/gestores, pela confiança recíproca e do saber profissional ou em função da combinação de várias formas de coordenação. Embora a coordenação seja frequentemente confundida com hierarquia, vemos a hierarquia apenas como uma forma entre outras de lidar com o problema da coordenação.

IV. *Cargos*: trata-se de uma dimensão estrutural que combina as três dimensões mencionadas anteriormente. O cargo representa a seleção de premissas de decisão condensadas num único elemento: se espera do ocupante (pessoa) de um cargo que ele, levando em conta os canais de comunicação apropriados, decida de acordo com os programas da organização. Os aspectos definidores de um cargo definem também o peso relativo das funções de coordenação que lhe cabem: eles determinam quais pessoas com relação a quais programas e por meio de que canais de comunicação podem lidar com problemas de coordenação. É possível identificar cargos com um acesso privilegiado aos problemas de coordenação, ou seja, com grande capacidade de combinar programas, outros cargos e pessoas. Em termos de gestão, não necessariamente são aqueles oficial e formalmente designados para essas tarefas. Em uma Unidade Básica de Saúde (UBS), por exemplo, é comum que o saber profissional ou o prestígio dos médicos contenham muito mais do que as atribuições formais do gestor na hora de decidir sobre a coordenação do trabalho.

O peso relativo e o tipo de combinação entre as quatro dimensões estruturais tendem a variar com o tipo de organização e, portanto, com o sistema funcional que constitui a orientação primária da organização. Assim, enquanto em organizações econômicas os programas de metas em termos de aumento de produtividade e eficiência tendem a ter um peso crescente na definição dos canais de comunicação, das pessoas e dos cargos relevantes para as tarefas de coordenação, subordinando o trabalho a critérios rigorosamente impessoais de avaliação e recompensa, em organizações do sistema de ensino a situação é bem distinta: como o trabalho especificamente pedagógico de formar pessoas não se deixa padronizar por programas condicionais (se isto, então aquilo), sendo constituído por um “*déficit* tecnológico” (LUHMANN; SCHORR, 1982) inarredável, torna-se impossível concentrar a tarefa de gestão em alguns poucos cargos. O “trabalho de sala de aula” não se deixa coordenar hierarquicamente por meio da obediência aos superiores, mas somente por meio da ação desempenhada pelo próprio profissional em seu contexto de trabalho. Como Parsons já havia notado em sua crítica a

Weber, a ação baseada no saber profissional tende, em alguns contextos, a ser uma forma alternativa de coordenação em relação à hierarquia impessoal. Mesmo assim, esforços políticos de “racionalizar” o trabalho em organizações não econômicas a partir de critérios econômicos de eficiência – como no chamado *New Public Management* – fazem parte da realidade, produzindo um quadro de contradição e conflito entre esses critérios econômicos e os critérios específicos da perspectiva funcional privilegiada por organizações de ensino, da saúde etc.

4 Uma ilustração a partir do sistema de saúde no Brasil

Neste tópico, tentaremos ilustrar as hipóteses teóricas sobre a relação entre diferenciação funcional e gestão de políticas públicas com uma breve análise do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Para isso, nos apoiamos em alguns estudos empíricos sobre diversos aspectos da gestão de organizações da saúde no Brasil com o objetivo de demonstrar – de forma preliminar – que, apesar das diferenças, possuem um fio condutor comum: a disputa entre diferentes formas de gestão pela direcionalidade do funcionamento das organizações da saúde.

Porém, antes de tratar da organização e da gestão no SUS, faremos algumas breves considerações sobre o lugar da medicina na teoria da diferenciação funcional da sociedade. O subsistema da medicina – como Luhmann o denomina – monopoliza a função de curar doentes. Nem decisões jurídicas, nem o pagamento de dinheiro podem cumprir esta função (VOGD, 2005, p. 237). E mesmo aqueles que veem a fé como uma alternativa costumam fazê-lo depois que buscarem sem sucesso a medicina. Como prática social diferenciada, a medicina constrói os elementos de que precisa para se reproduzir: diagnosticando doenças e atribuindo um papel social específico a seu público, complementar ao papel de quem diagnostica e trata a enfermidade: o papel do indivíduo doente, que demanda um ciclo de diagnósticos e terapias. Vale notar que o mesmo indivíduo concreto percebido a partir da perspectiva da doença na medicina é, por exemplo, percebido como um dano do ponto de vista econômico. Ou seja, o papel de doente não é um atributo ontológico do indivíduo, mas sim uma realidade construída pela perspectiva funcional da medicina.

Como ressaltado anteriormente, a perspectiva funcional da medicina existe com base no código binário doente/curado. O que diferencia a ação medicinal de todas as outras práticas sociais é precisamente o fato de que ela está sempre orientada por esta diferença entre dois valores autoexcludentes e totalizadores (o código binário) em sua esfera específica de realidade: só existe ação medicinal quando se pode diferenciar entre os estados de doente e curado. No entanto, há um segundo aspecto que distingue a medicina da maioria dos sistemas funcionais da sociedade. Enquanto que para a maioria desses sistemas o valor que induz as operações sistêmicas coincide com o valor socialmente percebido como positivo – a ciência se orienta por hipóteses que prometem buscar a verdade; o direito pretende instaurar a licitude e não a ilicitude –, a medicina produz suas práticas com base no valor socialmente percebido como negativo: apenas a doença é capaz de gerar ação medicinal (LUHMANN, 1990). O que leva à diferenciação desse subsistema funcional é o tratamento de doentes e não o tratamento de saudáveis. O sistema busca as doenças, enquanto a saúde aparece apenas como o valor que indica a inexistência de doenças. Assim, as pretensões, articuladas pela semântica da “salutogênese”, de fazer da prevenção e da promoção da saúde o centro do sistema de saúde são incompatíveis com a função do sistema ou só compatível quando a prevenção permite o diagnóstico e o tratamento precoce de doenças, muitas vezes o *diagnóstico e o tratamento do risco de desenvolvimento de doenças* ainda não instaladas.

A função do sistema da medicina não se deixa determinar por critérios de verdade como a comprovação científica da eficácia dos tratamentos. Como sistema funcional autônomo, a medicina se orienta primariamente pela obrigação/necessidade de oferecer diagnóstico e terapia em caso de doença. A dificuldade de assegurar o êxito da ação medicinal e de controlar cientificamente a cura – caso ocorra a cura – pela manipulação de fatores especificáveis não isenta o profissional da medicina desta obrigação/necessidade. Assim como as verdades científicas – apesar de semântica da “Medicina Baseada em Evidências” – não são capazes de coordenar o trabalho da medicina, também não o são os programas de metas induzidos pelo sistema político e presentes na autodescrição das organizações de saúde dependentes da política. O trabalho da medicina – enquanto prática social definidora desse sistema

funcional – só se deixa coordenar por programas organizacionais construídos especificamente para essa prática. Organizações como hospitais, que privilegiam o código binário da medicina na construção de sua referência valorativa e de seus objetivos organizacionais, se reproduzem por meio do encadeamento recursivo de decisões e utilizam o esquema diagnóstico/terapia como programa organizacional fundamental para estruturar a ação medicinal. Isso significa que coordenam o trabalho medicinal realizado pelos seus integrantes primordialmente através de programas condicionais, negligenciando, no contexto da ação medicinal em si, os programas de metas. Especialmente porque são confrontadas permanentemente com o fracasso de suas práticas terapêuticas, sobretudo em razão de doenças incuráveis e da falta de controle sobre as práticas de outras organizações das quais depende o “produto final” da ação medicinal, essas organizações se voltam para programas condicionais, vinculando os critérios de atribuição de êxito no trabalho às rotinas de diagnóstico e à realização de tratamento e não ao resultado final do tratamento (VOGD, 2005, p. 239). Por exemplo, a questão de se o tratamento quimioterápico realmente trará a cura, ou pelo menos um ganho em qualidade e tempo de vida, é de interesse secundário para as práticas sociais da organização hospital. O mais importante é poder oferecer uma terapia para a doença.

Neste artigo, importa considerar que o problema da gestão do trabalho no sistema da medicina não pode ser investigado sem levar em conta que este tipo de trabalho só se deixa coordenar diretamente por meio de programas condicionais do tipo diagnóstico/terapia. Isso nos remete ao problema da autonomia da ação medicinal diante dos outros programas e premissas de decisão vigentes nas organizações da saúde. No pós-Segunda Guerra, países desenvolvidos do Ocidente testemunharam uma cisão importante na forma de se conceber os programas que coordenam a ação medicinal, sobretudo no que tange a autonomia da ação profissional dentro da organização.

Nos anos de 1950, a medicina era vista por analogia à arte e, mesmo levando em conta o saber científico, a intuição profissional e a autonomia de decisão do médico eram altamente valorizadas, sobretudo quando comparadas com a medicina cientificamente padronizada do Nazismo e do Stalinismo (BERG, 1995, p. 444). No começo dos anos de 1960, surge um discurso de desvalorização da diversidade das formas

de ação medicinal e, na década seguinte, o tema da “unificação científica da medicina” assume grande relevância. Nos anos de 1980, a autonomia do médico é interpretada como “selvageria não científica”, como traço de uma prática destituída de racionalidade científica tanto em sua realização como em sua gestão. E, finalmente, nos anos de 1990, surge a chamada “Evidence Based Medicine” (EBM) com a pretensão de coordenar a prática medicinal a partir de “evidências externas” produzidas em estudos cientificamente controlados e, com isso, racionalizar cientificamente o trabalho em saúde. Este discurso, buscando influenciar tanto a prática clínica como a política de saúde em diversos países, prescreve a substituição da autonomia do médico por procedimentos organizacionais impessoais como forma de coordenação do trabalho em saúde. A competência decisória (e logo de poder coordenador e capacidade de gestão) não é mais atribuída ao médico individual. A insegurança da ação medicinal é, agora, absorvida pela própria organização com seus procedimentos impessoais e padronizados baseados em critérios científicos.

Do ponto de vista de sua função de *coordenação para a organização*, tanto a intuição médica como a medicina cientificamente padronizada se apresentam como soluções alternativas para um mesmo problema: o problema de orientar, coordenar e, portanto, gerir decisões sobre diagnóstico e terapia em organizações da saúde. Esquemáticamente, pode-se afirmar que, no curso evolutivo do subsistema funcional da medicina, o fundamento que coordena a ação medicinal sofreu o seguinte deslocamento: primeiro se deslocou das crenças mágicas para o papel do profissional, e depois do papel do profissional para o papel da própria organização com seus procedimentos de gestão impessoais. Nesse sentido, Rudolf Stichweh (1996, p. 50) afirma que a evolução das organizações na sociedade funcionalmente diferenciada traz consigo a crescente perda de significado das profissões.

No entanto, neste artigo cabe relativizar (sem descartar) essa descrição evolutiva. Para compreender a relação entre gestão e trabalho em organizações do sistema de saúde brasileiro parece ser mais conveniente, ao invés de postular uma sucessão no tempo de formas de gestão, considerar a hipótese de que elas possam coexistir em uma mesma época, eventualmente disputando a hegemonia da coordenação das ações medicinais. Pois se, por um lado, as *organizações da saúde* têm

procurado adotar métodos de gestão oriundos da economia e legitimados por critérios científicos (VOGD, 2005, p. 245), como controle de qualidade, “evidence based medicine” e outras formas de construir a confiabilidade e a “imagem” organizacional, os profissionais da saúde têm, por outro lado, todas as condições de, *na interação com os pacientes*, agir na contramão dos objetivos formais e da gestão oficial da organização. Em geral, o que acontece nessas interações é sempre alguma tentativa de compromisso entre a perspectiva funcional, tal como entendida pelo profissional, e as exigências organizacionais. Assim, mesmo os médicos que acreditam trabalhar com base em evidências científicas parecem não importar os critérios científicos para sua prática clínica (SIERING et al., 2001).

Algo semelhante acontece em relação aos programas estabelecidos pela política. O sistema da medicina distancia-se desses programas, interpretando-os de acordo com seus próprios critérios e programas condicionais, adotando, em geral, uma estratégia de agir *como se* estivesse cumprindo os programas políticos (VOGD, 2002). Enquanto a política, seja diretamente por meio da própria administração pública, seja indiretamente por meio da nova elite de gerentes, com seu discurso de racionalização científica e econômica do trabalho em saúde, retira o controle da avaliação do trabalho medicinal das mãos dos próprios profissionais, a crescente complexidade interna do sistema da medicina, com organizações e disciplinas cada vez mais especializadas, torna a condução política do “produto final” da ação medicinal impraticável.

Desse modo, os programas de metas formulados pela política muito dificilmente conseguem se impor e estruturar as relações de interdependência entre as unidades organizacionais do sistema. O fracasso na cooperação entre essas unidades, como no caso da cooperação entre as unidades dos distintos níveis de complexidade do SUS, torna-se problema recorrente. E cada organização tende a atribuir esse problema a seu entorno, ou seja, às outras organizações do sistema, sobretudo ao próprio Estado, para o qual, no entanto, o problema é sempre uma chance de preparar novos programas de metas e produzir novas decisões coletivamente vinculantes. No entanto, os programas políticos acabam tendo efeitos significativos sobre as condições de funcionamento do sistema da medicina, embora não se possa esperar, como os estudos sobre implementação de políticas públicas

demonstram, que esses efeitos possam ser conduzidos de forma trivial pela ação política.

Assim como a ciência e a política, o direito também produz injunções que disputam a gestão de organizações de saúde, gerando com isso uma direcionalidade para as práticas de diagnóstico e tratamento que entram, ou podem entrar, em conflito com outras formas de gestão que também pretendem estruturar as práticas organizacionais envolvidas com o sistema de saúde. É o que se tem chamado de “judicialização das políticas de saúde” (MENICUCCI, 2010). Em outras palavras, significa que recorrer às instâncias judiciais passou a ser interpretado como uma forma de “garantia dos direitos à saúde”. Contudo, o uso de tal procedimento adiciona outro complicador aos gestores do sistema, que se veem obrigados a responder a essas demandas.

A intervenção do judiciário na política não representa, por si mesma, judicialização. Ao contrário, a relevância do direito para o poder político é fator decisivo no processo de autonomização do sistema político em relação às forças e pressões sociais do seu entorno. É somente na medida em que decisões políticas tornam-se cada vez mais submetidas às exigências de garantir direitos fundamentais e procedimentos consagrados na Constituição que a política vai se desacoplando de injunções particularistas, oriundas de grupos sociais específicos, e abrindo-se à inclusão de interesses e aspirações de um público mais variado de indivíduos.

Esta *constitucionalização do poder* é condição necessária da democracia e da ampliação (para mais setores da sociedade) e aprofundamento (envolvendo mais categorias de direitos) da cidadania. A partir da constituição, e, sobretudo com o desenvolvimento de normas que ampliam o leque de comprometimentos com direitos concretamente definidos, a política fica obrigada a executar políticas públicas com as quais se compromete por meio do processo de legislativo.

O processo de “judicialização das políticas públicas” extrapola o nível do comprometimento jurídico do Estado com decisões políticas formuladas na própria arena política: ao invés de apenas exigir o cumprimento de políticas já formuladas pelos governantes democrática e constitucionalmente constituídos, as decisões jurídicas passam a exigir, na prática, uma efetiva reconfiguração das prioridades orçamentárias, reformulando, assim, as próprias diretrizes da ação do poder público.

O exemplo emblemático é mesmo o da saúde. Como demonstram Menicucci e Machado (2010), para o caso do município de Belo Horizonte (MG), a busca individual pela garantia de financiamento público para determinados tratamentos (medicamentos, equipamentos etc.) que o Sistema Único de Saúde não se compromete a assegurar por meio de suas políticas, gera impactos orçamentários que representam uma efetiva modificação das prioridades do sistema.

O respeito à autonomia do sistema político exigiria, por parte do sistema jurídico, que, no caso de decidir pela criação de uma nova política ou prioridade no setor de saúde, ele se atesse à exigência do mínimo constitucional (BASTOS; SANTO; TERRA, 2013). Mas as decisões têm ido muito além desse mínimo, representando uma efetiva intromissão da justiça na criação de políticas públicas. Desse modo, a “judicialização da saúde” concorre com os imperativos da gestão pública na seleção de premissas que vão orientar o funcionamento de organizações da saúde, por exemplo, reforçando uma lógica de concentração do acesso a serviços de saúde nas mãos dos que já possuem acesso privilegiado à justiça e indo, com isso, na contramão das normas universalistas do SUS.

Outro exemplo ilustrativo de nossa tese teórica – que podemos resumir sempre com a seguinte fórmula: a gestão pública das organizações da saúde está imersa em um contexto de disputa com outras formas de gestão – é o que podemos chamar de “colonização da gestão pública pela gestão privada da saúde”. Trata-se aqui do processo pelo qual as normas universalistas do SUS vão sendo, na prática, substituídas pela assimetria entre “pagante” e “não pagante” (ou “SUS-dependente”), gerada no setor privado. Ainda que, constitucionalmente, o setor privado tenha sido concebido como complementar em relação ao setor público, na prática, ele tem sido identificado e tratado (inclusive pelo Estado) como o mais adequado para garantir o acesso ao que há de mais exigente em termos de diagnóstico e tratamento.

Nesse sentido, a relação com o Estado ocorre por meio de transferência de recursos do setor público para o setor privado, pela renúncia fiscal, uma vez que são concedidos incentivos tributários aos usuários, por meio da isenção de parte do Imposto de Renda quando da contratação de planos privados de prestação de serviços de saúde, quer eles sejam pagos individualmente pelos usuários ou através de empresas

que concedem esse benefício aos seus empregados. Os incentivos tributários para estimular a rede de saúde privada representam uma tentativa de aliviar o papel do Estado como prestador de serviços e respondem a aproximadamente 1/4 do orçamento destinado à saúde pública (OCKÉ-REIS, 2013).

Essa política é amplamente regressiva, posto que tende a beneficiar os segmentos mais privilegiados da população que, na prática, seriam os que pagam, proporcionalmente, mais imposto. O subsídio concedido representa uma redução na arrecadação da União e, conseqüentemente, a perda da capacidade de usar tais recursos com políticas redistributivas (MÉDICI, 1995).

Todas essas formas de relações estabelecidas entre o sistema privado de saúde e o público mostram o caráter desigual dessa convivência, dado o acesso aos recursos públicos ou por isenções tributárias, reforçando o caráter *rent seeking* existente na relação entre o público e o privado. A dualidade do sistema de saúde ressalta a complexidade das relações entre esses dois subsistemas em um cenário no qual as relações intergovernamentais não são transparentes e as instituições de controle e fiscalização dos recursos públicos não dão conta dessa complexidade setorial.

Nesse processo de “colonização da gestão pública pela gestão privada,” o Estado não desempenha um papel meramente passivo; ao contrário, pressionado pela falta de consenso político em favor do fortalecimento do setor público e pela crescente legitimidade do setor privado, o Estado tem atuado como um verdadeiro organizador do mercado de seguros privados,

[...] o que contribui para o enfraquecimento da proposta do SUS, de caráter publicista e universalista, e para o fortalecimento da segmentação de clientela, reforçando a perspectiva de que ao sistema público cabe a cobertura da população mais pobre e em condições desfavoráveis de inserção no mercado de trabalho (MENICUCCI, 2008, p. 1.403).

Também, nesse caso, se verifica que a gestão pública não opera no vazio. Suas diretrizes constitucionais são deslocadas por condicionantes mais particularistas (como a renda, ou o acesso

privilegiado a planos coletivos por meio da inserção no mercado formal de trabalho) em relação à norma de que a condição de cidadão deve ser o principal critério de acesso. A gestão privada, por meio do poder informal de *lobbies*, mas também por meio de consensos construídos na esfera pública, é, talvez, a forma de gestão que mais disputa com as premissas da gestão pública na seleção de estruturas que vão orientar o funcionamento das organizações da saúde, sobretudo no que tange às questões de inclusão e exclusão.

Para analisar as práticas de gestão do SUS é, em resumo, necessário partir do pressuposto de que nem a sociedade nem seu sistema de saúde podem ser administrados a partir de um único centro gestor. Por um lado, a sociedade é diferenciada em subsistemas funcionais que não se deixam gerir unicamente pela política – pensada por muitos, de modo ingênuo, como o centro da sociedade –, embora a gestão política (gestão pública) possa influenciar as organizações de saúde. Por outro lado, o próprio sistema de saúde é “disputado” por uma variedade de formas de gestão – profissional, científica, econômica, política, coordenação por meio de redes de contatos, por cultura organizacional –, ou seja, de soluções alternativas para o problema da coordenação do trabalho medicinal, sendo, portanto, objeto de processos multicêntricos de gestão (VOGD, 2005, p. 247).

Nesse sentido, o problema da não realização dos programas formulados para cumprir as exigências normativas do SUS é um problema que surge nas operações do sistema político em suas decisões visando a (re)estruturar e a (re)organizar o sistema de saúde e não um problema oriundo da própria medicina. O problema só se coloca na medida em que a política cria a expectativa/tenta instituir uma forma de gestão (pública) das organizações de saúde que almeja modificar tanto os critérios de acesso ao sistema como a própria natureza da ação medicinal. Por um lado, trata-se de garantir o acesso de todos os cidadãos às unidades de saúde em todos os níveis (baixa, média e alta) de complexidade, dissolvendo a oferta de serviços diferenciados de acordo com o poder de compra da pessoa ou do segmento populacional e assim retirando do “mercado” a primazia de definir os critérios de inclusão (FEUERWERKER, 2005, p. 491). Por outro lado, trata-se também de alterar a concepção hegemônica do trabalho em saúde, fomentando a participação do usuário, valorizando o papel dos profissionais “não

médicos” e priorizando o serviço de atenção primária e prevenção em relação aos serviços de alta complexidade.

A não realização destas duas pretensões normativas ocupa lugar de destaque nos diagnósticos sobre o SUS. Para Feuerwerker (2005, p. 497-498) existem dois fatores principais responsáveis pelo Estado não assegurar o acesso universal ao sistema: 1) a fragilidade político-administrativa dos municípios em formular, financiar, implementar e gerir as políticas de saúde, resultado tanto do centralismo financeiro e político do Ministério da Saúde como da precariedade técnica da gestão pública municipal; e 2) o predomínio do modelo privatista e mercadológico na formação dos profissionais da área, de modo que aqueles que vão desempenhar os papéis organizacionais do SUS incorporam expectativas divergentes daquelas estabelecidas pelas normas constitucionais que oficialmente deveriam reger o sistema. No que se refere às dificuldades de alterar a natureza da ação medicinal, a autora aponta a resistência do “setor” clínico do sistema em responder às injunções por mudanças e a política de alocação de recursos que privilegia o nível de alta complexidade como as principais causas. Por um lado, há uma cisão entre epidemiologia e clínica responsável por restringir o sucesso da reforma das práticas ao campo epidemiológico:

A contraposição entre epidemiologia e clínica está por trás da opção por investir na atenção básica para reorganizar as práticas de saúde. A atenção básica seria o mundo das práticas coletivas, portanto mais favorável às inovações programáticas e paradigmáticas, e os demais segmentos do sistema seriam o mundo da clínica, subjugado por conceitos e práticas hegemônicas de saúde (FEUERWERKER, 2005, p. 496).

Por outro lado,

[...] não se propuseram políticas ou iniciativas significativas para reconfigurar as práticas de saúde na atenção especializada e nos hospitais (no máximo trabalhou-se pela humanização desses serviços, particularmente dos hospitais) que, portanto, continuam efetivamente operando na lógica hegemônica. (FEUERWERKER, 2005, p. 496).

A própria lógica de distribuição de recursos, que privilegia a atenção terciária, de alta complexidade e investimentos tecnológicos, reforçaria essa cisão, contribuindo para que as práticas hegemônicas continuem a dominar o setor clínico. No entanto, visto de uma perspectiva sociológica, o problema se coloca de outro modo. O chamado setor clínico, centrado na concepção biológica e tradicional da doença, é aquele que desempenha a prática social constitutiva do sistema da medicina: o diagnóstico e o tratamento de doenças, para o que a identificação dessas últimas é elemento indispensável.

Já o setor de atenção primária, centrado na prevenção, somente é funcional para a medicina quando serve para identificar prematuramente enfermidades ou algum potencial de enfermidade capaz de demandar diagnóstico e tratamento. O problema decorre da tentativa de alterar politicamente o modo de operação do sistema funcional da medicina, já que esse sistema, centrado na identificação de doenças, opera justamente na contramão das políticas que buscam priorizar a prevenção em detrimento da atividade clínica de diagnosticar e oferecer tratamento. Não é um problema de falta de gestão; é um problema de conflito de gestão: o conflito entre a gestão política e a gestão medicinal no arranjo organizacional da saúde.

Além disso, como Feuerwerker também ressalta, a coordenação do trabalho em saúde não pode ser concebida de modo “trivial”, como se o trabalho em saúde pudesse ser completamente gerido pelas normas e programas oficiais:

O trabalho em saúde não é completamente controlável, pois se baseia em uma relação entre pessoas, em todas as fases de sua realização e, portanto, sempre está sujeito aos desígnios do trabalhador em seu espaço autônomo, privado, de concretização da prática. Muito longe de ser uma “caixa vazia”, cada trabalhador e cada usuário tem idéias, valores e concepções acerca de saúde, do trabalho em saúde e de como ele deveria ser realizado. E todos os trabalhadores fazem uso de seus pequenos espaços de autonomia para agir como lhes parece correto, de acordo com seus valores e/ou interesses (FEUERWERKER, 2005, p. 501).

O cotidiano do trabalho em saúde seria, por isso, o lugar de encontro (e confronto) entre normas e papéis institucionais e as

expectativas “privadas” e informais de cada trabalhador – o que a sociologia das organizações chama de “cultura organizacional”, “apesar de haver uma direção, os gestores, a quem formalmente cabe governar” (FEUERWERKER, 2005). Todo ator em situação de governo se depara com outros atores que disputam com ele a direcionalidade da ação. Ou seja, a gestão pública não opera no vazio, pois toda tentativa de aumentar a governabilidade do gestor é sempre uma tentativa de ampliar os controles sobre a gestão informal dos profissionais e diminuir seu poder de coordenação sobre o trabalho em saúde.

Um interessante caminho para ilustrar empiricamente os conflitos entre diferentes formas de gestão parece ser o tema da atribuição de resolutividade pelos trabalhadores e gestores das organizações de saúde. A resolutividade é um princípio normativo do SUS que busca coordenar o trabalho em saúde no sentido de realizar as ações medicinais previstas para o nível de complexidade de cada unidade do sistema. As unidades são hierarquizadas em três níveis de complexidade. O nível primário é qualificado para as ações de prevenção comunitária e coletiva. Os casos que não puderem ser resolvidos neste nível são encaminhados para o nível secundário, onde se realizam as atividades assistenciais nas quatro especialidades médicas básicas: clínica médica, ginecologia e obstetrícia, pediatria e clínica cirúrgica, além de especialidades estratégicas, nas modalidades de atenção ambulatorial, internação, urgência e reabilitação (MARQUES et al., 2012).

Já os casos mais complexos são destinados ao nível terciário, qualificado para atendimento ambulatorial, internação e urgência. O princípio da resolutividade é a exigência de que, quando um indivíduo busca atendimento ou quando surge um problema de impacto coletivo sobre a saúde, a unidade correspondente esteja capacitada para enfrentá-lo e resolvê-lo até o nível de sua complexidade. Ou seja, a resolutividade não pode ser entendida fora do modelo hierarquizado por níveis de complexidade que estrutura o SUS. Para ser considerada resolutiva, a unidade de saúde deve ser capaz de atender às demandas e encaminhar os casos que necessitem de atendimento mais especializado para os outros níveis.

No entanto, a definição do que seja, na prática, um atendimento resolutivo parece envolver conflitos de significados e de atribuições das causas dos problemas de não resolutividade. Em estudo qualitativo

realizado em Belo Horizonte (MG) (Marques et al., 2012), verificou-se um conflito entre a perspectiva dos gestores e a perspectiva dos trabalhadores de diferentes unidades de saúde (UBS, UPAs etc.) sobre o tema. Na visão dos trabalhadores, o atendimento é resolutivo mesmo quando se encaminha o usuário para uma unidade de maior complexidade, caso as modalidades de diagnóstico e tratamento previstas para aquela unidade já não sejam suficientes para tratar do caso. O resultado final do caso, incluindo o retorno do paciente à unidade de menor complexidade com diagnósticos realizados em unidades de maior complexidade, é de interesse secundário nessa concepção da resolutividade. A não resolutividade é atribuída ao entorno, seja ao sistema de Referência e Contrarreferência (que deveria reger a interdependência entre os níveis de complexidade), que não funciona, seja aos usuários que não “entendem” ou não “respeitam” o foco da referida unidade.

O Sistema de Referência e Contrarreferência é a relação entre o encaminhamento (Referência) de pacientes de uma unidade de complexidade inferior para uma unidade de complexidade superior e o (re)encaminhamento (Contrarreferência) desses pacientes (uma vez satisfeita a necessidade pelo atendimento de maior complexidade) à unidade menos complexa a fim de dar prosseguimento ao tratamento. Assim, mesmo que o atendimento básico garanta, inicialmente, o acesso ao serviço de saúde, a integralidade desse serviço e, assim, a capacidade da unidade básica em prosseguir com o ciclo de diagnóstico e tratamento (resolutividade) são estruturalmente prejudicadas caso o paciente encaminhado não retorne com os exames necessários para concluir o diagnóstico. O problema decorre, portanto, de uma tensão entre princípios normativos do SUS e a ausência dos pressupostos organizacionais para a concretização desses princípios.

Elemento decisivo neste arranjo organizacional é precisamente o Sistema de Referência e Contrarreferência enquanto mecanismo que estrutura a interdependência entre as organizações dos distintos níveis de complexidade do SUS: dele depende o desempenho de cada unidade do sistema global, ou seja, sua capacidade de concluir ciclos de diagnósticos e terapias (resolutividade).

Só para dar um exemplo recorrente na literatura (FEUERWERKER, 2005), a integralidade no acesso à saúde (o acesso

a todos os níveis de complexidade necessários para iniciar e concluir um ciclo de diagnóstico e terapia) é dificultada frequentemente pela má qualidade do Sistema de Referência e Contrarreferência que deveria fazer funcionar as relações de interdependência entre as diferentes unidades dos três níveis de complexidade do sistema.

Já na visão dos gestores, a resolutividade não pode ser separada da produtividade e, principalmente, da satisfação do usuário que, em geral, quer ver seu caso resolvido em uma única unidade de saúde: “na visão dos gerentes, para ser resolutivo um serviço precisa encaminhar pouco e ser capaz de corresponder às expectativas dos usuários” (MARQUES et al., 2012, p. 825).

De algum modo, ambos, trabalhadores e gestores, parecem tentar dar conta de um mesmo problema: ver o desempenho de “sua” unidade classificado como resolutivo, correspondendo assim às expectativas normativas formuladas pelo SUS. A diferença parece ser a seguinte: enquanto os profissionais se apegam à divisão entre níveis de complexidade para defender a resolutividade de suas competências, colocando a autonomia profissional em primeiro plano como uma categoria de coordenação do trabalho e “devolvendo” o problema da integração das redes de saúde para o entorno, o gestor formal está preocupado em controlar os efeitos que os serviços de saúde podem ter na visão que o público vai construir sobre a organização e seu gestor, ainda que isso represente passar por cima dos procedimentos defendidos pela profissão médica. Temos aqui boas pistas de um conflito entre diferentes formas de gestão em organizações da saúde, vinculadas à diferenciação funcional da sociedade: uma gestão profissional vinculada à própria medicina e outra vinculada ao sistema político. Uma preocupada com os programas condicionais de cada unidade e outra com os programas de metas e com a prestação de contas ao público politicamente relevante.

5 Considerações finais

Neste artigo, tentamos desenvolver uma abordagem teórica sobre a gestão de políticas públicas apoiada na teoria da diferenciação funcional da sociedade. O objetivo principal foi estabelecer um diálogo entre a análise da gestão de políticas públicas e a sociologia das organizações.

Partindo da concepção de que a sociedade moderna é diferenciada em subsistemas funcionais, concebemos a gestão pública como uma forma específica – entre outras – de seleção de estruturas (premissas decisórias) com o objetivo de orientar o funcionamento das organizações responsáveis pela realização de políticas públicas. A questão fundamental é que essa forma específica de seleção de estruturas vincula-se, primariamente, à dinâmica do sistema político e não representa a exportação direta de padrões de conduta para as organizações da saúde. Isto porque estas organizações funcionam como sistemas sociais autopoieticos, sendo autônomas no que tange à seleção interna de estruturas. Sistemas sociais são “máquinas não triviais”: reagem a estímulos do ambiente levando em conta seu estado atual e sua história, gerando assim um grau significativo de imprevisibilidade para toda tentativa de condução externa de suas operações. A rigor, os estímulos externos são selecionados e reconstruídos pelas operações próprias de cada sistema social.

Nesse sentido, a abordagem teórica aqui desenvolvida nos obriga a conceber a gestão pública de forma igualmente “não trivial”. Ou seja, não mais como determinação externa – por parte da política – das premissas decisórias que vão orientar o funcionamento de sistemas sociais. O ensinamento mais importante dos estudos sobre implementação de políticas públicas – os quais buscamos seguir neste nosso trabalho – é justamente o de que os sistemas sociais responsáveis pela implementação não se deixam governar, de forma direta e sem mediações, pelas decisões construídas externamente. Nesse sentido, uma concepção “não trivial” da gestão pública, coerente com nossas hipóteses teóricas e com os achados empíricos dos estudos de implementação, deve partir da imprevisibilidade que é constitutiva de toda tentativa de um sistema social de conduzir o funcionamento de outro sistema social. Portanto, problemas como “déficit de implementação” e outras formas de percepção de consequências não planejadas da ação administrativa não devem ser concebidos como deformações daquilo que seria, por contraste, o funcionamento normal da gestão pública. Em nossa concepção, esses problemas devem ser concebidos como aspectos constitutivos da gestão pública, pois esta é sempre confrontada com fracassos, com a contingência dos casos bem sucedidos e mal-sucedidos, os quais podem ser tomados como

tema de auto-observação (avaliação de políticas). Nesse contexto, é necessário que o sistema político seja observado (inclusive enquanto auto-observação) em suas relações de interdependência com os sistemas sociais de seu entorno, os quais, não raro, disputam com ele a prerrogativa de selecionar premissas para orientar o funcionamento das organizações responsáveis pela realização de políticas públicas. Tentamos ilustrar essa abordagem teórica com uma análise preliminar do SUS.

O caminho para a concretização do acesso universal à saúde é pensado como dependendo de uma série de diretrizes organizacionais referentes à formulação, à implementação e à avaliação de políticas públicas: descentralização, integralidade e participação da comunidade (CF, 1988). Traço comum a todo diagnóstico da não realização desse acesso universal é apontar a insuficiente institucionalização das diretrizes organizacionais estabelecidas pela carta constitucional como uma das principais razões do problema.

Apesar das iniciativas para a implantação de um sistema público de saúde nos moldes estabelecidos pela Constituição de 1988, ainda persistem deformações graves em todo o processo, sendo exemplos: a má utilização dos recursos públicos destinados à saúde, em todas as esferas de governo e níveis de prestação de serviços; centralização das funções governamentais, marcadas por mecanismos clientelistas; um modelo de atenção centrado na medicina curativa e hospitalocêntrica; oferta deficitária dos serviços de saúde; controles precários dos repasses e da distribuição interna dos recursos aos prestadores de serviços, dentre outras deformações que estariam contribuindo para a baixa credibilidade operacional do sistema público de saúde do país, mas, que desembocam na opacidade da gestão desta política e na condução política das ações dos diversos subsistemas de saúde.

Já dizia Weber: (1998, p. 98) “quem faz política busca o poder”. A importância política do valor da saúde decorre então de seu potencial em gerar consenso, decisão coletivamente vinculante e chances de poder. Ou seja, na prática, o problema é o de direcionar politicamente as operações do sistema de saúde (o mais correto talvez fosse o “sistema da doença”) a fim de favorecer a inclusão dos indivíduos nas unidades responsáveis por realizar a prática do diagnóstico e da terapia em todos os níveis de complexidade do sistema. Para isso, a política induz a

criação de relações interorganizacionais formalmente definidas por relações de interdependência entre as operações de cada uma das unidades de atendimento aos cidadãos-usuários.

Em parte, o problema decorre da difícil relação de interdependência entre sistemas sociais envolvidos com suas próprias práticas. De um lado, temos o sistema político, no qual atores individuais e coletivos agem em função de construir decisões coletivamente vinculantes que garantam o acesso ou a manutenção de posições de poder. Nesse sistema, os objetivos programáticos do SUS representam, sobretudo, chances de construir consensos e produzir decisões capazes de assegurar o poder.

O problema torna-se ainda mais complexo quando se leva em conta que as organizações do sistema de saúde não estão vinculadas apenas a esse sistema. Além da política, outros subsistemas funcionais atuam ou podem atuar como elementos relevantes do ambiente das organizações da saúde, produzindo injunções que, ao lado das políticas públicas, também vão influenciar ou buscar influenciar o trabalho de diagnóstico e terapia: a economia por meio do financiamento, da indústria farmacêutica e da prescrição de técnicas de gestão fundadas em critérios de eficiência econômica, o direito por meio de decisões que obrigam o Estado a custear determinados tratamentos, a ciência por meio de “métodos objetivos” destinados a padronizar o trabalho dos profissionais da saúde (“Medicina Baseada em Evidências”), entre outros. Além disso, outro elemento indispensável em uma análise aprofundada sobre as formas de gestão que disputam a direcionalidade das práticas organizacionais do sistema de saúde seriam as agências regulatórias, no caso do Brasil, a Agência Nacional de Saúde (ANS) e Agência Nacional da Vigilância Sanitária (ANVISA). As agências podem, entre outras coisas, ser analisadas como arena decisiva, na qual são travadas as disputas pela gestão da saúde. Para encerrar, cabe ressaltar que as hipóteses teóricas aqui desenvolvidas não se limitam à gestão de políticas públicas na área da saúde, podendo ser adaptadas e aplicadas em outras áreas (como a educação, a política agrícola, a produção cultural, entre outras).

FOR A SYSTEMIC SOCIOLOGY OF MANAGEMENT OF PUBLIC POLICY

Abstract: The article is mainly theoretical nature and advocates dialogue between sociology and analysis of public policy management. The central argument is that a broader understanding of the management of public policies requires a theory of society capable of foregrounding the relations between the different subsystems of society in the formulation and implementation of public policy process. The chosen theory of society is the theory of functional differentiation of the German sociologist Niklas Luhmann. The main thesis is that the dilemmas of public management in the face of the difficulties of conducting the process of implementing public policies can be better understood if one part of a theory of society that posits a large set of forms of management, in accordance with the multiplicity of evaluative references introduced by the differentiation of society. In this context, public management is a means – among others – to structure social action organizations and organizational complexes of which directly depends on the chain formulation – implementation of public policy. As an empirical illustration of the theoretical thesis, we present a brief analysis of the Unified Health System (SUS).

Keywords: Functional differentiation. Management of public policies. Sociology of organizations. Health system.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.

BASTOS, T.; SANTO, L. C. do E.; TERRA, A. D. G. Judicialização da saúde pública à luz da teoria luhmanniana: meios para balizar a atuação do poder judiciário em políticas públicas da saúde. In: *II Coninter*. Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Belo Horizonte, out. 2013.

BERG, Marc. Turning a practice into science: reconceptualizing postwar medical practice. *Social Studies of Science*, v. 25, p. 437-476, 1995.

- BIRKLAND, T. *An Introduction to the policy process: theories, concepts and models of public policy making*. New York: M. E. Sharp, 2001.
- BLAU, P. M. O estudo comparativo das organizações. In: CAMPOS, E (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p. 111-135.
- BURNHAM, J. *Das Regime der Manager*. Stuttgart: Union Deutsche Verlagsgesellschaft. 1959.
- CAMPOS, G. W. S. Subjetividade e administração de pessoal: considerações sobre modos de gerenciar trabalho em equipes de saúde. In: MERHY, E. E.; ONOCKO, R. (Org.). *Agir em saúde: um desafio para o público*. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 229-66.
- CONSTITUIÇÃO da república federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 set. 2012.
- DEUTSCHMANN, C. Die mythenspirale. Eine wissenssoziologische interpretation industrieller rationalisierung. In: *Soziale Welt*, v. 47, 1997, p. 55-70.
- DITTERICH, R. G.; MOYSÉS, S. T.; MOYSÉS, S. J. O uso de contratos de gestão e incentivos profissionais no setor público de saúde. In: *Cadernos de Saúde Pública*, v. 28, n. 4, p. 615-627, 2012.
- FEUERWERKER, L. Modelos tecnoassistenciais, gestão e organização do trabalho em saúde: nada é indiferente no processo de luta para a consolidação do SUS. In: *Interface – Comunicação, Saúde, Educação*. v. 9, n. 18, p. 489-506, set./dez. 2005.
- GADAMER, H. G. Rethorik, hermeneutik und ideologiekritik. Metakritischeheröretungen zu “wahrheit und methode. In: APEL, K. et al”. *Hermeneutik und ideologiekritik*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1971.
- GOUDNER, A. *Patterns of industrial bureaucracy*. Gencloe: Free Press, 1954, p. 22-24.
- HUDSON, J.; LOWE, S. *Understanding the Policy Process: analyzing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press, 2004.
- LITWAK, E. Models of bureaucracy with permit conflict. In: *American Journal of Sociology*, v. 67, p. 177-184, 1962.
- LOHR, K; NICKEL, H. *Subjetivierung der Arbeit*. Riskante Chancen. Münster: Westfälisches Dampfboot, 2005.
- LUHMANN, N. *Beobachtung der Moderne*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992.
- _____. Der medizinische Code. In: _____. *Soziologische aufklärung*. 5. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1990, p. 183-195.
- _____. *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Band 1 & 2. Suhrkamp: Frankfurt a. M., 1997.

_____. Funktion und kausalität. In: _____. *Soziologische aufklärung aufsätze zur theorie sozialer systeme*. v. 1, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1974, p. 9-30.

_____. *Ökologische Kommunikation*. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdung einstellen? Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988.

_____. *Organisation und entscheidung*. Westdeutscher Verlag, Opladen, 2000.

_____; SCHORR, K. E. *Zwischen technologie und selbstreferenz*. Fragen an die pädagogik. Frankfurt a, M.: Suhrkamp, 1982.

LUHMANN, N. Selbstorganisation und mikrodiversität: zur wissensoziologie des neuzeitlichen individualismus. In: *Soziale Systeme*, v. 3. n. 1, p. 23-32. 1997b.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Atenção Básica e Programa de Saúde da Família: novos rumos para a política de saúde e de financiamento? *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, v. 8, n. 2, p. 403-15, 2003.

MARQUES, L. M. F.; PENNA, C. M. M.; TANURRE, M. C.; TORRES, L. M. Significado atribuído por trabalhadores da saúde de Belo Horizonte-MG ao princípio da resolutividade nas ações cotidianas. In: *Revista Brasileira de Enfermagem*, Brasília, set./out. 2012; v. 65, n. 5, p. 822-828.

MÉDICI, A. Aspectos teóricos e conceituais do financiamento das políticas de saúde. In: PIOLA, S.; VIANNA, S. (Org.). *Economia da saúde: conceito e contribuição para a gestão da saúde*. Brasília: IPEA, 1995.

MENICUCCI, T.; MACHADO, J. Judicialization of health policy in the definition of access to public goods: Individual Rights versus Collective Rights. In: *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, n. 1, p. 33-68, 2010.

MENICUCCI, T. Relação Público-privado no sistema de saúde brasileiro. In: *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 13, n. 5, p. 1400-1403, 2008.

NASSEHI, A. Die theorie funktionaler differenzierung im horizont ihrer kritik. In: *Zeitschrift für Soziologie*, v. 33, h. 2, p. 98-118, 2004.

OCKÉ-REIS, C. *Mensuração dos gastos tributários: o caso dos planos de saúde – 2003-2011*. Brasília: Nota Técnica IPEA, n. 5, 2013.

PARSONS, T. "Introduction" a *Theory of Social and Economic Organization (Max Weber)*. New York: Free Press, p. 58-60, 1964.

PERROW, C. A society of organizations. *Theory & Society*, v. 20, p. 725-762, 1991.

PEETZ, T.; LOHR, K.; HILBRICH, R. Management, organisation, struktur. Theoretische überlegungen und empirische ergebnisse zur transformation des managements von bildungsorganisationen. In: *Historical Social Research*, 1, v. 36, p. 199-229, 2011.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. University of California Press. Disponível em: <<http://userwww.sfsu.edu/~ccole/documents/Implementation%20paper.pdf>>. Acesso em: maio 2014.

SCHNEIDER, W. L. Systemtheorie, hermeneutische tradition und die theoriesozialer differenzierung. In: RENÉ, J.; HENKEL, A.; RÜCKERT-JOHN, J. (Org.). *Die Methodologien des Systems*. Wie kommt man zum Fall und wie dahinter? Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss, p. 203-224, 2010.

SCHREYÖGG, G. Der Managementprozess – neu gesehen. In: STAEHLE, W.; SYDROW, J. (Org.): *Managementforschung*. v. 1. Berlin: Walter de Gruyter, p. 255-289, 1991.

SIERING, U.; BERGNER, E.; STAENDER, J. Richten sich Ärzte nach Leitlinien? – Eine Analyse der Auswirkungen der Richtlinien der interventionellen Koronartherapie auf den Behandlungsalltag. 2001.

STINCHCOMBE, A. Bureaucracy and Craft Administration of Production. In: *Administrativ Science Quartely*, v. 4, p. 168-187, 1959.

STICHWEH, R. Profissionais in einer funktional differenzierten Gesellschaft. In: COMBE, A.; HELSPER, W. (Org.). *Pädagogische Professionalität*. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns. Frankfurt/Main: Suhrkamp, p. 49-69, 1996.

TACKE, V.: Funktionale Differenzierung als Schema der Beobachtung von Organisationen. Zum theoretischen Problem und empirischen Wert von Organisationstypologien. In: TACKE, V. (Org.). *Organisation und gesellschaftliche Differenzierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, p. 141-169, 2001.

TÜRK, K.; LEMKE, T.; BRUCH, M. *Organisation in der modernen Gesellschaft*. Eine historische Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.

VOGD, W. Die Bedeutung von Rahmen für die Arzt-Patient-Interaktion. Eine Studie zur ärztlichen Herstellung von dem was der Fall ist im gewöhnlichen Krankenhausalltag. In: *Zeitschrift für qualitative Bildungs - Beratungs-und Sozialforschung*, p. 321-346, 2002.

VOGD, W. Medizinsystem und Gesundheitswissenschaften – Rekonstruktion einer schwierigen Beziehung. In: *Soziale Systeme*, v. 11, n. 2, p. 236-270, 2005.

WEBER, M. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, E. (Org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, p. 15-28, 1976.

WEBER, M. *Ciência e Política*. Duas Vocações. São Paulo: Editora Cultrix, 1998.

ALÉM DA IDEOLOGIA: UMA PERSPECTIVA DA TRAJETÓRIA DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

João Paulo M. Peixoto*

Resumo: O processo de reformas estruturais deve ser analisado à luz de um binômio que contempla mudanças simultâneas nas estruturas políticas e econômicas, não importando qual tenha acontecido primeiro. Se as econômicas, como no Chile, ou as políticas, como no Brasil, ou todas ao mesmo tempo, como no caso da Rússia. A realidade é que fatalmente as reformas acontecerão tanto nas instituições políticas quanto nas econômicas.

Palavras-chave: Reformas estruturais. Políticas Econômicas. Governo FHC.

1 Introdução

O processo de reforma do Estado parece ser mais uma variante da antiga disputa ideológica entre liberais e estatistas, entre liberalismo e socialismo, entre economia de mercado e economia estatal, entre capitalismo e socialismo, enfim, uma nova versão do clássico embate entre direita e esquerda. No caso brasileiro, ao menos, razões pragmáticas vieram confundir o confronto das ideias políticas, misturando posições e atores políticos. O próprio presidente Fernando Henrique Cardoso, embora membro de um partido social-democrata, o PSDB, em realidade, pôs em ação, pragmaticamente, um modelo econômico fortemente influenciado pelo liberalismo econômico.

Essa trajetória, fortemente impulsionada por fatores externos (globalização) e internos (crise fiscal), levou o partido e o próprio governo a migrarem da centro-esquerda para o centro do espectro político.

* João Paulo M. Peixoto é professor de Política e Administração Pública da Universidade de Brasília e ex-diretor executivo da Escola de Governo do DF. Seu último livro (Org.) é “Governando o Governo: modernização da administração pública no Brasil”.

2 Estado e desenvolvimento no Brasil: do keynesianismo dos anos 30 ao quase-liberalismo dos anos 90

A teoria do desenvolvimento no pós-guerra teve início nos anos 50 e 60 com a premissa de que os aparatos de Estado podiam ser usados para promover a mudança estrutural. O principal encargo do Estado era acelerar a industrialização, mas também se esperava que desempenhasse um papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura necessária à urbanização. A experiência das décadas subsequentes aviltou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, produzindo em seu lugar uma imagem de espelho do Estado como o obstáculo primeiro do desenvolvimento. Na África, até observadores complacentes não conseguiram ignorar a paródia cruel das esperanças pós-coloniais implantadas no continente pela maioria dos Estados. Aparelhos do Estado inchados também se convertiam em objetos de estudos evidentes para latino-americanos que tentavam compreender as raízes da estagnação eivadas de crises com que se defrontavam (EVANS, 1993).

O Brasil não fugiu à teoria do desenvolvimento: o Estado foi ao mesmo tempo problema e solução, segundo a expressão de Peter Evans.

[...] Foi eficaz em termos de empreendimento em uma diversidade de áreas industriais e que estas sem dúvida contribuíram para o crescimento e industrialização de longo prazo. Tais êxitos, como se poderia esperar, encontram-se em áreas em que as organizações relevantes do Estado dispunham de excepcional coerência e capacidade. Tais organizações coerentes do Estado, por sua vez, também se apoiavam em um conjunto de vínculos com o setor privado, mais eficaz em termos institucionais, exatamente o padrão visível nos Estados desenvolvimentistas do Leste asiático [o Estado como solução].

Ao mesmo tempo, o baixo grau de institucionalização e o caráter clientelista e corporativista inibiram um desenvolvimento generalizado e igualitário da sociedade, por meio da universalização das oportunidades de crescimento econômico e social (problema) (EVANS, 1993).

O Estado intervencionista brasileiro tornou-se quase sinônimo da Era Vargas. Época, também, em que os governos autoritários e

centralizadores, impregnados pelo positivismo dos militares, eram considerados modernos. Esse modelo de desenvolvimento largamente dependente da ação estatal na atividade econômica transcendeu ao próprio Vargas (1930-1945 e 1950-1954), inaugurou um período keynesiano (i.e., governo intervencionista e estado do bem-estar social) destinado a enfrentar as dificuldades do capitalismo provocadas pela crise de 1920. Getúlio moldou definitivamente as instituições políticas, econômicas e sociais do Brasil moderno. O seu projeto, com ênfase na industrialização e inclusão social, foi decisivo para o país, como igualmente o foram a criação da Petrobras, a inauguração da primeira siderúrgica brasileira, a CSN, em Volta Redonda, e o conjunto de leis trabalhistas, agrupadas na CLT, que foi um marco dos direitos sociais dos trabalhadores. Passada a crise, esse modelo econômico – o nacional desenvolvimentismo – persistiu por décadas moldando o desenvolvimento econômico brasileiro, permanecendo praticamente inalterado, embora perdendo força já a partir de 1979, com o início do último governo do Regime de 64, liderado pelo presidente João Figueiredo, até o final do mandato do presidente José Sarney, em 1989.

Segundo Luciano Martins (2000), o pensamento estratégico brasileiro e as políticas públicas dele decorrentes, destinadas a superar o subdesenvolvimento, voltaram-se para a construção de um moderno Estado-nação. Mesmo sendo o subdesenvolvimento percebido como consequência do “atraso econômico” (como nos anos 30), ou como “industrialização incompleta” (como nos anos 50) ou mesmo como a construção de um “poder nacional” (segundo o jargão militar dos anos 70), a ideia subjacente era a da nação-estado. Continua Martins: mesmo assim, foi o nacional-desenvolvimentismo a ideologia que prevaleceu culturalmente até o final dos anos 70 como o núcleo do projeto brasileiro de desenvolvimento. Três elementos caracterizam esse modelo: a) a instituição de um “capitalismo nacional”, a despeito da discussão interna de quão autárquico deveria ser, e qual a função que o investimento interno deveria ter; b) a necessidade de industrialização do país pela via da política de substituição de importações, apesar das dúvidas relativas ao grau de proteção a ser dado às “indústrias nascentes”; e c) a certeza a respeito da função básica do Estado como promotor do desenvolvimento econômico, independente do caráter conflituoso que tais posições a respeito da extensão que este papel estatal viesse a ter.

Dois outros fatores precisariam ainda ser considerados. De um lado, a existência de uma burocracia competente nos altos escalões do aparato do Estado, movida por um “sentido de missão” a encorajar o desenvolvimento nacional. Do outro, práticas populistas e ideologias nacionalistas (quando não regimes autoritários) adaptadas para fazer com que a acumulação de capital e as tensões sociais fossem acomodadas em nome do grande desenho nacional.²

3 O governo Collor: neoliberalismo exógeno e episódico

A posse do presidente Fernando Collor no início dos anos 90 foi um momento de virada desse modelo. Para lidar com a crise das instituições políticas e econômicas legadas pela Era Vargas, Collor introduziu um vigoroso programa de reformas estruturais baseado nas ideias econômicas de centro-direita liberal, com uma certa dose de pragmatismo, pois o presidente não poderia ser alinhado entre os liberais. Pelo contrário, sua formação, origem e métodos caracterizavam-se muito mais pelo autoritarismo e o clientelismo.

Se o processo de liberalização política que começou com a transição de poder dos militares para o primeiro governo civil, em 1985, após 21 anos sob o Regime de 64, pode ser interpretada como a versão brasileira da *glasnost*, a correspondente *Perestroika* estava bloqueada pelos interesses embutidos tanto no aparato do Estado como na economia.

As Constituições afetam o desempenho das economias. A economia política da Constituição de 1988, por exemplo, privilegiou a economia estatal em detrimento da economia de mercado. Para que o Brasil entrasse na nova era da globalização, tornaram-se necessárias alterações substanciais no capítulo da Ordem Econômica da Carta brasileira.

O bloqueio da revisão constitucional em 1993 fez com que continuasse a *glasnost* sem uma consequente *Perestroika*. Ademais, um conjunto de pressões cumulativas legitimou as políticas reformistas

² Durante os anos 50, o *slogan* do Presidente Kubitschek, “50 anos em 5”, usado para descrever os objetivos finais de suas políticas desenvolvimentistas, e a própria construção da monumental Brasília são bons exemplos.

implementadas na década de 1990: o colapso político e econômico do Estado soviético no campo internacional, a eleição de Collor, a inflação galopante acompanhada de grave crise fiscal, o esgotamento do modelo político-econômico e a saturação da sociedade com toda uma geração de políticos tradicionais, a falência do Estado como financiador do desenvolvimento, o ressurgimento internacional do liberalismo econômico e o desejo por mais sociedade e menos Estado formaram um conjunto de pressões que, acumuladas, legitimaram, perante a nação brasileira, uma política de reformas estruturais implementadas a partir da década de 1990.

O poder político e a promoção da riqueza têm estado intimamente entrelaçados ao longo da história do moderno sistema financeiro internacional. A mais recente expressão desse complexo fenômeno que traduz as conexões entre política e economia tem sido a ligação entre autoridade política de um lado e o sistema de produção e distribuição da riqueza, entendido como economia de mercado, do outro (STUBBS; UNDERHILL, 1994). A reforma do Estado, no entanto, não trata de eliminar a intervenção estatal na economia – como apregoam os seus detratores – mas sim de regular os seus limites. Aliás, difícil e complexa tarefa que não encontra unanimidade nem mesmo entre os liberais.

4 Da retórica política à ação governamental: o governo FHC e as reformas estruturais

Eleito no primeiro turno das eleições presidenciais de 1994, com 50,3% dos votos, Fernando Henrique Cardoso foi empossado como Presidente da República Federativa do Brasil em 1º de janeiro de 1995. Prometeu continuar a luta contra a inflação, com o Plano Real – que tinha sido seu objetivo político principal – e, o que é mais importante, prometeu reformar o Estado brasileiro de maneira a devolver ao governo a capacidade de efetivamente governar o país. O Poder Legislativo foi então solicitado a reescrever a Constituição e as demais Leis do país no que se referem a um grande número de tópicos tais como: impostos, investimentos estrangeiros, energia, telecomunicações, mineração, previdência social, relações trabalhistas, mineração, administração pública e concessão de serviços públicos.

O presidente Fernando Henrique definiu como uma de suas metas principais a reforma estatutária e constitucional que não pode ser implementada durante o processo de revisão constitucional. Logo após a posse, a nova administração se concentrou em sua agenda de reformas econômicas cujo objetivo era estabelecer um mercado de economia aberta que assegurasse tanto a estabilidade econômica quanto a continuação da luta contra o retorno da inflação. Tendo o presidente sido eleito, sobretudo devido ao sucesso de seu plano de estabilização econômica – o Plano Real –, que diminuiu significativamente a taxa de inflação, a reforma do Estado se fazia necessária para assegurar a continuidade de seu sucesso. E o plano havia, realmente, sido bem sucedido: o índice de preços ao consumidor caiu de 42,2% em janeiro de 1994 para 3,3% em agosto de 1994 e para 0,4% em fevereiro de 1996.³ A taxa de inflação do início de 1996 foi a menor dos últimos 23 anos. A continuidade do sucesso do plano de estabilização estava, no entanto, baseada na responsabilidade fiscal e numa redução dos gastos públicos.

Tão logo tomou posse, o Presidente Fernando Henrique dedicou-se a formar uma aliança política pró-reformas. O governo tomou claramente posição favorável à reforma constitucional e usou de todos os instrumentos a seu dispor para adiantar o programa de reformas no Congresso. O Presidente acentuou a necessidade de completar o programa de reformas tanto para dar continuidade ao sucesso da estabilização econômica quanto para assegurar que o esforço no sentido da liberalização econômica fosse levado a efeito sem nenhum entrave legal.

O federalismo distorcido da Constituição de 1988 havia provocado gravíssimas debilidades financeiras no governo central, afetando preocupantemente a governabilidade ao transferir grandes quantidades de recursos aos estados e municípios, sem a eles transferir os encargos correspondentes. A reforma constitucional se fazia necessária para reduzir o tamanho da estrutura do Estado e para estabelecer um novo “pacto social” que permitiria ao sistema federativo operar adequadamente.

Os partidos do centro e do centro-esquerda, embora muitos deles estivessem divididos a respeito do assunto, colocaram-se a favor das reformas. Mais importante, no entanto, foi a coalizão formada a partir dos três partidos políticos que elegeram Fernando Henrique em 1994:

³ Conjuntura Econômica, Fundação Getúlio Vargas.

o próprio partido do presidente, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Além deles, o Presidente conseguiu viabilizar uma coalizão legislativa incluindo o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Embora o PMDB houvesse sido hegemônico durante a Assembleia Constituinte de 1987/88, muitos membros do partido demonstraram dúvidas sobre muitas das determinações constitucionais.

O Partido Progressista Brasileiro (PPB), que, através de suas siglas anteriores (ARENA e PDS), havia dado apoio parlamentar ao regime militar, colocou-se a favor das reformas, de modo, aliás, coerente com sua plataforma de liberalismo econômico. Embora seus líderes estivessem conscientes de que o programa de reforma poderia se transformar num ganho político para a presidência de Fernando Henrique, o partido, de modo geral, votava favoravelmente a sua aprovação no Congresso. Em maio de 1996, o PPB se aproximou ainda mais do governo ao tornar-se parte integrante da coligação governamental. Naquela data, um de seus membros, o Deputado Francisco Dornelles, foi indicado para o Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo.

Um segundo elemento a favor das reformas concentrou-se no apoio das associações empresariais, preocupadas com tópicos como privatização, reforma dos juros, investimentos estrangeiros e o fim dos monopólios estatais. Dentre tais organizações estiveram a FIESP, Federação das Indústrias dos Estados de São Paulo, e sua similar a nível nacional, a CNI, Confederação Nacional das Indústrias. Além desses, outros grupos econômicos organizaram *lobbies* para pressionar o Legislativo a favor das reformas. No caso das telecomunicações, um grupo de *lobby* foi organizado com o objetivo de lutar pela derrubada da provisão constitucional que estabelecia o monopólio estatal, tendo sido financiado por grandes empresas privadas diretamente ligadas ao setor.

A reforma econômica prosseguiu de forma constante durante 1995.⁴ Apesar do programa antirreforma da oposição, o governo pode avançar na votação no Congresso Nacional de um número significativo

⁴ Um estudo detalhado dessas reformas pode ser visto em “A política das Reformas Econômicas no Brasil” (POJO DO REGO; PEIXOTO, 1998).

de emendas constitucionais que conseguiram o que o processo de revisão constitucional havia tentado fazer, sem sucesso, dois anos antes. Nenhuma força política no Congresso foi capaz de se opor, com sucesso, ao bloco de apoio do governo, composto de mais de 370 deputados e 60 senadores. No entanto, já que os partidos políticos brasileiros são conhecidos por sua falta de coesão e disciplina, havia uma necessidade constante de se assegurar que seus votos seriam realmente a favor das propostas governamentais.

Diferentemente de Vargas e Collor, o governo Fernando Henrique, ao longo de seis anos, implementou um conjunto de mudanças destinadas a enfrentar essa crise estrutural do Estado que viria, em consequência, alterar profundamente a herança varguista.

Essas mudanças estruturais lastreadas significativamente no pragmatismo como método de decisão governamental e dispostas em duas categorias principais – reforma do Estado e reforma do aparato do Estado – deram-se a nível político e administrativo.

Aproveitando-se de sua “honey-moon phase” com o eleitorado, durante os primeiros 100 dias de governo, o governo articulou e conseguiu que o Congresso Nacional aprovasse seis emendas constitucionais que alteraram profundamente o papel do Estado no campo econômico, por intermédio de mudanças no Capítulo da Ordem Econômica da Constituição Federal. Foram quebrados os monopólios estatais nos setores de energia elétrica, telecomunicações e petróleo; extinto o monopólio dos estados na comercialização do gás canalizado; alterado o conceito de empresa nacional e o monopólio oficial na navegação de cabotagem.

5 Reforma do aparato do estado

Buscando definir *reforma Administrativa*, que se coloca no contexto das mudanças estruturais, é inevitável que a expressão surja quase como sinônimo de burocracia e do processo de racionalização, iniciado com a revolução burocrática nas monarquias absolutistas da Europa durante a Guerra dos Trinta Anos. Reforma e mudança são companheiras inseparáveis da resistência e da turbulência. Reforma Administrativa foi definida por Montgomery (1969, p. 8) como

“Um processo político destinado a ajustar o relacionamento entre a burocracia e outros elementos da sociedade, ou entre elementos da própria burocracia”. Tanto os propósitos da reforma como os males a serem eliminados por meio dela variam de acordo com as circunstâncias políticas. De uma maneira geral, a Reforma Administrativa pode ser vista como o poder político em ação; contendo racionalizações ideológicas, disputa por controle de determinados setores, serviços e pessoas, atores políticos, instituições e outros instrumentos de ação política e administrativa.

Uma questão metodológica que parece esquecida é exatamente a diferenciação entre Reforma do Estado e Reforma Administrativa, talvez pela própria inexistência de uma definição universalmente aceita para ambas. A primeira insere-se no plano político superior, pois, na medida em que redefine as funções e a abrangência da intervenção estatal na economia, por exemplo, altera o perfil da entidade política maior e as suas relações com a sociedade civil. A outra se coloca como reflexo da primeira por necessidade de ajustamento do aparato estatal às suas novas atribuições. Uma refere-se ao todo; a outra a uma parte dele. A reforma Administrativa é *parte da agenda* da reforma do Estado e não um-fim-em-si-mesma, como às vezes pode insinuar-se.

Seja com o apoio dos tanques do General MacArthur, como aconteceu no processo de reformas estruturais do Japão no pós-guerra, seja sustentada pelo ímpeto do regime revolucionário de 1964 no Brasil, seja pelo *direito da força*, como na ditadura do General Pinochet, seja no contexto da crise econômica aguda, como na Argentina ou pela via do processo de *Fujimorização* peruano, o fato é que a história nos lembra que processos de mudança institucional não pertencem ao reino das coisas que acontecem placidamente.

O Brasil moderno viu acontecer quatro grandes reformas no seu aparato estatal: a reforma pioneira durante o “Estado Novo”, que sedimentou as bases do estado administrativo e interventor; a reforma relativa ao período de modernização autoritária, durante o regime de 1964, o “choque *Collorido*” e a reforma de Bresser Pereira em 1995.⁵

⁵ Vide detalhamento em Olavo Brasil de Lima Júnior, “As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos” (1998).

A primeira, embalada na proposta modernizante da Revolução de 1930, que inaugurou o Brasil moderno, caracterizou-se pela centralização administrativa, pelo intervencionismo estatal em diversos setores da vida nacional e, notadamente, pela criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) e de um primeiro estamento tecnocrata. Marco das reformas administrativas, tinha como fundamento a implementação, na administração pública federal, do modelo racional burocrático *weberiano*. O serviço público foi, então, objeto de reformas visando a eliminar os resquícios oligárquicos do nepotismo e do clientelismo, buscando substituí-los pela profissionalização e dignificação da função pública. Segundo Beatriz M. de Souza Wahrlich, “a preocupação com a reforma Administrativa surge, no Brasil, através do problema do funcionalismo, focalizado na plataforma de Aliança Liberal”. Além do problema do funcionalismo, no entanto, o Presidente Getúlio Vargas, já naquela época, chamava a atenção para outros temas de igual relevância para o setor, como os que se referiam ao modelo das universidades autônomas e a necessidade de liberdade didática e administrativa para o ensino superior e o ensino secundário.

A segunda teve como traço principal a “administração para o desenvolvimento”, que coincidiu com o período áureo da administração pública no Brasil e no mundo, que vigorou principalmente durante as décadas de 60 e 70. Durante essa fase, o governo apostou alto no tripé: orçamento, planejamento e modernização administrativa.

A reforma Administrativa prevista no decreto-lei 200, ao final do governo Castelo Branco, introduziu outros tantos elementos de modernização e a simplificação da máquina administrativa federal.

Baseado na ideia de que se deveria tirar o Estado de onde ele estivesse atrapalhando a iniciativa privada, na crença na profissionalização, numa reforma de mentalidade, na desestatização, na modernização e na desburocratização do serviço público, Hélio Beltrão comandou um processo que perdurou por mais de 20 anos, no sentido de mudar a face do governo e da prestação dos serviços públicos no Brasil.

Robert Daland, em 1969, compartilhou a mesma análise dos especialistas brasileiros envolvidos na tarefa de reformar a

administração pública quando afirmou que “a burocracia brasileira é a maior, mais constante, mais estável, mais cara e complexa instituição a ser identificada no Brasil”. Contaminada por esse sentimento, a reforma concebida por Hélio Beltrão tinha como objetivo muito mais do que simples mudanças nos organogramas, mas também ensejar uma lenta e duradoura mudança de mentalidade. A reforma Administrativa de 1967 contém muito mais do que novos mecanismos administrativos, havendo se embasado em fortes princípios políticos e filosóficos. Para Beltrão, a reforma dependia da “corajosa adoção de importantes opções de natureza política e filosófica”, consistindo aquela na firme decisão de encará-la como assunto prioritário e esta na coragem de romper “com uma série de hábitos, preconceitos, rotinas e vícios consolidados”, introduzindo-se na administração alguns princípios simples, praticados na vida particular. Entre eles, contava-se a presunção de confiança (confiar nas pessoas e no seu critério de julgamento), a presunção da veracidade (acreditar que as pessoas dizem a verdade), o desapego ao feiticismo do documento (acreditar mais nas pessoas do que nos documentos), a decisão de pagar um preço pela simplificação e pelo dinamismo, eliminando-se custos contrastes, ideias que ele resumia dizendo que “quem decide tem direito a certa margem de erro; é melhor correr os riscos da descentralização do que os da estagnação”. Para Beltrão, tratava-se da reforma das reformas.

O esforço de mudança e modernização do Estado foi seguido por outros governos, independentemente do regime político, como já havia acontecido no período pré-64.

Ainda como parte da mobilização reformista, contida no decreto-lei 200, e posteriormente prosseguida pelo Programa Nacional de Desburocratização, vários esforços foram envidados no sentido de racionalizar e modernizar a Administração Pública Federal.

Heitor Chagas de Oliveira, ex-secretário da SEPLAN/SEMOR, via o Programa como uma maneira de retirar dos dispositivos legais o excesso de formalismo caracterizado pelos rancos arcaicos, oriundos do direito português, especialmente contidos nas ordenações manuelinas, filipinas e noutros documentos da época colonial.

Havia chegado a época, enfim, complementemente-se, de “descolonização” das leis brasileiras.

Prosseguindo na trajetória de mudanças, a outra grande vertente das reformas na era FHC foi direcionada à reestruturação do aparato do Estado, adequando-o ao seu novo papel.

A citada reforma estava assentada em três frentes: institucional-legal, cultural e gestão. A primeira visava a afastar os entraves legais à modernização da administração pública. A segunda mudança seria cultural para possibilitar a transição da cultura burocrática para a gerencial. Por último, a questão da gestão pública trataria do aperfeiçoamento da administração através da modernização da estrutura organizacional e dos métodos de gestão (BRESSAN, 2002, p. 374).

6 Comentários finais

O processo de reformas estruturais deve ser analisado à luz de um binômio que contempla mudanças simultâneas nas estruturas políticas e econômicas, não importando quais tenham acontecido primeiro. Se as econômicas, como no Chile, ou as políticas, como no Brasil, ou todas ao mesmo tempo, como no caso da Rússia. A realidade é que fatalmente as reformas acontecerão tanto nas instituições políticas quanto nas econômicas.

No caso brasileiro, ao menos, razões pragmáticas vieram confundir o confronto das ideias políticas, misturando posições e atores políticos.

A trajetória modernizante, fortemente impulsionada por fatores externos (globalização) e internos (crise fiscal), levou o partido (PSDB) e o próprio governo (FHC) a migrarem da centro-esquerda para o centro do espectro político, aproximando-o do seu principal parceiro de governo: o PFL (hoje Democratas).

O governo do presidente Lula da Silva interrompeu esse processo reformista, centrado em princípios que dizem mais respeito ao Estado desenvolvimentista. Ao Estado promotor e não regulador. O “ataque” ao atual modelo das agências reguladoras e à terceirização vai nessa direção. Por outro lado, o crescimento injustificável do número de ministérios e da administração pública como um todo demonstra que as propostas liberalizantes de “enxugamento” do setor público pertencem ao passado.

É crível supor, no entanto, que esse interregno não reformista não haverá de perdurar por muito mais tempo. A exigência de reformas estruturais é uma demanda intrínseca do Estado brasileiro para atender às pressões estruturais do desenvolvimento nacional. O próprio crescimento econômico servirá como alavanca para a retomada das reformas com vistas ao atendimento de novas demandas econômicas, culturais e sociais.

As reformas pertencem à agenda do Estado e não à de governos simplesmente. Modernizar o Estado e suas instituições é um imperativo estrutural que o Brasil não pode continuar adiando. Do contrário, as portas da modernidade e do desenvolvimento pleno continuarão inacessíveis. As lições do passado bem o demonstram, independentemente do regime político em vigor.

Especialmente nos dias de hoje a agenda reformista se coloca como um imperativo do avanço civilizatório em busca da conquista permanente pela nação brasileira dos valores democráticos, de liberdade e de cidadania.

A presidente Dilma, com as concessões de serviços públicos, vem retomando o processo de ampliação do espaço governamental de prestação de serviços públicos em benefício do setor privado. Certamente não por motivação ideológica. Mais uma vez, portanto, vem prevalecendo o pragmatismo em detrimento da ideologia.

BEYOND IDEOLOGY: A PERSPECTIVE OF THE TRAJECTORY TAKEN BY THE REFORM OF THE STATE IN BRAZIL

Abstract: The process of state reform in Brazil has been polarized between ideology and pragmatism. From Vargas to Fernando Henrique Cardoso these changes have dramatically changed the role of the state in Brazil. The dilemma between a more interventionist state versus a liberal one was a permanent challenge for institution building in modern Brazil. This article addresses that dual perspective [ideology versus pragmatism] for implementing state modernization in the country.

Keywords: Structural Reforms. Economic Policy. FHC Government.

REFERÊNCIAS

BRESSAN, Silvio. Reforma Administrativa. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A Era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2002, p. 374.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

EVANS, Peter. O Estado como Problema e Solução, *Lua Nova*, São Paulo, n. 28 e 29, p. 107-156, 1993.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *RSP*, Ano 49, n. 2, abr.-jun. 1998.

MARTINS, Luciano. In: muddling through changing references: from late Nation-Building to the crisis of the Nation-State, *Daedalus*, v. 129, n. 2, *of the proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*, Spring 2000.

MONTGOMERY, J. D. In: CAIDEN, Gerald E. *Administrative Reform*. Chicago: Aldine Publishing Co, 1969. p. 8.

POJO DO REGO, Antonio Carlos; PEIXOTO, João Paulo M. *A política das reformas econômicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Expressão e Cultura, 1998.

STUBBS, Richard; UNDERHILL, Geoffrey R. D. (Ed.). *Political Economy and The Changing Global Order*. New York: St. Martin's Press, 1994.

WILLIAMSON, John (Ed.). *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994.

ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DOS ESTADOS BRASILEIROS E CONTROLE SOCIAL: NOTAS INTRODUTÓRIAS⁶

Ricardo Borges Gama Neto*

Resumo: Este artigo tem como objetivo discutir de forma introdutória e exploratória um fenômeno que tem ocorrido no Brasil, o desenvolvimento de índices para medir a transparência fiscal dos estados brasileiros. A unidade de análise é o Índice de Transparência da Organização Social Contas Abertas dos anos de 2010 e 2012. Dentre as conclusões destaca-se a evolução qualitativa dos estados quanto à transparência fiscal dos estados.

Palavras-chave: Democracia. Federalismo. Controle Social. Transparência. Mensuração.

1 Introdução

Este texto tem como objetivo discutir um fenômeno que tem ocorrido no Brasil nos últimos anos, o desenvolvimento por diversas organizações sociais de índices para medir a transparência da política fiscal dos estados brasileiros. É um trabalho exploratório, sem pretensão analítica, mas faz parte do esforço de compreender os processos de decisão e implementação de políticas públicas dos governos subnacionais dentro da lógica da manutenção do poder político (DOWNS, 1999).

Transparência pública deve ser entendida como o processo de publicização das informações de interesse do cidadão e da sociedade, em contraposição ao sigilo das mesmas, o que torna mais democráticas as relações entre a sociedade civil e o mundo da política. Nesse sentido,

⁶ Texto apresentado no VII Seminário de Ciência Política da Universidade Federal do Piauí - I Mostra de Trabalhos Científicos, em 27 de novembro de 2014.

* Doutor em Ciência Política, Professor da Universidade Federal de Pernambuco.

a transparência no trato da coisa pública (*res publica*) é fundamental para a consolidação e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito. A *accountability* é a obrigação do governante de prestar conta de suas ações à sociedade civil, e ambas são traços característicos e fundamentais das democracias contemporâneas. Uma democracia efetiva é aquela que desenvolve eficientes mecanismos de controle e prestação de contas.

Este texto tem quatro partes: na primeira, discutiremos, de forma breve, a questão da transparência política e da democracia; na segunda, colocaremos a questão do segredo, corrupção e da política fiscal no Brasil; na terceira, discutiremos o índice de transparência desenvolvido pela ONG Contas Abertas (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2013) e, por fim, uma pequena conclusão.

2 Transparência e democracia

A democracia pode ser percebida como o principal objeto de análise da Ciência Política contemporânea. Todos os temas tratados no interior da disciplina, sejam partidos políticos, movimentos sociais, políticas públicas, governabilidade etc., têm como pano de fundo o funcionamento do moderno estado democrático de direito. Amartya Sen (1999), em artigo escrito há poucos anos no *Journal of Democracy*, defende que o fato político mais importante do século XX foi a transformação da democracia em valor universal, e é um fato que todos os governantes, mesmo os mais autoritários, de alguma forma, tentam vincular seus regimes à democracia⁷.

Os regimes formalmente denominados de democráticos pelas diversas instituições de mensuração de regimes políticos (*Freedom House*, *Polity IV*, *The Economist*) e pelos próprios cientistas políticos que trabalham com o tema observam a existência da forte tensão entre os direitos individuais e coletivos da sociedade civil e o conceito de *Raison d'Etat*. O conceito de razão de estado surge no fim da idade média como consequência da formação dos estados absolutistas e da soberania *westfaliana*. Maquiavel é visto como seu importante teórico, contudo a metáfora da razão e soberania do estado foi magistralmente simbolizado

⁷ Pinochet denominava seu regime político de “democracia autoritária”.

por Thomas Hobbes no seu *Leviatã*⁸, e o Cardeal Richelieu pode ser visto como seu maior exemplo prático.

O conceito de razão do estado parte do pressuposto de que o poder político é uno e indivisível e que a natureza humana é má. Nesse sentido, para que a organização dos homens em sociedades nacionais subsista, é necessário um governante forte. Caso não, há sempre o perigo da anarquia generalizada. A necessidade de construção da paz (Hobbes) e da estabilidade política (Maquiavel), com necessária redução da capacidade individual de agir de acordo com as próprias emoções e interesses, pressupõe o desenvolvimento e manutenção de um aparato estatal baseado em monopólios (uso da força física, emissão de moeda, cobrança de impostos e a elaboração e imposição das leis)⁹, em certo sentido, na construção de sociedades baseadas na identidade nacional e, por conseguinte, na aversão da individualidade e do outro.

Hans Kelsen (2000, p. 196) observa que o conceito de razão de estado está umbilicalmente ligado ao conceito de soberania, “[...] que efetua a absolutização, a divinação do Estado [...]” e que em direção diametralmente oposta está a teoria democrática, que relativiza o poder estatal em *vis-à-vis* à sociedade.

As revoluções liberais do século XVIII desmontaram parte da lógica do estado absolutista. Os novos regimes surgidos de diferentes revoluções, baseados num novo republicanismo e no liberalismo burguês, relativizaram o poder do estado e abriram espaço para a ação da sociedade civil através da representação política e do voto direto, que, inicialmente restrito, passa paulatinamente a absorver todos os homens adultos e, posteriormente, as mulheres. Mesmo que a lógica nacionalista continue a imperar, já não é mais o rei, mas uma amálgama de nacionalidade e estado submetido à lógica do poder político via instituições. A democracia, como regime político resultado dessas tradições, surge com força entre o final do século XIX e do XX, passando por aquilo que Samuel Huntington chama de Ondas de Democratização.

⁸ Para uma discussão mais aprofundada do conceito de razão de estado, ver a coletânea organizada por Antonio Bento: *Razão de Estado e Democracia*.

⁹ Que podem ser resumidas em duas lógicas complementares, a lógica da força e a lógica do capital (TILLY, 1996).

Contudo, a história da democracia no século XX não é linear. No seu todo, pode ser vista como um processo de avanços e recuos. De qualquer forma, há um intenso questionamento sobre o real significado da democracia e suas relações com a economia e com o próprio poder estatal. Há forte crítica quanto ao que significa democracia. Se é especialmente um método de escolha de governantes (minimalismo) ou deve ser visto como um sistema social em que o aspecto da política é um dos elementos de todo um conjunto de processos de democratização das relações socioeconômicas e políticas das sociedades contemporâneas (maximalistas).

Norberto Bobbio (1986), em *O Futuro da Democracia*, apresenta o que no seu entender são os paradoxos e problemas não resolvidos dos regimes democráticos. O subtítulo do livro é exemplar na sua defesa processualista da democracia, *uma defesa das regras do jogo*, isso porque a democracia é o governo do poder visível em que as eleições são o principal instrumento de mudança do poder político. Em contraste, a presença de um poder invisível [do segredo], que corrompe e tenta burlar as escolhas dos eleitores. A corrupção é resultado da invisibilidade e do segredo, e, infelizmente, é através do escândalo que os atos mantidos ocultos tornam-se como um *simulacro público* da verdade.

O momento em que nasce o escândalo é o momento em que se torna público um ato ou uma série de atos até então mantidos em segredo ou ocultos, na medida em que não podiam ser tornados públicos, pois, caso o fossem, aquele ato ou aquela série de atos não poderiam ser concretizados. Pense-se aqui nas várias formas que pode assumir a pública corrupção, o peculato, a malversação, a concussão, o interesse privado em cargos públicos e assim por diante, apenas para dar exemplos banais, coisa corriqueira. Qual empregado público poderia declarar em público, no momento em que é empossado em seu cargo, que irá se apropriar do dinheiro público (peculato) ou do dinheiro que embora não pertencente à administração pública é por ele apropriado por razões de ofício (malversação)? Qual empregado público afirmaria que irá constranger este ou aquele a dar-lhe dinheiro abusando da sua qualidade ou das suas funções (concussão) ou se servir de seu cargo para obter vantagens pessoais (interesse privado em cargos públicos)? É evidente que semelhantes declarações tornariam impossível a ação declarada pois nenhuma

administração pública confiaria um cargo a quem as fizesse. Esta é a razão pela qual semelhantes ações devem ser desenvolvidas em segredo e, uma vez tornadas públicas, suscitam aquela perturbação da opinião pública que se chama, precisamente, “escândalo”. Apenas o tirano platônico pode executar publicamente inclusive aqueles atos imundos que o cidadão privado ou executa escondido ou, reprimindo-os, os executa apenas em sonho, como se violasse a própria mãe. O critério da publicidade para distinguir o justo do injusto, o lícito do ilícito, não vale para as pessoas em quem, como o tirano, o público e o privado coincidem, na medida em que os negócios do estado são os seus negócios pessoais e vice-versa. (BOBBIO, 1986, p. 92).

3 Índices de transparência da Organização Contas Abertas

O voto é o principal instrumento à disposição do eleitor para punir ou premiar governos, contudo, aquele é reconhecidamente um instrumento pobre de *accountability*. A razão desse fato é bastante simples, o eleitor pode ser enganado. Para votar bem, os eleitores precisam de informação, e esta quase sempre é manipulada pelos governos, políticos e grupos sociais a seu favor. Como observam Main, Przeworski e Stokes (2006, p. 106),

se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos.

A transparência das ações governamentais tem sido um tema bastante presente nas discussões e pesquisas que medem a qualidade dos regimes democráticos.

Na história política brasileira, a importância da transparência dos atos políticos *aparentemente* é uma novidade decorrente do aumento do peso da sociedade civil e das transformações que ocorreram no aparelho de estado nos anos 90. Mesmo que possamos encontrar os fundamentos legais na Constituição de 1988 (artigo 5, inciso 33 - “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas àquelas cujo sigilo seja

imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”)¹⁰, no processo de reforma do estado sempre esteve embutida a noção da transparência. Os problemas de governabilidade, ou seja, da capacidade do estado brasileiro de ser efetivo na execução de suas políticas públicas, materializada na alta inflação, que era percebida como resultado da falta de confiança da sociedade nos governantes e a desconfiança no funcionamento do estado, do gerenciamento da economia nacional e da corrupção eram vistos como a consequência de um estado não transparente e ineficiente. A reforma de estado possuía três dimensões, todas com forte impacto sobre o conceito de transparência das ações públicas:

a) uma dimensão institucional-legal - voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias e as organizações sociais; b) uma dimensão gestão - definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e c) uma dimensão cultural - de mudança de mentalidade, visando a passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2013).

O federalismo era percebido como um dos grandes responsáveis pela crise econômica que o país vivia. A falta de regras fiscais rígidas e a forte competição eleitoral em vários estados tornavam a administração dos gastos públicos uma verdadeira caixa preta, cujo desastre aparecia claramente após cada eleição na falência generalizada dos tesouros estaduais. A tentativa de um maior controle e transparência das contas públicas estaduais começou com a Lei Camata I (1995), que estabeleceu regras para ajuste fiscal e limites para a contratação de novos

¹⁰ Devemos observar também que são instrumentos de transparência os artigos 70 e 165.

empréstimos e, posteriormente, com a Lei Camata II – Estabeleceu em 50% da Receita Corrente Líquida o limite máximo de gasto do governo federal com funcionários (mas não era extensiva aos demais poderes da República), manteve em 60% o limite dos estados e definiu regras para a contratação de servidores e estabeleceu punições ao seu descumprimento¹¹.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) promulgada pelo Congresso Nacional em maio 2000, depois de um longo e complicado processo de negociação, estabeleceu várias normas de transparência dos gastos públicos, mecanismos de controle de despesas e ainda promoveu, de forma inédita, a *accountability* nas contas públicas dos governos estaduais, obrigando os entes federativos a um rigoroso controle das despesas, restringindo a capacidade dos governadores de aumentar gastos e investimentos, principalmente em anos eleitorais.

O desenvolvimento de um aparato legal que regulasse as finanças públicas dos entes subnacionais não surgiu no governo FHC. Sua origem pode ser encontrada nas discussões da Constituição de 1988, especificamente no artigo 163¹², que complementa em vários aspectos a lei 4320/64. Contudo, foram os acontecimentos dos anos 1990, tanto dentro do Brasil como internacionais, que forneceram à conjuntura crítica que tornou a construção de normas fiscais de controle dos gastos estaduais, da qual a LRF é o ponto de inflexão mais importante. Em 1998, como consequência das crises econômicas da Ásia, da Rússia e do fracasso da política cambial adotada desde o início do Plano Real, o governo brasileiro foi obrigado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e desenvolveu um programa fiscal baseado no conceito de *Fiscal Transparency* (INTERNATIONAL MONETARY

¹¹ Para Loureiro e Abrucio (2004), o incrementalismo é certamente a característica mais importante dos processos de mudança institucional da era FHC.

¹² “Art. 163. Lei complementar disporá sobre: I - finanças públicas; II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público; III - concessão de garantias pelas entidades públicas; IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública; V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional”.

FUND, 2013a; 2013b)¹³, como os dos Estados Unidos (*Budget Enforcement Act*, 1990) e da Nova Zelândia (*Fiscal Responsibility Act*, 1994).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)¹⁴ trabalha tanto com uma lógica *ex-ante* como *ex-post*; limita os gastos dos três poderes e com o funcionalismo público; impede que gastos sejam passados de um governo a outro sem previsão e propõe que o orçamento, as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal sejam vistos como instrumento de transparência fiscal. Os chefes dos respectivos poderes são obrigados a disponibilizar todos os relatórios de prestação de contas e aumentar o poder dos tribunais de conta e dos ministérios públicos.

O Índice de Transparência da Organização Social Contas Abertas foi desenvolvido para demonstrar o nível de transparência e qualidade dos dados contidos nos portais de informações dos governos estaduais e baseia-se na Lei Complementar 131, que alterou alguns artigos da Lei de Responsabilidade Fiscal e determinou que todos os entes federais apresentem informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira. Os critérios que norteiam o IT foram elaborados por um Comitê de Transparência em parceria com outras organizações sociais como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e universidades (Unicamp e UNB).

A metodologia do IT é baseada em três critérios: a) Conteúdo (60%), b) Série Histórica (7%) e c) Usabilidade (33%). O primeiro refere-se a dados em todas as fases da execução e classificações orçamentárias, detalhes de arrecadação, natureza das despesas, fontes de recursos e divulgação de processos licitatórios, contratos, pagamentos e repasses. O segundo analisa as séries históricas dos dados, frequência de atualização etc. e, por fim, facilidade de navegação, possibilidade de download, mecanismos de comparação de estatísticas e meios de esclarecimento (perguntas frequentes, fale conosco etc.) (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2013).

¹³ O conceito de transparência fiscal desenvolvido pelo FMI possui os seguintes princípios gerais: clareza dos papéis e responsabilidades, processo orçamentário transparente, informação disponível ao público e garantia da qualidade dos dados.

¹⁴ A análise da lei de acesso à informação está fora dos objetivos deste texto. Para mais informações, ver <http://www.portaltransparencia.gov.br>.

Tabela 1 – Notas de Índice de Transparência dos Estados, 2010 e 2012

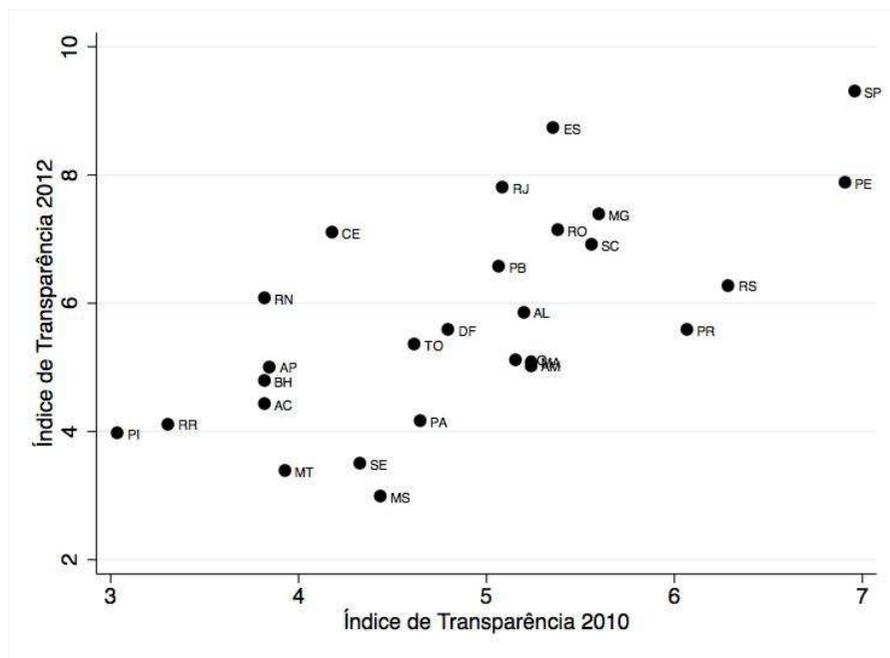
Estados	2010	2012
Acre	3,82	4,42
Alagoas	5,20	5,85
Amapá	3,85	5,00
Amazonas	5,24	5,02
Bahia	3,82	4,78
Ceará	4,18	7,09
Distrito Federal	4,80	5,58
Espírito Santo	5,36	8,73
Goiás	5,16	5,11
Maranhão	5,24	5,07
Mato Grosso	3,93	3,38
Mato Grosso do Sul	4,44	2,98
Minas Gerais	5,60	7,38
Pará	4,65	4,15
Paraíba	5,07	6,56
Paraná	6,07	5,58
Pernambuco	6,91	7,87
Piauí	3,04	3,96
Rio de Janeiro	5,09	7,80
Rio Grande do Norte	3,82	6,07
Rio Grande do Sul	6,29	6,27
Rondônia	5,38	7,13
Roraima	3,31	4,11
Santa Catarina	5,56	6,91
São Paulo	6,96	9,29
Sergipe	4,33	3,49
Tocantins	4,62	5,35
Média	4,88	5,74
Mediana	5,07	5,58
Desvio Padrão	1,002	1,647

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Portal do Índice de Transparência

Em termos gerais, percebe-se que há uma clara evolução na maioria dos estados na comparação entre os dois períodos. Em 2010, nenhum estado tinha nota acima de 7,0. Dois anos depois, sete ultrapassaram essa marca. A nota média do IT subiu de 4,88 para 5,74. Contudo, há uma maior variação nos dados, de 3,92 para 6,31. O desvio padrão de uma avaliação para outra aumentou em 60%. Isso demonstra que há um hiato na capacidade dos estados de tornarem transparentes seus dados fiscais via internet. Em 2010, quinze estados estavam com índices iguais ou superiores à média, e, em 2012, apenas 12, reforçando o entendimento do aumento da desigualdade. O estado de São Paulo

foi considerado o estado mais transparente em ambos os períodos e o quarto que mais evoluiu. A maioria dos governos subnacionais teve uma grande ascensão (17) no índice. O Espírito Santo foi o que mais ascendeu, aumentando sua nota em 61,40%. Contudo, alguns apresentam forte queda, como Mato Grosso do Sul, de 4,44 para 2,98, substituindo o Piauí como o pior colocado no ranking. O estado que teve maior queda de posições foi o Paraná, que caiu do quarto para o décimo quarto lugar. Dois estados apresentaram uma pequena queda em sua avaliação, o que pode ser atribuído a pequenas variações metodológicas.

Gráfico 1 – Dispersão - Índice de Transparência 2010 / 2012



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Portal do Índice de Transparência

O sentido do gráfico parece descrever alguma linearidade, demonstrando que há variação positiva para a maioria dos casos de um ano a outro. O *r* de Pearson entre as duas variáveis foi de 0,6801. Contudo, em um teste de regressão linear simples, o modelo foi rejeitado.

Tabela 2 – Índice de Transparência e Regiões

Regiões	2010	2012
Norte	4,50	5,03
Nordeste	4,54	5,57
Centro-Oeste	4,58	4,26
Sudeste	5,75	8,30
Sul	5,97	6,25

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Portal do Índice de Transparência

Observando o IT por regiões, percebe-se que, em ambos os períodos, o Norte, Nordeste e Centro-Oeste tiveram médias inferiores à nacional, com o agravante de os valores desta última terem piorado (-0,32). O ganho na qualidade das informações dos portais das outras regiões Norte e Nordeste não foi capaz de fazer com que sua média superasse a nacional. No caso da primeira, apenas Rondônia possui índice superior à média nacional em ambos os períodos pesquisados (o Amazonas caiu) e sempre teve excelente posição. No caso da segunda, vários estados possuem baixos índices de transparência: Bahia, Sergipe e Piauí e o Maranhão caiu. O salto da região Sudeste é significativo e a faz destacar-se das outras. Dos cinco primeiros lugares em 2012, quatro pertencem a esta região.

3 Conclusão

Como observado na introdução, este pequeno texto tem como objetivo discutir a questão do desenvolvimento de índices para medir a transparência da política fiscal dos estados brasileiros. Apresentamos uma breve descrição do Índice de Transparência da Organização Social Contas Abertas. Esse se baseia numa análise dos sites dos governos estaduais em dois anos (2010 e 2012) a partir dos critérios estabelecidos pela Lei Complementar 131. Dentre os achados, destacam-se: a) a evolução na transparência dos gastos da maioria dos estados na comparação entre os dois períodos e b) a reprodução da desigualdade regional nos índices de transparência.

TRANSPARENCY INDEX OF BRAZILIAN STATES AND SOCIAL CONTROL: INTRODUCTORY NOTES

Abstract: This article aims to discuss the introductory and exploratory way a phenomenon that has occurred in Brazil, the development of indicators for measuring the tax transparency of the Brazilian states, the unit of analysis is the Transparency Index of social Organization Contas Abertas of the years 2010 and 2012. Among the findings highlight the qualitative evolution of the states when the states fiscal transparency.

Keywords: Democracy. Federalism. Transparency. Measure. Social Control.

REFERÊNCIAS

- BENTO, Antônio. *Razão de Estado e Democracia*. Lisboa: Almedina, 2012.
- BOBBIO, Norberto. *Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BRESSER-PEREIRA. *Reforma gerencial do Estado*. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/RGP.asp>>. Acesso em: 23 ago. 2013.
- ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <<http://indexdetransparencia.com>>. Acesso em: 23 ago. 2013.
- DOWNS, Anthony. *Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- GOVERNO FEDERAL. Controladoria-Geral da União. Portal da transparência. *Índice de transparência 2012*. Brasília, 20 nov. 2012.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Manual on fiscal transparency*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Fiscal Affairs Dept., 2001. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/manual.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2013a.
- _____. *Fiscal transparency*. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>>. Acesso em: 23 ago. 2013b.
- KELSEN, Hans. *Democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando L. Políticas e Reformas Fiscais no Brasil Recente. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 1, 2004.

MAIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Suzan C. Eleições e Representação. *Lua Nova*. São Paulo, v. 67, p. 105-138, 2006.

SEN, Amartya. Democracy as Universal Value. *Journal da Democracy*. v. 10, p. 3-17, 1999.

TILLY, Charles. *Coerção, Capital e Estados*. São Paulo: Edusp, 1996.

FINANCIAMENTO DA POLÍTICA SOCIAL, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO DA POBREZA NO BRASIL NOS ANOS 2000¹⁵

Ana Paula Ornellas Mauriel*
Beatriz de Carvalho Pires Trindade**
Camila Barbosa da Costa***
Cintia Palmeira****

Resumo: O trabalho tem como objetivo apresentar uma análise dos gastos com os programas de combate à pobreza no período de 2003 a 2010, no Brasil, buscando demonstrar como a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira. Para isso, situa o debate acerca da relação entre o papel do fundo público e o financiamento das políticas sociais diante da perspectiva hegemônica de desenvolvimento brasileiro, para, em seguida, expor dados sobre os gastos com a gestão da pobreza no governo Lula e suas respectivas fontes de financiamento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Financiamento. Pobreza. Política social.

¹⁵ Texto fruto do projeto Financiamento do Combate à Pobreza no Brasil, financiado pela FAPERJ, APQ1 Edital 2012.

* Graduada e Mestre em Serviço Social pela UFRJ, Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense, coordenadora do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

** Assistente Social pela UFF, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da UFF, pesquisadora do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

*** Graduanda em Serviço Social pela UFF e bolsista de iniciação científica CNPq no projeto Financiamento do Combate à Pobreza no Brasil do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

**** Graduanda em Serviço Social pela UFF e bolsista de iniciação científica FAPERJ no projeto Financiamento do Combate à Pobreza no Brasil do Grupo de Pesquisa sobre Política Social e Desenvolvimento (GPODE).

1 Introdução

O trabalho tem por objetivo problematizar a relação entre a concepção de desenvolvimento que vem conduzindo a política social e sua relação com a estabilização econômica pela via do atrelamento entre política fiscal centrada no alívio à pobreza e gestão orçamentária.

A fundamentação teórica que embasa o texto considera que o fundo público ocupa hoje um papel estratégico na articulação das políticas sociais com a reprodução do capital em escala ampliada, no contexto de financeirização, considerando-se ainda que a precariedade das condições de trabalho e vida – e a miséria social daí decorrente – compõem dimensão intrínseca ao processo de mercantilização do trabalho, tendo a administração das margens de reprodução material de uma superpopulação relativa de trabalhadores em escala internacional uma importância central na realização do valor nessa dinâmica contemporânea de acumulação.

Para apresentar o tema proposto, na primeira parte do texto, situamos o debate acerca da relação entre o papel do fundo público e o financiamento das políticas sociais diante da perspectiva hegemônica de desenvolvimento que influencia o governo brasileiro. Em seguida, expõe dados sobre os gastos com a gestão da pobreza no governo Lula e suas respectivas fontes de financiamento, buscando demonstrar como a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira.

2 Desenvolvimento, fundo público e política social no Brasil

Desde o início dos anos 1990, em estreita ligação com os debates sobre orçamento público, conduzidos e publicados pelos organismos internacionais, o combate ao déficit público ganhou destaque na agenda governamental brasileira. Isso foi o pontapé inicial para dar início ao adensamento da preocupação com os gastos públicos, em particular os gastos sociais. O debate sobre financiamento e orçamento das políticas sociais ganhou fôlego renovado a partir dos debates sobre a reforma da previdência na segunda metade dos anos 1990 e seguiu ganhando adeptos nos anos 2000.

Para Behring (2008), um dos grandes vilões do Orçamento da Seguridade e do gasto social em geral tem sido o superávit primário. Instituído após o acordo com o FMI, em 1999, é formado pelos recursos desvinculados¹⁶ para dar garantias ao capital financeiro internacional da capacidade de pagamento das dívidas e manter o “Risco Brasil” sob controle.

Vale ressaltar que, com as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual deveria agora incluir as metas de superávit primário para os anos seguintes, “o controle do endividamento passou a exigir que uma parcela da receita seja reservada, desde o início do processo orçamentário, para o pagamento do serviço da dívida” (REIS et al., 2010, p. 29). Isso fez com que as oscilações da conjuntura econômica se refletissem de forma mais direta na elaboração e execução do orçamento.

Nossa hipótese é a de que, no próprio processo orçamentário, os recursos já são alocados em programas que não serão totalmente executados e, assim, garantem uma soma de recursos que acabam por aumentar as reservas para o pagamento da dívida.

Tais processos vêm condicionando diretamente os gastos sociais. Behring (2008, p. 52) sinaliza que, só em 2004, 85% do superávit primário foi obtido por meio de aportes da Seguridade Social, o que corresponde a R\$ 42,5 bilhões. Se observarmos a percentagem de gastos sociais por área sobre o total do orçamento, no período de 1996 a 2006, percebe-se a discrepância de valores em relação aos superávits primários: nas áreas de habitação, urbanismo, saneamento e cultura juntas somam menos que 0,5% do orçamento total; a Assistência Social não ultrapassou 1% do orçamento da União até 2003, apresentando um aumento para 1,53 em 2004, chegando a 1,83 em 2006, em função do Programa Bolsa Família (REIS et al., 2010, p. 30).

¹⁶ Tais feitos vêm sendo realizados “dentro da Lei” com a criação de um mecanismo de desvinculação entre receitas e despesas que passou a vigorar em 1994, no âmbito do Plano Real, permitindo que os sucessivos governos desde então fizessem uso de 20% do total de impostos e contribuições federais de acordo com suas conveniências políticas. Esse mecanismo de desvinculação era chamado, inicialmente, de Fundo Social de Emergência (1994), mais tarde batizado como Fundo de Estabilização Fiscal (1997) e hoje é nomeado Desvinculação de Receitas da União (DRU) (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Diante do quadro de ajuste fiscal, a tendência geral, desde meados dos anos 1990, tem sido o reforço de iniciativas compensatórias com base em um assistencialismo precário que elege determinadas “clientelas” como alvo de atenção. A focalização foi, durante os anos 1990 e primeira metade dos anos 2000, uma resposta engenhosa para a alegação da suposta escassez de recursos públicos, mas não constitui em si uma alternativa para o equacionamento dos graves problemas da realidade brasileira e compromete a garantia das condições de efetivação dos direitos sociais, normalmente atrelados ao princípio de universalização.

A focalização, como justificativa para maior eficiência dos gastos, tem seu maior paradoxo na desvinculação da ideia de direito social. E foi justamente na tentativa de superar tal contradição que se parte para “uma rediscussão da escolha entre universalização e focalização” (WERNECK VIANNA, 2010, p. 38). O que se apresenta não é mais uma contraposição entre focalização e universalização como princípios organizadores das intervenções públicas, como se fossem excludentes. Ao contrário, passa-se a examinar formas de conciliá-los a partir dos conceitos de equidade¹⁷ e eficiência sob o véu da perspectiva de desenvolvimento humano.

Santos Junior (2010), observando o movimento do Banco Mundial nas duas últimas décadas, mostra uma mudança no tom do discurso e nas prioridades das ações no que se refere ao papel do Estado, concluindo que há, nos principais relatórios publicados, um resgate do Estado no fomento ao mercado, mas sob novos patamares de atuação.

Em relação à experiência latino-americana, Merrien (2007) assevera que, desde o início dos anos 2000, a mudança de perspectiva na proteção social acompanha as alterações nos organismos internacionais, particularmente o Banco Mundial, em dois sentidos: no campo dos fundos de pensões e no que tange às políticas de assistência e combate à pobreza.

Em relação aos fundos de pensão, Werneck Vianna (2010) assinala que, embora se mantenha a prioridade de sustentabilidade

¹⁷ Para mais informações sobre a noção de equidade que prevalece nas políticas de combate à pobreza, ver Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2006.

financeira, a originalidade da proposta de reforma dos sistemas previdenciários, em relação ao padrão lançado nos anos 1990¹⁸, está na inclusão dos benefícios não contributivos e dos programas de transferência de renda no pacote de sugestões, indicando um reconhecimento explícito de que o combate à pobreza deve estar incluído nos sistemas formais de proteção, mostrando uma aproximação entre políticas de previdência e políticas voltadas para a pobreza.

O Estado, nessa nova fase, aparece como um parceiro e funcionaria como facilitador do processo de desenvolvimento econômico e social, como um complemento do mercado. Com isso, espera-se que ocorra um processo de sinergia em que os indivíduos, as comunidades locais, as organizações não governamentais, os empresários e as empresas multinacionais e locais construiriam relações em parceria com o Estado. (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 218)

Esse tipo de solução envolvia o fomento de um novo tipo de mercado, em que o principal negócio comercializado seria bens e serviços públicos, num ambiente onde as ONGs concorreriam entre si e com empresas autorizadas a prestarem serviços (BANCO MUNDIAL apud SANTOS JUNIOR, 2010).

Os princípios do Banco Mundial para as décadas de 1990 e 2000 definiram como prioridade o acesso dos pobres a atividades que pudessem gerar renda e o financiamento da assistência social. A preocupação central era desenvolver mecanismos que contemplassem o atendimento das necessidades básicas dos pobres, mas sem comprometer o equilíbrio fiscal e orçamentário (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 226).

A incorporação do conceito de pobreza enquanto ausência de capacidades (SEN, 2000) por institutos de pesquisa e acadêmicos de vários Estados latino-americanos, a partir dos anos 2000, e sua aplicação em práticas sociais “inovadoras” impulsionaram o aumento de recursos direcionados para o combate à pobreza, não mais apenas pela via da transferência de renda com condicionalidades e ações de capacitação para geração de renda, mas ampliando investimentos em ações que

¹⁸ A autora faz referência à conhecida proposta de Reforma dos Três Pilares do Banco Mundial, tal como consta no documento “Adverting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and to promote Growth”, lançado pelo Banco em 1994.

possibilitam o empoderamento e o ganho de titularidades (habilitações individuais e coletivas)¹⁹.

Para o Banco Mundial, tornar a participação popular um instrumento capaz de melhorar o desempenho dos projetos sociais implica em envolver diretamente os beneficiários, aligeirando o consenso e arregimentando a contribuição financeira e pessoal dos participantes, constituindo uma solução de baixo custo e com flexibilidade necessária para qualquer mudança no planejamento e operacionalidade (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 242). Com essas recomendações, o Banco visava não só a limitar as políticas sociais aos mais pobres, mas buscava legitimar essa solução restritiva junto aos próprios pobres, que estariam envolvidos diretamente no processo.

Essa via teórico-estratégica inverte, categoricamente, os princípios que norteavam o financiamento das ações de desenvolvimento social recomendados e praticados até a década de 1980, fortemente canalizados para a execução de serviços via rede pública estatal ou incentivo aos setores privados lucrativos provedores de serviços (de saúde e educação, por exemplo).

O reconhecimento, por parte do Banco, de que os fatores institucionais e sociais locais influenciam diretamente a economia tornou o financiamento das políticas sociais mais diversificado, com incentivos crescentes para a própria comunidade, flexibilizando o papel do Estado, que passaria a funcionar cada vez mais como um agente indutor de políticas sociais, fortemente centradas no alívio da pobreza, por meio do fomento ao “intitulação” e ao “empoderamento” de agentes sociais, os quais figurariam como executores dos serviços sociais (MAURIEL, 2012).

O fortalecimento das redes mínimas de proteção social, compostas por programas assistenciais emergenciais (MESA-LAGO, 2000), não foi tendência isolada ao caso brasileiro, mas predominante em toda a América Latina, e, dentro dessas redes, os programas de transferência de renda vêm configurando a principal via de concretização dessa forma de proteção, que começou como resposta emergencial aos efeitos do ajuste (mas também para facilitar politicamente o próprio ajuste) e veio se

¹⁹ "O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (2000/2001) desloca a estratégia de redução da pobreza das políticas de geração de renda *stricto sensu* e financiamento social para o investimento em recursos que possibilitam o empoderamento e o intitulação individual" (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 231).

fortalecendo como um importante, senão central, eixo de estruturação das ações governamentais na área social, nos anos 2000 (PASTORINI; GALIZIA, 2006; FRANZONI, 2007; PEREIRA; STEIN, 2010).

Nesse sentido, consideramos gestão da pobreza esse conjunto de ações que não ultrapassam estruturalmente as condições que causam a pobreza, mas realizam o alívio material e se conservam funcionais na manutenção de um padrão de reprodução de parcela da força de trabalho precarizada.

3 Os gastos com a gestão da pobreza no Brasil no governo Lula e suas fontes de financiamento

O objetivo deste item é apresentar uma análise dos gastos com os programas de combate à pobreza no período de 2003 a 2010²⁰ e a identificação de suas respectivas fontes de financiamento, buscando demonstrar como a centralidade no combate à pobreza conduziu a uma mudança de prioridades na alocação dos recursos da Seguridade Social brasileira. Para tal, monta-se a trajetória dos recursos no processo orçamentário fazendo uma comparação entre os valores orçados na Lei Orçamentária Anual, os autorizados²¹ e executados.

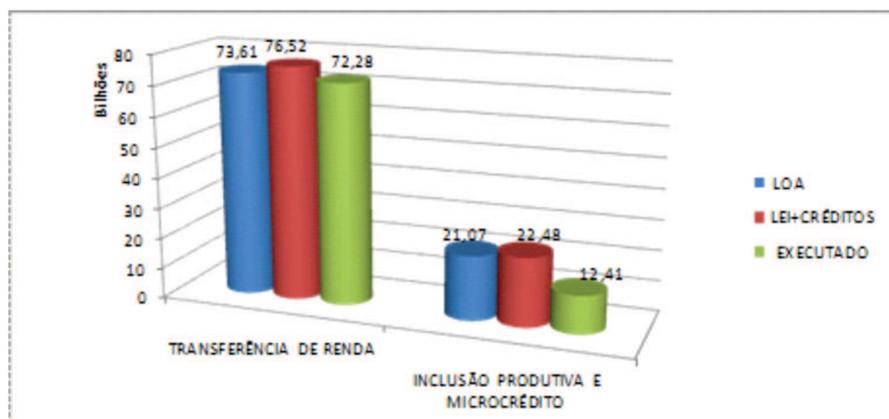
Cabe ressaltar que se compreende, aqui, como ações de combate à pobreza os programas emergenciais para enfrentamento de carências

²⁰ Os dados apresentados compõem parte do projeto de pesquisa intitulado “Financiamento do combate à pobreza no Brasil”, cujo início ocorreu em abril de 2011, ainda em andamento, com previsão de finalização em agosto de 2013. Esse grupo de ações compõe uma complexa clivagem que configura tipos de políticas sociais que podem ser agrupadas segundo diferentes tipos de direitos: a) aquelas que respondem pelos direitos sociais básicos estruturados pelo Estado (Previdência básica; SUS hospitalização e consultas; benefícios e prestações continuadas da LOAS e seguro-desemprego); b) os programas que garantem os direitos sociais previstos na Constituição, mas são passíveis de corte, segundo opção dos governos (programas de reforma agrária; Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF; Merenda Escolar, entre outros projetos estruturantes); c) e, finalmente, os programas emergenciais para enfrentamento de carências e “situações de vulnerabilidade” social de segmentos populacionais específicos (inclui-se aqui toda uma variedade de programas focalizados na linha de pobreza que resolvam demandas legítimas não contempladas nos dois grupos anteriores) (IVO, 2004, p. 60).

²¹ O valor autorizado é a soma dos recursos destinados na LOA e os créditos ou remanejamentos adicionais.

e “situações de vulnerabilidade” social de segmentos populacionais específicos que se ramificam em duas grandes tendências: ações que correspondem ao estímulo à atividade empresarial empreendedora como instrumento de inclusão social pela via da capacitação para geração de renda, com acesso ou não ao microcrédito (como exemplos, têm-se o PRONAGER, Jovem Empreendedor, ProJovem, Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, PRONAF, entre outros); e a transferência de renda com condicionalidades, cuja principal iniciativa é o Programa Bolsa Família (MAURIEL, 2012).

Gráfico 1 – Eixos de ação dos programas



Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

É possível verificar, conforme os dados expressos no Gráfico 1, que os gastos com transferência de renda condicionada²² apresentam um montante de recursos muito superior ao destinado para os programas de inclusão produtiva e microcrédito²³.

²² O conjunto de programas que ficou definido como transferência de renda engloba: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM); a Transferência de Renda com Condicionalidades (onde constam todas as bolsas que antecederam a unificação no Bolsa Família) e o Programa Bolsa Família (PBF).

²³ O conjunto de programas que ficou definido como inclusão produtiva e microcrédito envolve: Agricultura Familiar – PRONAF; Artesanato Brasileiro; Brasil Jovem;

Os programas de transferência de renda totalizam em valores autorizados R\$ 76,52 bilhões, 321,54% maior que os programas de inclusão produtiva e microcrédito que contabilizam apenas R\$ 22,48 bilhões. Cabe pontuar ainda a diferença entre a previsão de gasto e o total executado de cada eixo: enquanto os programas de transferência de renda executaram R\$ 72,28 bilhões dos R\$ 76,52 bilhões autorizados, os programas de inclusão produtiva e microcrédito executaram apenas R\$ 12,41 bilhões dos R\$ 22,48 bilhões autorizados. Verificamos que, em todos os casos, o total executado tanto para os programas de transferência de renda como para os de microcrédito e inclusão produtiva são menores do que o que fora orçado na LOA ou autorizado.

O gráfico a seguir mostra a evolução dos gastos totais com os programas de transferência de renda, inclusão produtiva e microcrédito no Brasil durante os dois mandatos do governo Lula.

Tabela 1 – Gasto por programa/ ano (utilizando os valores pagos) – Em milhões de R\$

Programa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total geral
AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	1.393,29	2.650,46	1.768,57	1.547,60	1.235,67	1.031,58	1.343,24	768,39	11.738,79
ARTESANATO BRASILEIRO		0,82	0,92	0,35	0,46	0,68	0,54	0,67	4,43
BRASIL JOVEM	56,34								56,34
DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	30,24	-	-	0,09	0,95	0,62	0,02	0,11	32,03
ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO		21,59	21,79	13,33	17,18	23,90	18,81	9,40	126,00
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	406,96	179,52	535,73	244,29	272,20	242,08	281,98	269,64	2.432,41
MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO				0,09	-	0,28	0,05	0,04	0,45
NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJÓVEM			226,81	226,20	112,11	592,29	962,26	989,67	3.109,33
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES-PRONAGER		1,71							1,71
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES- PRODUZIR					0,48				0,48
QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL	48,24	75,73	67,50	66,53	64,32	33,15	44,55	52,12	452,15
TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA		5.748,48	6.581,92	8.131,73	9.179,95	10.940,07	12.189,82	13.970,60	66.742,57
Total geral	1.935,07	8.678,31	9.203,24	10.230,21	10.883,31	12.864,63	14.841,28	16.060,65	84.696,69

Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

Desenvolvimento centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda; Economia Solidária em Desenvolvimento; Microcrédito Produtivo Orientado; Organização Produtiva de Comunidades (PRODUZIR); Organização Produtiva de Comunidades Pobres (PRONAGER); Qualificação Social Profissional. Os programas estão organizados por rubricas, ou seja, cada programa tem rubrica própria e respeitamos essa definição para observar a diversidade de ações. Por exemplo, o Brasil Jovem, que consta em 2003, foi suspenso em 2004. Mas, em 2005, inicia-se o Projóvem, com objetivos semelhantes, porém mais amplos, e que se manteve sistematicamente até o final do segundo mandato de Lula.

Quando utilizamos a soma dos recursos de todos os programas selecionados, os valores aparecem em escala ascendente a cada ano, iniciando no ano de 2003 com R\$ 1.935,07 milhões e chegando em 2010 com R\$ 16.060,65 milhões, mas, quando se analisa cada programa separadamente, é possível observar que essa afirmação não se aplica a todos os programas. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, por exemplo, teve uma queda nos valores absolutos. Em 2003, contava com um montante de R\$ 406,96 milhões e chegou em 2010 com R\$ 269,64 milhões. No caso dos programas Qualificação Profissional e Agricultura Familiar, passaram por oscilações no montante de recursos durante todo o período²⁴. O único programa que acompanha esse crescimento em todos os anos é o Programa de Transferência de Renda com Condicionalidade – o Programa Bolsa Família, que, em 2004, contabilizou a soma de R\$ 5.748,48 milhões e, em 2010, atinge a marca de R\$ 13.960,70 milhões, com crescimento de 238,33% entre 2003 e 2010.

De todos os programas analisados houve um maior investimento para o Programa Bolsa Família, que se destaca em relação aos demais programas. Compreende-se que é por conta desse investimento que ocorre o incremento do valor total dos programas selecionados. O Programa Bolsa Família em 2004 e 2005 representa um pouco mais de 50% do valor total destinado aos programas de combate à pobreza. Já, em 2010, contabilizou R\$ 13.970 milhões dos R\$ 16.060, ou seja, uma soma que corresponde a 86,98% todos os recursos de todos os programas no período estudado.

²⁴ O programa Agricultura Familiar é o segundo maior em recursos autorizados. Observa-se que, na passagem do ano de 2003 para 2004, houve um aumento de 72,31%, e, no ano seguinte, um aumento 16,79%; em 2006, há uma redução de 46,66% e, nos anos 2007 e 2008, voltam a aumentar de 25,92 e 4,91% (os valores não chegam ao ano de 2004); já em 2009, uma redução de 7%. Em 2010, apesar de um novo aumento, sua execução foi a mais baixa de todo o período. Utilizando os valores pagos (executados), percebemos que, em 2004, ocorre um aumento, e, de 2005 a 2008, há uma queda gradativa, ocorrendo em 2008 um pequeno aumento, e, em 2010, o menor valor executado em todo período.

Tabela 2 – Total dos programas – Em milhões de R\$

PROGRAMA	LOA	CREDITOS	LEI+CREDITOS	EXECUTADO	% EXECUTADO
AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF	18.750,06	1.273,44	20.023,49	11.738,79	58,63%
ARTESANATO BRASILEIRO	30,60	0,12	30,72	4,43	14,44%
BRASIL JOVEM	66,98	8,04	75,02	56,34	75,11%
DESENVOLVIMENTO CENTRADO NA GERAÇÃO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA	41,82	138,31	180,14	32,03	17,78%
ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO	551,99	29,97	581,93	126,00	21,65%
ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL	2.830,93	- 42,27	2.788,56	2.432,41	87,23%
MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO	23,45	- 9,30	14,15	0,45	3,19%
NACIONAL DE INCLUSÃO DE JOVENS - PROJOVEM	4.786,83	425,46	5.212,29	3.109,33	59,65%
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES POBRES -PRONAGER	6,50	- 3,97	2,53	1,71	67,81%
ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA DE COMUNIDADES - PRODUIZIR	4,27	-	4,27	0,48	11,12%
QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL	1.592,25	- 24,06	1.568,19	452,15	28,83%
TRANSFERÊNCIA DE RENDA COM CONDICIONALIDADES - BOLSA FAMÍLIA	65.992,77	2.529,00	68.521,77	66.742,57	97,40%
Total geral	94.678,44	4.324,74	99.003,06	84.696,69	

Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

A partir da tabela acima, observamos que os programas de transferência de renda apresentam as maiores taxas de execução – Bolsa Família, 97,40%; PETI, 87,23% e PROJOVEM, 59,65%. Os programas de microcrédito e inclusão produtiva, com exceção do PRONAF, apresentam baixa execução, o que demonstra que a prioridade do governo vem sendo a transferência de renda. O programa Microcrédito Produtivo Orientado apresentou a mais baixa execução: apenas 3,19% dos recursos autorizados. Os programas Artesanato Brasileiro e Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego e Renda aparecem em segundo e terceiro lugar dos menos executados, com 14,44% e 17,78% respectivamente.

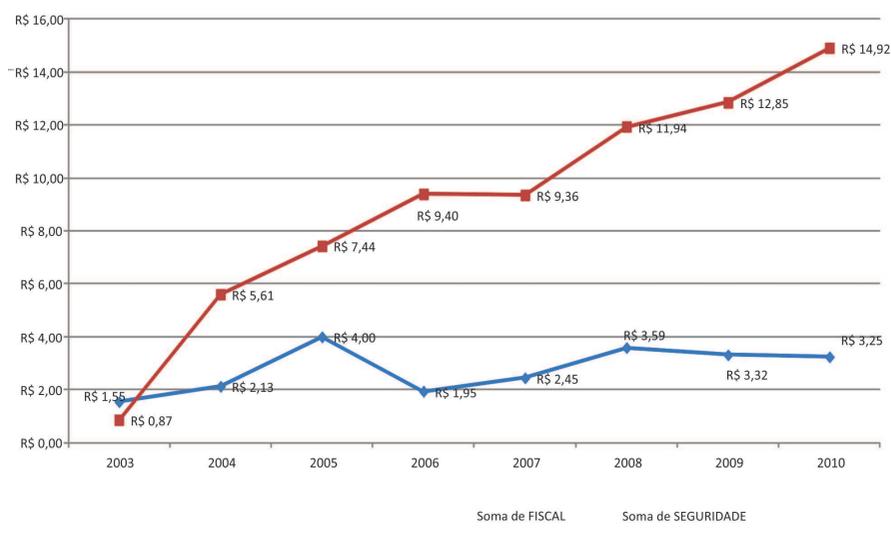
Quando se observam os gastos por ações, no interior de cada programa, fica claro que a transferência de renda tem mais efetividade, pois sua principal atividade fim (concessão da bolsa) tem execução contemplada, enquanto que, com os programas de microcrédito e inclusão produtiva, nem sempre envolve o maior percentual do gasto com atividades fim (como concessão do crédito ou o curso de capacitação profissional para a população), implicando apenas o uso dos recursos para atividades indiretas (como publicidade e marketing, gestão do programa ou pagamento de agentes de capacitação, por exemplo).

No que se refere aos recursos que são creditados ou remanejados no período de ajuste orçamentário, pode-se observar que, dentre os programas de transferência de renda, o único que sofreu corte (levando em conta todos os anos) foi o PETI. Já o Bolsa Família teve um acréscimo de R\$ 2,52 bilhões e o PROJOVEM de R\$ 0,42 bilhões. Os

programas que tiveram maior acréscimo no período de ajuste orçamentário foram Bolsa Família, Agricultura familiar e o PROJOVEM²⁵.

Em relação à natureza das fontes de financiamento, nota-se, conforme o Gráfico 2, que tanto os recursos fiscais como de Seguridade sofreram um incremento no período, embora os fiscais tenham sofrido oscilação. Contudo, a maior parte dos recursos que vem financiando o combate à pobreza é oriunda da Seguridade Social.

Gráfico 2 – Orçamentos (Fiscal e Seguridade)



Fonte: Ministério do Planejamento e Orçamento. Elaboração própria.

Cabe notar que o ano de 2003 é atípico, porém isso se deve à correspondência orçamentária com o governo anterior. No ano de 2004, primeiro ano de gestão orçamentária pelo governo Lula, os recursos da Seguridade já compõem cerca de dois terços do total. Em 2005, o

²⁵ Em relação ao Projoovem, nos dois primeiros anos, 2005-2006, o montante de recursos variou em torno de aproximadamente R\$ 310 milhões e, em 2007, cai para R\$ 220 milhões. Em 2008, há um aumento significativo: passa para R\$ 1,12 bilhões e, nos anos seguintes, é que há um aumento gradativo, embora bem pequeno, finalizando o ano de 2010 com R\$ 1,72 bilhões. Importante ressaltar que, em todos os anos, a taxa de execução varia entre 50 e 70% dos valores autorizados.

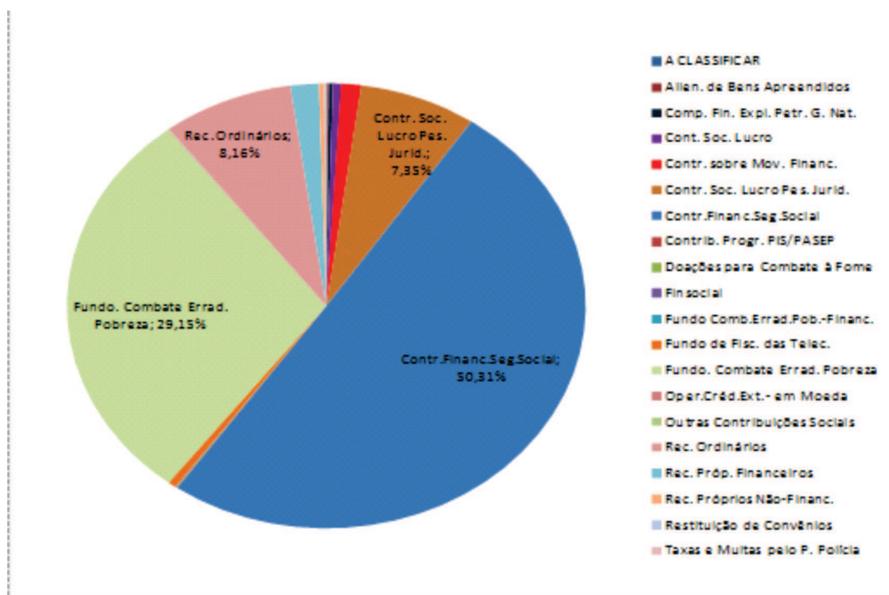
aumento dos recursos fiscais se deve diretamente à criação do Programa Bolsa Família, que unificou as transferências condicionadas anteriores e ampliou a cobertura. Nos anos seguintes, o montante referente à Seguridade cresceu não só em volume absoluto, como em relação aos recursos fiscais.

A predominância dos recursos da Seguridade nos gastos com o combate à pobreza denota uma tendência apontada por Werneck Vianna (2010) de um “novo universalismo”, ligado a uma renovada concepção de proteção social que recoloca a relação entre focalização e universalização em outro patamar, não mais antagônico, mas de conjugação das duas tendências, aliando as reformas previdenciárias a um conjunto de ações difusas classificadas como “proteção não contributiva”. Tal hibridismo não caracteriza apenas uma tentativa de expandir o mercado de seguros sociais, mas de “assistencializar” a Seguridade.

Não se trata apenas de verificar de que política setorial (Previdência, Saúde ou Assistência) saem efetivamente os recursos, mas de entender o papel político-institucional estratégico da Seguridade.

No que se refere às fontes que compõem o orçamento da Seguridade Social que são destinadas aos programas de combate à pobreza, considerando o valor total do período estudado, os principais percentuais recaem sobre a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), 50,31%; sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, 29,15%; recursos ordinários, 8,16%; e Contribuição Social Lucro Pessoa Jurídica, 7,35%. Essas fontes totalizam 94,97% dos recursos.

Gráfico 3 – Fontes da Seguridade Social



Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

As análises das fontes mostram que, até 2007, a fonte que imprimia maior peso na composição dos recursos vinha do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, que, em 2003, contabilizou R\$ 625,26 milhões e chegou em 2007 à quantia de R\$ 7.535,56 milhões, e, após esse ano, passa a ocupar o terceiro lugar em grandeza de valor. O Fundo de Combate à Pobreza, desde seu início, nos anos 2000, contou com um adicional, entre 0,02 e 0,08, da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF), e com 5% no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que incide sobre produtos supérfluos. No ano de 2007, porém, a CPMF foi extinta e o fundo perdeu sua principal fonte de recursos²⁶.

²⁶ Vale ressaltar que o ano de 2008 foi marcado pela crise imobiliária nos Estados Unidos (EUA) e o governo brasileiro, na tentativa de diminuir os seus efeitos, reduz o IPI a fim de estimular o consumo, o que acarreta impacto direto sobre arrecadação do fundo. Dados sobre o fundo foram retirados do site: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/192054-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DO-FUNDO-DE-COMBATE-A-POBREZA.html>.

A partir de 2008, a fonte que predomina no financiamento dos programas de combate à pobreza é a Contribuição Financiamento da Seguridade Social (Cofins), com R\$ 626,64 milhões e, em 2010, com R\$ 12.992,10 milhões, seguida pelos Recursos Ordinários. No caso específico do PBF, a Cofins é responsável por 93,43% dos recursos (SILVA, 2012, p. 223). Segundo Silva (2012), a Cofins é considerada um tributo regressivo, pois, por ser uma contribuição baseada no faturamento, tem seus gastos repassados ao consumidor nos preços dos serviços e mercadorias. Nesse sentido, é possível afirmar que a tendência à regressividade se mantém no financiamento dos programas de combate à pobreza.

Tabela 3 – Fontes por ano – Em milhões de R\$

FONTE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Contr.Financ.Seg.Social	22,40	0,72	574,21	945,72	1.493,30	6.626,64	11.574,89	12.992,10	34.229,98
Fundo. Combate Errad. Pobreza	625,26	165,61	4.519,76	6.330,43	7.535,56	596,68	45,00	17,44	19.835,73
Rec. Ordinários	11,20	67,49	1.235,24	15,03	246,85	3.273,36	540,82	163,33	5.553,32
Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.	0,72	56,60	317,00	1.489,73	204,29	1.215,79	483,98	1.203,22	4.971,33
Rec. Próp. Financeiros	125,46	34,33	93,11	239,37	58,67	220,35	326,78	94,55	1.192,63
Contr. sobre Mov. Financ.	-	-	830,53	-	-	-	-	-	830,53
Cont. Soc. Lucro	-	-	-	353,40	-	-	-	-	353,40
Fundo de Fisc. das Telec.	-	-	-	-	-	-	-	343,00	343,00
Rec. Próprios Não-Financ.	0,09	89,84	24,99	9,74	47,15	61,17	0,02	-	233,00
Comp. Fin. Expl. Petr. G. Nat.	-	-	-	-	-	-	-	163,24	163,24
Alien. de Bens Apreendidos	-	-	25,48	-	9,44	19,07	3,60	18,58	76,17
Restituição de Convênios	-	-	-	-	19,25	28,04	-	28,53	75,82
A CLASSIFICAR	-	-	4,84	-	-	3,18	31,17	-	39,20
Outras Contribuições Sociais	5,57	5,77	8,32	2,31	5,02	2,38	-	4,00	33,37
Doações para Combate à Fome	-	-	-	-	-	-	-	31,14	31,14
Finsocial	-	-	-	-	-	-	27,68	-	27,68
Contrib. Progr. PIS/PASEP	-	18,64	-	-	8,00	-	-	-	26,64
Oper.Créd.Ext. - em Moeda	-	-	15,10	3,40	-	4,50	-	2,00	25,00
Recursos Ordinários	-	22,00	-	-	-	-	-	-	22,00
Taxas e Multas pelo P. Polícia	-	-	-	-	-	-	2,50	-	2,50
Fundo Comb.Errad.Pob.-Financ.	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Câmara dos Deputados/Orçamento Brasil. Elaboração própria.

Outro conjunto de dados importante para entender a relação entre ações de combate à pobreza e a Seguridade foi o envolvimento dos Ministérios na condução da operacionalização da agenda de combate à pobreza. Foi possível observar a predominância do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em relação aos outros, que, de tão pequeno montante, foram reunidos num único grupo. Em 2010, por exemplo, o MDS foi responsável por 14,42 bilhões do total de 18,16 bilhões. O peso do MDS no financiamento das ações de combate à pobreza nos leva a concluir que os recursos da Seguridade

que vêm sendo envolvidos na gestão dos programas estão necessariamente vinculados à Assistência Social²⁷.

Esse dado poderia sinalizar algo óbvio, pois pobreza está necessariamente ligada aos objetivos do MDS. Entretanto, como a busca por programa foi feita em todos os Ministérios, vários programas apresentavam como objetivo combater a pobreza direta ou indiretamente. Nesses termos, sua ação finalística não contemplava transferência de renda com ou sem condicionalidades, nem ações de capacitação para geração de renda ou acesso ao crédito à população. Isso pode significar que esse tipo de ação mais focalizada fica centrado no MDS, enquanto outras ações mais estruturais ou indiretas de enfrentamento da pobreza ficam nas outras pastas ministeriais.

Outro caminho profícuo de exploração dos dados é pela comparação percentual em relação ao PIB. Analisando o gasto total com os programas de combate à pobreza, a partir dos valores orçados na LOA, em relação à porcentagem do PIB, observa-se que há um crescimento do investimento. Os anos que aprestam maior investimento são 2005, com 0,53%; 2008, com 0,51%, e 2009, com 0,50%. No restante dos anos, variam de 0,40% a 0,48%. Já o gasto total com os programas de combate à pobreza, quando analisados a partir dos valores executados, com exceção do ano de 2003, que é atípico, e corresponde ao PPA elaborado pelo governo anterior de FHC, apresenta uma média de 0,43% do PIB, sendo os anos de 2004 e 2009²⁸ com a maior porcentagem, 0,46% e 0,45%.

No que se refere ao gasto social, por sua vez, vê-se que esse sofre uma variação de 2,46%, já que inicia em 2003 com 12,95% e, em 2010, representa 15,41% do PIB (IPEA, 2011).

²⁷ Vários Ministérios e rubricas ligadas à Presidência da República estão envolvidos no financiamento dos programas de combate à pobreza: Agricultura pesca e abastecimento, R\$ 270,66; Assistência social, R\$ 195,16; Desenvolvimento Social e Combate à Fome, R\$ 62.834,42; Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior, R\$ 31,98; Desenvolvimento Agrário, R\$ 1.605,62; Educação, R\$ 333,08; Integração Nacional, R\$ 14,85; Meio Ambiente, R\$ 4,17; Operações Oficiais de Crédito, R\$ 16.868,83; Presidência da República, R\$ 6.915,33; Previdência e Assistência, R\$ 509,48; Saúde, R\$ 1.901,50; Trabalho e Emprego, R\$ 3.121,40 (valores em milhões de reais).

²⁸ No ano de 2009, devido aos impactos da crise financeira, o PIB teve uma evolução negativa de 0,3% (Brasil, 2012), fazendo com que o percentual dos gastos sociais e com os programas de combate à pobreza aumente em relação ao valor total.

Uma das principais contribuições do texto é tentar desmitificar a ideia de que ocorrem maiores investimentos para a área social a partir da ampliação do número de atendimentos dos programas de combate à pobreza. Além dos dados acima expostos, podemos comparar a evolução percentual do gasto total com os programas com a evolução percentual dos gastos sociais. Por exemplo, no ano de 2004, o gasto social teve um aumento de aproximadamente R\$ 36,13 bilhões, ou seja, um equivalente a 16% em relação ao ano anterior. Já o aumento do gasto com os programas selecionados foi de R\$ 6,74 bilhões, o que significa o equivalente a 348% em relação ao ano anterior.

4 Conclusões

Diante dos dados expostos, conclui-se que a política social deixada pelo governo Lula advoga a favor do capital financeiro, utilizando a gestão da pobreza como estratégia central para facilitar o financiamento da estabilidade econômica e a recuperação do capital, “ao estabelecer um mecanismo de financiamento do exército industrial de reserva na ‘entressafra’ da recessão ou da crise, criando uma massa de força de trabalho disponível” (COGGIOLA, 2011, p. 64); apoia a estabilidade social, pois ameniza as contradições da superpopulação relativa com uma renda paliativa da miséria social; e compõe uma estabilidade política, pois dota o governo de uma base eleitoral refém de subsídios precários que dependem da renovação de seu mandato político.

Desse modo, liberam-se recursos financeiros para serem direcionados para o capital financeiro e os rentistas, configurando uma “brutal transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital” (DRUCK; FILGUEIRAS, 2007, p. 29).

Comparados com o PIB e, sobretudo, com os lucros gerais do capital, os programas sociais voltados à pobreza constituem um percentual baixo. Se olharmos só o Programa Bolsa Família, em 2005, custou ao governo R\$ 6,5 bilhões, que pagaram benefícios a 8,7 milhões de famílias, ou seja, aproximadamente 35 milhões de pessoas. Mas, em 2006, o setor financeiro recebeu R\$ 272 bilhões em conceito de pagamento dos juros das dívidas, quase 50 vezes o que se gastou com o PBF (COGGIOLA, 2011, p. 54). A dívida pública consome, por outro

lado, 42% do orçamento federal: os serviços da dívida passaram de 16% do orçamento federal, em 1995, para 42%, em 2005, ou de R\$ 26 bilhões para R\$ 257 bilhões anuais. Se olharmos a dívida mobiliária federal, por exemplo, que constitui hoje a maior parte do endividamento público, saltou de R\$ 108,5 bilhões, em 2005, para cerca de R\$ 1,6 trilhão, em 2010 (LUPATTINI, 2012, p. 81).

Os programas de combate à pobreza se colocam, portanto, como complemento necessário do desenvolvimento “neoliberal”, que se revela como não contraditório com o “Estado interventor” ou “neodesenvolvimentista”, mas como seu desdobramento necessário em condições de crise do capital e da ampliação – como via de saída para essa mesma crise, pelo incremento da taxa de mais-valia e da taxa de exploração – do exército industrial de reserva.

As ações do Estado são ampliadas na medida em que financiam, via fundos estatais, a regulação do mercado de trabalho com a transferência do fundo público, em proporção crescente, para o financiamento do setor privado, seja quando assumem os custos da reprodução da força de trabalho, seja quando repassam somas para os juros da dívida pública, seja quando promovem a isenção de impostos ou perdoam dívidas para setores da burguesia industrial e/ou financeira. O Estado (como “depositário” do fundo público) transforma-se, mais do que nunca, em pressuposto geral da acumulação de capital (BEHRING, 2012, p. 154-155).

Durante o governo Lula, não regrediu a regressão tributária. Segundo Salvador (2010), 26% da renda de quem ganha até 2 salários mínimos é comprometida com impostos. O Brasil tem um dos mais altos tributos do mundo para a comida. A camada de renda mais baixa da população brasileira paga, proporcionalmente, a maior carga tributária sobre alimentos, em relação às classes mais abastadas (COGGIOLA, 2011, p. 57). Dessa forma, a regressividade também se expressa sobre o financiamento das políticas sociais, em geral, e sobre os programas de combate à pobreza, em particular, principalmente quando observamos as fontes que custeiam essas ações, advindas da seguridade social, com amplo predomínio de tributos sobre o consumo, onerando pesadamente os mais pobres (SALVADOR, 2012, p. 149).

O que é possível constar, com base nos dados supracitados, é que os programas de combate à pobreza são financiados, basicamente,

não pela taxaço do capital, mas pela taxaço do saláio dos trabalhadores, na forma de impostos ou contribuiçoes, e, por isso, a diminuio da pobreza absoluta coexiste com a diminuio real da média salarial e da própria massa salarial, quando medida em relação ao PIB, reforçando a tese de que a redução da pobreza vem acompanhada do aumento da desigualdade (MOTA, 2012).

FINANCING OF SOCIAL POLICY, DEVELOPMENT AND POVERTY MANAGEMENT IN BRAZIL IN 2000

Abstract: The paper aims to present an analysis of spending on programs to fight poverty in the period from 2003 to 2010 in Brazil to demonstrate how the centrality in combating poverty led to a change of priorities in resource allocation Brazilian Social Security. To do this, places the debate about the relationship between the role of public fund and financing of social policies at the hegemonic perspective of Brazilian development, to then expose data on spending on the management of poverty in the Lula government and their funding sources.

Keywords: Development. Financing. Poverty. Social policy.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete. et al. (Org.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*. São Paulo: Cortez, 2008, p. 44-63.

_____. Rotaço do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). *Financeirizaço, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Economia Brasileira em Perspectiva*. 15. ed, Brasília, abril de 2012. Seção Especial Economia Verde. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: 30 ago. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Congresso promulga prorrogaço do Fundo de Combate à Pobreza*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ASSISTENCIA-SOCIAL/192054-CONGRESSO-PROMULGA-PRORROGACAO-DO-FUNDO-DE-COMBATE-A-POBREZA.html>>. Acesso em: 22 dez. 2010.

COGGIOLA, Osvaldo. *Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios*. Histórico e análise comparada da experiência brasileira. Mimeo, 2011. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/81767647/Coggiola-Fome-e-Programas-Sociais>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

DRUCK, Graça; FILGUEIRAS, Luiz. Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula. *Katalysis*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun. 2007.

FRANZONI, Juliana Martínéz. *Regimenés del beinestar en América Latina*. Documento de Trabajo n. 11, Fundacion Carolina, Madrid, maio de 2007. Disponível em: <www.fundacioncarolina.es>. Acesso em: 6 jun. 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2010. *Comunicado do IPEA n. 108*, de agosto de 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19 ago. 2012.

_____. 15 anos de Gasto Social Federal: notas sobre o período de 1995 a 2009. *Comunicado do IPEA n. 98*, de julho de 2011. Disponível em: <www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19 ago. 2012.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão do social. Dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. In: *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, v. 2, 2004.

LUPATTINI, Marcio. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.). *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez; Brasília: CNPq, 2012.

MARQUES, Rosa Maria. Notas sobre o gasto e o financiamento da assistência social e sobre as transferências de fundo a fundo. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, Brasília, 2009.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. O financiamento do combate à pobreza no Brasil na era Lula. *Revista Argumentum*, Vitória (ES), v. 3, n. 2, jan./jun 2011, p. 267-283.

MERRIEN, François-Xavier. Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina? In: CARVALHO, Denise Bomtempo Birche. de et al. (Org.). *Política social, justiça e direitos de cidadania na América Latina*. Brasília: UNB, 2007. Coleção Política Social, n. 3, p. 47-74.

MESA-LAGO, Carmelo. *Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. CEPAL, División de Desarrollo Social das Naciones Unidas. Santiago/Chile, enero de 2000. Série Políticas Sociales n. 36.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). *Desenvolvimentismo e construção da hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

PASTORINI, Alejandra; GALIZIA, Silvina. A redefinição do padrão de proteção social brasileiro. *Prata Vermelha*, n. 14/15, Rio de Janeiro, UFRJ, 2006.

PEREIRA, Potyara A. P.; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre a América Latina. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 106-130.

REIS, Carlos Nelson dos et al. Ajuste fiscal e gastos sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco mundial. In: GUIMARÃES, G. T. D.; EIDELWEIN, K. *As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais*. Porto Alegre: Edipucrs, 2010, p. 13-35.

SALVADOR, Evilásio. Crise do capital e socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.) *Capitalismo em crise, política social e direitos*. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Financiamento tributário da política social no pós-Real. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. *As políticas sociais do Banco Mundial nos países em desenvolvimento*. Campinas. Tese (Doutorado em Ciência Política), UNICAMP, 2010.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Giselle Souza da. Transferência de renda e monetarização das políticas sociais: estratégia de captura do fundo público pelo capital portador de juros. In: SALVADOR, Evilásio et al. (Org.) *Financeirização, Fundo Público e Política Social*. São Paulo: Cortez, Brasília: CNPq, 2012.

WERNECK VIANNA, Maria Lucia T. A Previdência Social (e não só ela) em questão: notas aditivas à reflexão de Rosa Marques, Àquilas Mendes e Camila Ugino. *Revista Argumentum*, Vitória (ES), v. 2, n. 1, p. 31-40, jan./jun., 2010.

A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA ADEQUADA NO TRATAMENTO DOS CONFLITOS²⁹

Fabiana Marion Spengler*

Resumo: O objetivo do presente texto é investigar a mediação comunitária como política pública adequada para tratar conflitos oferecendo respostas céleres e autônomas. Pretende analisar também a mediação comunitária como procedimento que trabalha com a lógica de um mediador independente, membro da mesma comunidade na qual o conflito encontra-se inserido e cuja tarefa é levar aos demais moradores o sentimento de inclusão social. Nesses termos, a mediação comunitária será examinada como mecanismo que objetiva disseminar entre a população comportamentos que conduzam ao fortalecimento da cultura da paz. Além disso, a mediação comunitária enfatiza a relação entre os valores, as práticas democráticas e a convivência pacífica, contribuindo para um entendimento de respeito e tolerância e para um tratamento adequado daqueles problemas que, no âmbito da comunidade, perturbam a paz. Para fins de proceder na investigação, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo da relação entre argumentos

²⁹ O presente texto foi produzido mediante pesquisa junto aos projetos: “*Multidoor courthouse system – avaliação e implementação do sistema de múltiplas portas (multiportas) como instrumento para uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficaz*” financiado pelo CAPES/CNJ” e “Acesso à justiça, jurisdição (in)eficaz e mediação: a delimitação e a busca de outras estratégias na resolução de conflitos”, financiado pelos recursos do Edital FAPERGS nº 02/2011 – Programa Pesquisador Gaúcho (PqG), edição 2011 e pelos recursos do Edital CNPq/CAPES nº 07/2011, processo nº 400969/2011-4.

* Pós-Doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma, na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, Mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – RS, docente dos cursos de Graduação e Pós-Graduação *lato e stricto sensu* desta instituição, Coordenadora do Grupo de Estudos “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, vinculado ao CNPq, e advogada. Endereço eletrônico: fabianaspengler@spengleradvocatio.com.br ou fabiana@unisc.br.

gerais, denominados premissas, para argumentos particulares, até se chegar a uma conclusão. Como método de procedimento foi utilizado o método monográfico, a partir de pesquisas e fichamentos em fontes bibliográficas, estudo de estatísticas ligadas ao tema da pesquisa, além de livros e trabalhos relativos ao assunto.

Palavras-chave: Conflito. Jurisdição. Comunidade. Política pública. Mediação comunitária.

1 Introdução

Todas as relações humanas atuais experimentam conflitos em determinado momento. Esses conflitos, por uma série de fatores, dentre os quais é possível citar a distribuição e o desenvolvimento dos papéis sociais, o ritmo frenético imposto pela economia globalizada, a facilidade de comunicação que – paradoxalmente – afasta os seres humanos e faz artificiais os laços comunitários, tornaram-se mais complexos do que aqueles existentes há poucas décadas atrás. Desse modo, constata-se que a atual complexidade conflitiva é um traço contemporâneo avistado nas esferas mundial e local.

Do mesmo modo, falar em conflito tornou-se um inevitável lugar comum, especialmente quando se verifica que a resposta “sólida” – que deveria ser oferecida por instituições como o Judiciário – aos poucos esmaeceu corroída pela incompatibilidade entre as complexas relações comunitárias e as estratégias hegemônicas atuais.

Talvez as discussões sobre as dificuldades estatais de responder aos conflitos aconteçam também porque a solidez das instituições, dos paradigmas e dogmas, até então postos, fluíram, tornaram-se líquidos. Consequentemente, “não mantêm sua forma com facilidade” não se atendo muito “a qualquer forma e estão constantemente prontos (e propensos) a mudá-la”. Justamente por isso é possível considerar “fluidez” ou “liquidez” como metáforas adequadas quando queremos captar a natureza da presente fase, que é *nova*, de certa maneira, na história da modernidade (BAUMAN, 2001, p. 8-9).

Portanto, tomando como ponto de partida a atual “fluidez social” e, por conseguinte, das instituições (dentre elas, o Judiciário), é importante que se mencione a noção exata do que se pretende ao discutir

a mediação comunitária como meio de resposta aos conflitos, especialmente aqueles circunscritos a uma determinada comunidade e aos indivíduos que a formam.

É nesse contexto que a mediação comunitária aparece como política pública de tratamento³⁰ de conflitos e como possível resposta à incapacidade estatal de oferecer uma jurisdição quantitativa e qualitativamente adequada. A mediação, considerada uma arte, a “arte do compartilhar”, se destina a criar/reatar/fortalecer laços entre os indivíduos, restabelecendo a comunicação, tratando e prevenindo conflitos (WARAT, 2004, p. 40).

De fato, a noção de conflito não é unânime. A palavra conflito tem como raiz etimológica a ideia de choque, a ação de contrapor palavras, ideologias, valores ou armas. Por isso, para que haja conflito, é preciso, em primeiro lugar, que as forças confrontantes sejam dinâmicas, contendo em si mesmas o sentido da ação, reagindo umas sobre as outras.

Os conflitos podem ser intrapessoais, interpessoais, intracoletivos, intercoletivos e internacionais. Sempre que existir um conflito, pode-se questionar de que modo seus participantes – bem como suas características individuais (força, meios de cognição, personalidade, estado emocional etc.) e as eventuais relações prévias de um com o outro – afetam o desenvolvimento e o andamento do processo. Da mesma forma, o ambiente no qual ocorreu o conflito pode influenciar sua resolução.

Nesse sentido, o objetivo do presente texto é investigar, num primeiro momento, a mediação comunitária como política pública adequada a tratar conflitos oferecendo aos mesmos respostas céleres e autônomas. Posteriormente, pretende analisar a mediação comunitária

³⁰ Aqui, utilizar-se-á a expressão “tratamento”, em vez de “resolução” de conflitos, justamente por entender que os conflitos sociais não são “solucionados” pelo Judiciário no sentido de resolvê-los, suprimi-los, elucidá-los ou esclarecê-los. Isso porque “a supressão dos conflitos é relativamente rara. Assim como relativamente rara é a plena resolução dos conflitos, isto é, a eliminação das causas, das tensões, dos contrastes que os originaram (quase por definição, um conflito social não pode ser ‘resolvido’)” (BOBBIO; PASQUINO, 2004, p. 228). Por conseguinte, a expressão “tratamento” torna-se mais adequada enquanto ato ou efeito de tratar ou medida terapêutica de discutir o conflito buscando uma resposta satisfativa (SPENGLER, 2010, p. 26).

como procedimento que trabalha com a lógica de um mediador independente, membro da mesma comunidade na qual o conflito encontra-se inserido e cuja tarefa é levar aos demais moradores o sentimento de inclusão social. Essa inclusão social dos indivíduos formadores da comunidade pode ser concretizada mediante a autonomização e a responsabilização por suas escolhas e por suas decisões, seja no concernente a conflitos verídicos/experenciados³¹ ou a conflitos latentes.³² Assim, criam-se vínculos, fortalecendo o sentimento de cidadania e de participação da vida social da comunidade.

Por conseguinte, a mediação comunitária será examinada como mecanismo que objetiva disseminar entre a população comportamentos que conduzam ao fortalecimento da cultura da paz. Além disso, a mediação comunitária enfatiza a relação entre os valores, as práticas democráticas e a convivência pacífica, contribuindo para um melhor entendimento de respeito e tolerância e para um tratamento adequado daqueles problemas que, no âmbito da comunidade, perturbam a paz.

³¹ *Conflito Verídico*. Este tipo de conflito existe objetivamente e é acuradamente percebido. Não é contingente em relação a algum aspecto facilmente alterável do ambiente. Destarte, se uma mulher quer usar a sala de estar da casa como um estúdio para pintura e seu marido deseja usá-la como um escritório, eles têm um “conflito verdadeiro”. É especialmente verdadeiro se suas agendas são de tal forma que ela pode pintar e ele pode estudar somente ao mesmo tempo e se a sala não puder ser subdividida para permitir ambas as atividades simultaneamente. Conflitos verídicos são difíceis de serem resolvidos amigavelmente, a menos que haja cooperação suficiente entre as duas partes para que trabalhem juntas em resolver seu problema mútuo de estabelecer prioridades ou que eles possam concordar sobre um mecanismo institucional imparcial aceito por ambos para resolver o conflito (DEUTSCH, 2004, p. 36-37).

³² Este é, com efeito, um conflito que deveria estar ocorrendo mas não está. Alguém pode não estar experienciando conscientemente um conflito da maneira como deveria porque ele foi reprimido, deslocado, ou mal atribuído ou porque ele nem sequer existe psicologicamente. Se uma mulher pensa ser natural homens terem melhores direitos legais e econômicos, ela provavelmente pouco contestará os machistas. Todavia, mesmo rejeitando a doutrina da superioridade masculina, ela pode não ser partidária dos direitos femininos até estar consciente da discriminação contra as mulheres. Dessa forma, um dos objetivos daqueles interessados no melhoramento social é tornar conflitos latentes em conflitos conscientes. A conscientização ocorre no fortalecimento simultâneo da percepção de uma identidade própria (como uma mulher, como um negro, como um trabalhador) e torna-se maior na saliência do conflito com outros que denigrem sua identidade (DEUTSCH, 2004, p. 38-39).

Desse modo, o presente trabalho aborda a mediação comunitária como mecanismo alternativo de tratamento dos conflitos, possibilitador do empoderamento e da responsabilização dos conflitantes, que desemboca numa autonomização geradora de decisões consensuadas e exequíveis.

Para fins de proceder na investigação, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo da relação entre argumentos gerais, denominados premissas, para argumentos particulares, até se chegar a uma conclusão. Como método de procedimento, foi utilizado o método monográfico, a partir de pesquisas e fichamentos em fontes bibliográficas, estudo de estatísticas ligadas ao tema da pesquisa, além de livros e trabalhos relativos ao assunto.

Sem a pretensão de exaurir a complexidade da matéria e sim proporcionar uma reflexão à comunidade acadêmica sobre as experiências vivenciadas na atuação da justiça e dos mediadores comunitários, é esse o texto que agora se apresenta.

2 A mediação comunitária enquanto política pública

Se o escopo é debater um meio compartilhado de administrar e resolver conflitos, a mediação comunitária surge como hipótese plausível, forte e bem articulada. Tal se dá porque ela é destinada a criar e fortalecer laços entre os indivíduos, resolvendo e prevenindo conflitos. Essa tarefa tem como fomentador o mediador comunitário, que é uma pessoa independente, cujo objetivo é levar à comunidade o sentimento de inclusão social através da possibilidade de solução de seus conflitos por ela mesma. A consequência é a criação de vínculos e o fortalecimento do sentimento de cidadania e de integração/participação da vida social.

Portanto, a mediação comunitária pretende desenvolver entre a população valores, conhecimentos, crenças, atitudes e comportamentos conducentes ao fortalecimento de uma cultura político-democrática e uma cultura de paz. Busca ainda enfatizar a relação entre os valores e as práticas democráticas e a convivência pacífica, contribuir para um melhor entendimento de respeito e tolerância e para um tratamento adequado daqueles problemas que, no âmbito da comunidade, perturbam a paz (SALES, 2003, p. 135).

Nessa seara, a mediação comunitária cumpre com duas funções: primeiro oferece um espaço de reflexão e busca de alternativas na resolução de conflitos nas mais diversas esferas: família, escola, no local de trabalho e de lazer, entre outros. Em segundo lugar, o indivíduo possui um ganho que, não obstante parecer secundário, assume proporções políticas importantes quando, ao resolver autonomamente seus conflitos, passa a participar mais ativamente da vida política da comunidade. Assim, ela estimula e auxilia os indivíduos a pensar como conjunto (nós) e não mais como pessoas separadas (eu-tu). A resolução do conflito é boa quando for satisfatória para todos. Nesse contexto, a maior lição é valorizar o bem comum mais do que os bens ou ganhos individuais. Consequentemente, a cidadania acontece de modo efetivo quando os “conflitantes comunitários”, com o auxílio do mediador, entendem e usufruem seu poder de decisão, respeitando e zelando pelo bem-estar social.

Ainda, observa-se que, quando realizada sob um modelo comunitário, (“para” e “pela” comunidade), a mediação está inserida na teoria política, na medida em que trata de autodeterminação, de participação nas decisões políticas e, ainda, porque reelabora o papel do conflito na sociedade, desenhando um futuro sob novos paradigmas (FOLEY, 2010, p. 95).

Assim realizada, a mediação aponta para a diferenciação, deveras importante, de dois modelos que veiculam vertentes ideológicas diferenciadas. O primeiro é o *modelo de agência*, cujo enfoque é voltado para a satisfação das partes, geralmente operado em práticas de mediação vinculadas ao sistema judicial oficial, e o segundo é o *modelo comunitário*, que oferece uma perspectiva transformadora, porque direcionado à organização comunitária (FOLEY, 2010, p. 96).

Atualmente, a mediação comunitária vem sendo realizada dentro dos bairros periféricos em algumas cidades brasileiras. O projeto piloto de Justiça comunitária (do qual faz parte a mediação) foi desenvolvido no Distrito Federal. Esse projeto nasceu da experiência advinda do Juizado Especial Cível Itinerante do TJDF, que atende às comunidades do Distrito Federal com dificuldades de acesso à justiça.

Tal projeto foi criado em outubro de 2000, com o objetivo de democratizar a concretização da justiça, devolvendo ao cidadão e à comunidade a capacidade de administrar seus conflitos com autonomia, responsabilidade e solidariedade. O programa encontra-se instalado nas regiões administrativas da Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, com

332.455, 22.452 e 147.907 habitantes respectivamente. Conta com cerca de 80 agentes comunitários que, sendo membros das comunidades nas quais atuam, compartilham a linguagem e o código de valores comunitários (FOLEY, 2010, p. 137).

Atualmente, existem outros programas instalados no Brasil, como os Núcleos Comunitários existentes no Estado do Rio Grande do Sul, nas cidades de: Porto Alegre (Bairro Lomba do Pinheiro), Pelotas, Turuçu, Caxias do Sul e Passo Fundo.

Desse modo, é possível perceber que a criação de Núcleos de Justiça Comunitária fortalece e propicia o acesso à justiça oferecendo a possibilidade de conscientização a respeito de direitos, bem como o tratamento e a prevenção de conflitos de maneira pacífica, utilizando como método, dentre outros, a mediação. A mediação ocorrida nos bairros fortalece e fomenta a participação dos membros da comunidade na vida social responsabilizando-os pelos outros³³ e para consigo mesmos.

Mais do que um meio de acesso à justiça fortalecedor da participação social do cidadão, a mediação comunitária é uma política pública que vem ganhando destaque e fomento do Ministério da Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário e do CNJ brasileiros, uma vez que foi comprovada empiricamente sua eficiência na administração e resolução de conflitos.

É importante salientar que, nesse contexto, a expressão “política pública”³⁴ é definida como um programa ou quadro de *ação*

³³ Sobre a importância de olhar o outro e considerá-lo na sua “outridade”, deve-se remeter à leitura de Buber (2004).

³⁴ No entanto, é interessante diferenciar as expressões “política” de “política pública” uma vez que a primeira significa a “ordenação institucional, segundo recursos de autoridade, dos interesses sociais em disputa, independentemente das fórmulas de competição particulares adotadas em quaisquer que sejam os fundamentos materiais e ideais dos interesses concretos envolvidos”. Já por política pública se entende as “traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de interesses da política” (REIS, 1989, p. 113-114). Ainda na busca de diferenciações entre as expressões “política” e “política pública”, avista-se a necessidade de analisar a polissemia de tais termos. Começando por “política”, é possível se valer da língua inglesa para demonstrar a dita polissemia. Essa língua traz expressões diferentes para designar os sentidos que as línguas latinas reúnem sob o termo política. Designando a esfera política em contraposição a uma esfera da sociedade civil, usa-se *polity*, enquanto *politics* designa a atividade política e *policies* a ação pública (MULLER; SUREL, 1998, p. 13).

governamental porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito (BUCCI, 2006, p. 14).

Nesses termos, Massa-Arzabe (2006, p. 60) refere ser possível afirmar que “a utilização da expressão política pública serve para designar a política do Estado, a política do público, de todos”. Nesses termos, a autora refere que “trata-se da política voltada a fazer avançar os objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão – ou da interdependência – social”.

De fato, toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais, estando sempre condicionada pelos interesses e expectativas dos integrantes de tais relações. Por conseguinte, ela pode ser definida como a busca explícita e racional de um objetivo graças à alocação adequada de meios que, mediante uma utilização razoável, devem produzir consequências positivas (GRAU, 2000, p. 26).

Desse modo, é possível conceituar política pública dizendo que ela “remete para a esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da *polis*. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade”. Por outro lado, o mesmo autor afirma que “o *público distingue-se do estatal*: o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não-estatal.” Assim,

o Estado está voltado (deve estar) inteiramente ao que é público, mas há igualmente instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas, às quais cabe a denominação de *não-estatais* (GRAU, 2000, p. 2311).

No caso da mediação comunitária como política pública ela cumpre com um objetivo que é tratar de maneira adequada os conflitos sociais pelos membros da própria comunidade. Necessita para ser implementada da alocação de meios (recursos humanos, treinamento adequado e estrutura) por parte da administração pública. Nesse sentido, a mediação comunitária pode ser apontada como uma política pública uma vez que se trata de um “conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas

e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes”. Tais conjuntos de programas governamentais são identificados com a “distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos” de modo a assegurar-lhe recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos (MASSA-ARZABE, 2006, p. 63).

Para fins de atingir seus objetivos, as políticas públicas são formuladas mediante um processo que engloba todo o procedimento de discussão, aprovação e implementação das mesmas. Especialmente nos sistemas democráticos, esses processos desenvolvem-se num cenário político no qual atuam diversos e distintos “atores políticos” (ou “jogadores”, especificamente referindo-se a teoria dos jogos).³⁵ Entre os jogadores que participam desse “jogo” encontram-se atores estatais oficiais e políticos profissionais (presidentes, líderes de partidos, legisladores, juizes, governadores, burocratas), assim como grupos privados, sindicatos, meios de comunicação e outros membros da sociedade civil. Tais atores interagem em diversas “arenas”, que podem ser formais (como o Legislativo), ou informais (“a rua”), e podem ter distintos graus de transparência (STEIN; TOMMASI; ECHEBARRÍA; LORA; PAYNE, 2007, p. 17).

Por isso, é possível afirmar que a fase de formulação de políticas públicas baseia-se em “estudos prévios e em um sistema adequado de informações, definindo-se não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento” (SILVA; MELO, 2000, p. 4). No caso de políticas públicas voltadas para a comunidade, o processo de sua formulação deve “escutar” o contexto no qual se encontra inserido, buscando informações para a implementação adequada das mesmas.

Além disso, a formulação de políticas públicas enquanto atividade de planejamento sempre leva em consideração o objetivo que

³⁵ A teoria dos jogos consiste fundamentalmente na definição de um modelo de comportamento “racional” frente a um conflito de interesses ou a um procedimento decisório. Seu estudo oferece subsídios teóricos que demonstram como a análise matemático-formal pode facilitar a tomada de decisões em grupo. A teoria dos jogos parte do pressuposto racionalista no qual as possibilidades são estabelecidas matematicamente. Ela pressupõe que os objetivos estejam definidos pelos participantes do jogo.

pretende atingir, bem como a finalidade almejada. Em se tratando de solucionar conflitos sociais, as políticas públicas podem ocorrer paralelas ao Poder Judiciário ou serem anteriores ao processo judicial. Exemplo aqui é a mediação comunitária, uma vez que tradicionalmente acontece antes da instauração do processo judicial e, em se alcançando um acordo entre os conflitantes, este poderá ser homologado judicialmente, se for objetivo produzir um título executivo judicial.

Por conseguinte, a mediação comunitária, enquanto política pública, é uma alternativa que pretende mais do que simplesmente desafogar o judiciário diminuindo o número de demandas que a ele são direcionadas. O que se espera dela é uma forma de tratamento dos conflitos mais adequada em termos qualitativos, uma vez que será realizada por mediadores comunitários, ou seja, sujeitos que conhecem a realidade social e o contexto espacial/temporal em que o conflito nasceu. A mediação comunitária e seu mediador é o item a seguir.

3 A mediação e o mediador comunitário e o tratamento dos conflitos “dentro de casa”

Se a prática da mediação ocorre na esfera comunitária, a consequência é a integração das estratégias de reorganização/ fortalecimento da comunidade, especialmente porque ela possibilita o acesso à informação, à inclusão, à participação e à responsabilização do cidadão por suas escolhas e o compromisso com o local (comunidade). É nesse sentido que a escolha pela mediação comunitária aponta para toda a potencialidade emancipatória que a vida em comunidade proporciona. Assim:

o âmbito comunitário é, em si, um espaço de grande riqueza por sua aptidão em difundir e aplicar os métodos pacíficos de gestão de conflitos ou tramitação das diferenças. A mediação, como instrumento apto a este propósito, brinda os protagonistas – aqueles que compartilham o espaço comunitário – a oportunidade de exercer uma ação coletiva na qual eles mesmos são os que facilitam a solução dos problemas que se apresentam em suas pequenas comunidades. Neste sentido, o desenvolvimento destes processos, assim como a transferência de ferramentas e técnicas específicas de mediação aos integrantes das comunidades, constituem um

valioso aporte e um avanço concreto relativo à nossa maturidade como sociedade e colabora efetivamente em prol de um ideal de uma vida comunitária mais satisfatória (NATÓ; QUEREJAZU; CARBAJAL, 2006, p. 109).

É justamente por isso que se pode afirmar que a mediação comunitária possui um primeiro papel de suma importância, que é justamente “devolver confiança às cidades e aos subúrbios, estudando-se a fundo sua realidade e potencialidades”. Para cumprir tal intento, propõe a criação de uma democracia urbana, resultado da busca por novas maneiras de os “cidadãos tornarem-se cidadãos de fato, de responsabilizarem-se por sua cidade, por seu subúrbio, de criarem novos projetos para si” (SIX, 2001, p. 171).

Tal objetivo poderá ser atendido com mais facilidade na mediação comunitária, uma vez que ela se realiza dentro da própria comunidade e tem como mediador um morador do bairro que conhece e compartilha a realidade vivida pelos conflitantes. Nesse sentido, sua legitimidade se dá em função de suas características pessoais e da confiança³⁶ que inspira nas partes.

A mediação comunitária é conduzida por mediadores que são membros da comunidade. “É mediação para, na e, sobretudo, pela comunidade”. O potencial dialógico nesse processo está assegurado na horizontalidade com que o mediador comunitário conduz o processo e também na participação da comunidade como corresponsável na celebração de compromissos mútuos que garantam um futuro de pacificação social, dentro da diversidade. Não há um processo judicial em curso para delimitar os parâmetros nos quais o diálogo vai se estabelecer. Nesse sentido, o referencial está na ética da alteridade e não na autoridade da lei (FOLEY, 2011, p. 253).

³⁶ La *confianza* si fonda su una pregressa e spesso molto intima conoscenza reciproca. La *confianza* è usata da tutte le persone coinvolte per coinvolgere aiutanti (helpers) nel conflitto e assicurarsi la loro presenza. La comunità e il rappresentano sia il contesto che le risorse per una risoluzione. Un modello fondato sulla *confianza* dipende non su una prestazione (performance) di imparzialità, ma piuttosto sull'essere connessi (connectedness). La *confianza* è usata per assicurare sincerità, apertura ed espressione (revelation), così come un canale per aprire le negoziazioni. Le terze parti sono scelte a causa dei loro rapporti, ossia poiché sono riconosciute avere *confianza* da entrambi i lati (PUPOLIZIO, 2005, p. 167-168).

Diferentemente do magistrado que possui a legitimação estatal/burocrática para tratar conflitos, o mediador comunitário possui uma legitimidade baseada na sua conduta e nos seus valores pessoais cuja principal consequência é inspirar nos conflitantes a certeza de que seus problemas são tratados por um igual. Assim, os conflitos endereçados à mediação comunitária contam com a presença de um terceiro, que conhece a realidade, os valores e os hábitos dos conflitantes; fala a mesma linguagem que eles e possui uma legitimidade que não é atribuída pelo Estado e sim pelas próprias partes, em função de suas características, da sua conduta, do seu código de ética e de moral.

Na jurisdição tradicional, unidos pelo conflito, os litigantes esperam por um terceiro, que o “solucione”. Espera-se pelo Judiciário para que diga quem tem mais direitos, mais razão ou quem é o vencedor da contenda. Trata-se de uma transferência de prerrogativas que, ao criar “muros normativos”, engessa a solução da lide em prol da segurança jurídica, ignorando que a reinvenção cotidiana e a abertura de novos caminhos são inerentes a um tratamento democrático.

Essa transferência de responsabilidades quanto à gestão do conflito se direciona ao juiz que o traduz na linguagem dele.³⁷ Desse modo, partindo do processo de racionalização weberiana, o Estado, ao deter a forma de poder legal, detém, também, o monopólio legítimo da decisão vinculante. Assim, as atenções continuam centradas na figura do juiz, do qual se espera a última palavra, “não importa qual, mas a última”. O lugar do juiz entre os conflitantes é uma questão complicada, uma vez que ele não se deixa encerrar na fácil fórmula da lei que assegura “distância de segurança” das razões de um e do outro. Ele vive no conflito e do conflito que ele decide, pronunciando a última palavra (RESTA, 2005, p. 65-66).

³⁷ Isso se dá, segundo Maurice Blanchot (1996), porque o juiz tem o direito de ser único *maître du langage*. A expressão *maître du langage* é decisiva e densa, como pode ser aquela de um pensador como Maurice Blanchot, que trabalhou de maneira muito convincente sobre o poder da escrita e sobre a ideia de comunidade. A conexão entre linguagem e comunidade não é, obviamente, imprevista, mas encontrar ligações e mediações através do juiz abre caminhos insuspeitos por meio dos quais se descobre que a linguagem da comunidade não corresponde nunca à comunidade de linguagem.

Por outro lado, o mediador comunitário (assim como todos os mediadores) não impõe decisão; apenas possibilita o diálogo³⁸ entre as partes. Nessa perspectiva, “a justiça comunitária constitui um movimento contra-hegemônico a desafiar a imposição de um modelo de realização da justiça monolítico e pretensamente universal” (FOLEY, 2011, p. 262).

Se o fim da mediação é responsabilizar os conflitantes pelo tratamento do litígio que os une a partir de uma ética da alteridade, para chegar a esse fim, existem duas formas básicas de mediação: mandatória e voluntária. A mandatória é aquela que decorre de determinação legal ou da vontade previamente definida contratualmente pelas partes. Voluntária é aquela definida pelas partes, em comum acordo, quando da existência do impasse; não pode ser imposta a nenhuma delas (BOLZAN DE MORAIS; SPENGLER, 2012, p. 137).

Para fins de direcionar o debate, é importante referir que existem dois tipos de mediação, um que busca a sua institucionalização e outro que vê a mediação como possibilidade autônoma. Desse modo, temos a mediação institucional, que cumpre um trabalho específico a serviço, ao mesmo tempo, de sua instituição e dos clientes desta. Nesses termos, a própria justiça quis instituir mediadores que atenuassem o congestionamento dos tribunais, tentando que tal ou qual litígio não chegasse justamente a esses tribunais, sendo prévia e amigavelmente regulado, sob o controle de um mediador. Ao lado dos mediadores institucionais, há os mediadores cidadãos. Sua origem é totalmente diferente. Não são fabricados pelas instituições, são mediadores “naturais”, que nascem nos grupos sociais; são como que secretados por eles para as necessidades da comunicação. Eles não têm poder como tal, não são juízes que vão sentenciar, nem árbitros aos quais se delega a conclusão de uma contenda; não têm mais do que a autoridade moral.

³⁸ A mediação é um processo dialógico, especialmente porque os pressupostos da *situação ideal de fala* criados por Habermas e resgatados por Menkel-Meadow estão em consonância com o seu núcleo principiológico: “1. Qualquer pessoa com competência para falar pode fazer parte do debate; 2. Qualquer pessoa está autorizada a questionar qualquer assertiva; 3. Qualquer pessoa está autorizada a apresentar qualquer assertiva; 4. Qualquer pessoa está autorizada a expressar suas atitudes, desejos e necessidades; 5. Ninguém deve ser impedido, por coerção interna ou externa, de exercer estes direitos” (MENKEL-MEADOW, 2001, p. XXXI).

Se alguém se dirige a eles é porque considera que são não gurus que decidem, mas, ao contrário, sábios que sugerem. Eles abrem uma via nova em relação ao impasse em que alguém se perdeu, a um dilema do qual se quer sair, envolvendo a si mesmo ou aos outros (SIX, 2001, p. 28-31).

Além de possuírem origens diferentes, os mediadores institucionais e cidadãos também possuem condutas/maneiras de agir diferenciadas. Primeiramente, os mediadores institucionais são essencialmente especialistas formados para atender a um problema específico, bem definido, pelo qual vão responder. Já os mediadores cidadãos são os cidadãos entre os cidadãos. E se aos primeiros, porque aparecem como que exprimindo um poder, pede-se trazerem respostas a problemas, outra será a posição relativa aos mediadores cidadãos. Dirige-se a estes de igual para igual, pede-se que sejam verdadeiramente alguém que não será o árbitro que sentencia, alguém que não fará recair o peso de seu poder, alguém que não levará antes uma ajuda e assistência material e técnica. O que se pedirá aos mediadores cidadãos? Deve ser, por sua presença, sua acolhida, sua escuta, alguém que permitirá avançar no tratamento do problema que existe com outro, na família, na empresa, no bairro. Assim, os mediadores cidadãos destinam-se a encontrar pessoas, primeiramente. Eles não resolvem conflitos: encontram pessoas que estão dentro de uma situação de conflito. Os mediadores cidadãos não vêm trazer uma solução externa, mas estimulam a liberdade, a coragem, a vontade própria. Ser mediador cidadão é uma arte que, como todas as artes, não termina jamais de refinar-se (SIX, 2001, p. 34-35).

Nesses termos, os mediadores cidadãos são aqueles que

mesmo sendo grandes técnicos, são sobretudo gente da rua, gente do ramo, aqueles que pensam seu lugar dentro de uma visão de conjunto, que recusam todos os corporativismos e querem organizar juntos, com todos, uma vida em comum (SIX, 2001, p. 136).

Por conseguinte, a mediação feita nos projetos de justiça comunitária trabalha com a lógica dos “mediadores cidadãos”. Tal se dá porque os mediadores são os membros da própria comunidade, escolhidos e capacitados para o exercício da mediação. São indivíduos

que, com o intuito de beneficiar a todos, dedicam seu tempo e responsabilidade à mediação de conflitos em busca de um vínculo social efetivo entre os membros daquela comunidade. Tratam-se de voluntários, que trabalham por acreditar no seu papel social de mediador, que participam efetivamente da vida em sociedade e se encarregam de transmitir aos pares todo o conhecimento que lhe fora oferecido (SALES, 2004, p. 136).

No entanto, o fato de se realizar dentro da própria comunidade, mediante a intervenção de mediadores secretados por ela mesma, não significa que a justiça comunitária não tenha vínculos com o Estado, dizendo respeito tão somente a uma forma inoficial de tratamento dos conflitos. De fato, a justiça comunitária que pretende gerar “emancipação cria uma cadeia circular entre o conflito, o diálogo, a solidariedade, a comunidade em rede e o Estado, sob a qual novas práticas sociais emergem”. Essa transição de formas tradicionais/burocratizadas de responder ao conflito para alternativas emancipatórias/solidárias tece “novas redes sociais nas esferas próximas da vida – o espaço doméstico, a comunidade, a cidadania”. Tal se dá também com a participação do Estado “estimulando as iniciativas e coordenando as diferentes experiências, resguardada a autonomia comunitária, potencializa a capacidade de transformação social exatamente no local onde os conflitos emergem” (FOLEY, 2011, p. 258).

Da mesma forma, os núcleos de mediação comunitária devem buscar uma comunicação com instituições estatais ou não estatais voltadas para outras finalidades que não necessariamente a mediação, de forma a criar uma rede de múltiplos saberes que se intercomunique, potencializando o trabalho e a formação de seus mediadores como agentes de transformação social. A mediação comunitária pode, por fim, contribuir para a articulação entre diversos agentes coletivos (FOLEY, 2011, p. 258).

É justamente por isso que a mediação comunitária se apresenta efetivamente como “instrumento de paz e política democrática”. Tudo isso porque, num primeiro momento, oferece “a possibilidade do acesso à Justiça; segundo, a resolução dos conflitos por meio do diálogo e da compreensão mútua;” posteriormente, “a prevenção dos conflitos, na medida em que as partes se tornam responsáveis por suas decisões, e ainda, porque são decisões discutidas e acordadas com base na

solidariedade.” Além disso, “quando soluciona os conflitos com base no diálogo, transforma-os e possibilita novos vínculos entre as pessoas; conscientiza-as sobre seus direitos e acerca de como buscar esses direitos”; e, por fim, “inclui socialmente os excluídos quando possibilita que indivíduos pobres atuem como mediadores ou como partes, oferecendo a estes oportunidade de discussão e solução de seus conflitos” (SALES, 2004, p. 169).

Nesses termos, a mediação comunitária é um grande passo para devolver à comunidade o tratamento de seus conflitos, trabalhando principalmente com aquilo que Blanchot chamou de *Lei da Amizade*. Infelizmente, quanto mais a amizade perde seu caráter de argamassa espontânea da sociedade, mais ela tem necessidade de ser prescrita por uma lei que não contenha apenas imperativos ético-religiosos, mas estritamente jurídicos. Infelizmente, perdemos a amizade como argamassa espontânea da convivência social, passamos a trabalhar como o código binário do amigo-inimigo e, por isso, nos munimos de leis e de “fiscais” da lei que “dizem o direito” para que possamos conviver.

A justiça comunitária é uma aposta diferente que não tem por base códigos, regras escritas/positivadas e o poder/legitimidade do Judiciário e de seus magistrados. Sem deixar de reconhecer a importância de tais instituições e de seus profissionais, a justiça comunitária aposta na amizade como meio de garantir à comunidade autonomia e responsabilidade para tratar seus conflitos com o auxílio de um terceiro, igual, legitimado por suas características morais e por seus vínculos, não institucionais, mas de amizade.

4 Conclusão

O presente texto teve como escopo analisar a mediação comunitária como política pública eficaz de tratar conflitos. Nesse sentido, foi possível apontar que é possível, através da mediação comunitária, facilitadora da inclusão social, devolver à comunidade a capacidade de administrar seus conflitos mediante a utilização das regras comuns, inspiradas em hábitos e costumes locais. Tais regras se disseminam através da comunicação comunitária, que se utiliza do linguajar local.

A criação de Núcleos de Justiça/Mediação Comunitários se fez necessária diante da constatação de que o Estado já não dá conta de responder, de modo adequado, à grande, complexa e multifacetada conflitualidade comunitária atual. Por conseguinte, a mediação comunitária, enquanto política pública, é capaz de oferecer uma justiça cidadã, que considere o conflito como uma possibilidade de evolução e de maturação comunitária, alicerçando-se na alteridade e na solidariedade.

A mediação comunitária permite redescobrir/desenvolver a consciência humana de integrar um contexto maior, no qual os direitos e deveres são partilhados por todos e no qual a proteção de tais direitos e deveres também é responsabilidade comum.

Por conseguinte, a mediação comunitária é uma prática emancipatória e autônoma que revela ao cidadão a capacidade de, por si só, reconhecer direitos e deveres (seus e do outro) e administrá-los. Dessa forma, os mediandos participantes da mediação comunitária tornam-se corresponsáveis pelo conflito e pela harmonia comunitária. Devolve-se, assim, a responsabilidade de protagonistas por suas próprias vidas, fomentando os contornos da cidadania plena.

Nesse diapasão, o que a mediação comunitária procura manter é a prática do diálogo como meio de devolver ao cidadão a capacidade de tratar seu conflito de maneira consensuada, sem necessariamente recorrer ao Judiciário. O resultado é o natural cumprimento dos pactos feitos, assim como a capacidade de arcar com a consequência do acordado.

Pode-se vislumbrar, então, que os resultados da mediação comunitária podem ser apontados como: o tratamento adequado dos conflitos; a hipótese de prevenção da má administração dos conflitos, de inclusão social e de paz social. Para alcançar tais resultados, torna-se necessário gerar o diálogo/cidadão baseado na percepção do outro e na aceitação de suas idiosincrasias. O resultado também importa na aceitação da informalidade propiciada pela mediação comunitária.

Foram alicerçadas na ideia de criar uma justiça eficaz, adequada e célere que as políticas públicas de justiça/mediação comunitária foram criadas em várias comunidades brasileiras. Essas políticas públicas originárias dos Núcleos de Justiça Comunitária organizam os cidadãos

em suas próprias comunidades, mediante a coordenação de um líder/mediador comunitário, que se propõe, na maioria das vezes, de modo voluntário, a colaborar para o tratamento pacífico dos conflitos comunitários, recordando, nas exatas palavras de Eligio Resta (apud SPENGLER, 2012, p. 195), que “[...] la mediazione è il compito della comunità.”

COMMUNITY MEDIATION AS APPROPRIATE PUBLIC POLICY IN THE TREATMENT OF THE CONFLICTS

Abstract: The objective of this main text is to investigate the community mediation as appropriate public policy to manage conflicts providing timely responses and autonomous. Intends to further examine the community mediation as a procedure that works with the logic of an independent mediator, a member of the same community in which the conflict is inserted and whose task is to bring other people in the sense of social inclusion. Accordingly, the community mediation will be considered as a mechanism that aims to spread among the population behaviors that lead to the strengthening of a culture of peace. By the way, the community mediation emphasizes the relationship between values, democratic practices and peaceful coexistence, contributing to an understanding of respect and tolerance and proper treatment of those problems, within the community, disturbs peace. For the purpose of carrying on, the research method used was the deductive approach, based on the relationship between general arguments, called premises, to particular arguments, to reach a conclusion. As a procedure of method was used monographic method, from research and record keeping in bibliographical sources, study statistics related to the topic of research, as well as books and works on the subject.

Keywords: Conflict. Jurisdiction. Community. Public policy. Community mediation.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BLANCHOT, Maurice. *Pour l'amitié*. Paris: Fourbis, 1996.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. de Carmem C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BUBER, Martin. *Eu e tu*. Introdução e tradução de Newton Aquiles von Zuben. 8. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em Arbitragem, negociação e mediação*. v. 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.

FOLEY, Gláucia Falsarella. A justiça comunitária para a emancipação. In: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas César. *Justiça restaurativa e mediação*. Políticas Públicas no tratamento dos conflitos sociais. Ijuí: Unijuí, 2011.

_____. *Justiça comunitária: por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Introduction. In: *Mediation*. USA: Georgetown University Law Center, 2001.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchestein, 1998.

NATÓ, Alejandro Marcelo; QUEREJAZU, Maria Gabriela Rodríguez; CARBAJAL, Liliana Maria. *Mediación Comunitaria: conflictos en el escenario social urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 2006.

PUPOLIZIO, Ivan. *Una comunità all'ombra del diritto*. La mediazione sociale e la giustizia informale nel modello statunitense e nell'esperienza italiana. Milano: Giuffrè, 2005.

REIS, Elisa. Política e políticas públicas na transição democrática. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 9, Rio de Janeiro, fev. 1989, p.113-114.

RESTA, Eligio. 2005. *Il diritto fraterno*. Roma-Bari: Laterza, 2005.

SALES, Lília Maia de Moraes. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, Pedro Luís Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características determinantes de avaliação de programas e projetos. In: *Cadernos de pesquisa*, n. 48, Núcleos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP, 2000.

SIX, Jean François. *Dinâmica da mediação*. Trad. de Giselle Groeninga de Almeida, Águida Arruda Barbosa e Eliana Riberti Nazareth. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos*. Ijuí: UNIJUÍ, 2010.

_____. *Fundamentos Políticos da mediação comunitária*. Ijuí: UNIJUÍ, 2012.

STEIN, Ernesto et al. (Coord.). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Tradução: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier Washington, DC, 2007.

WARAT, Luiz Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

POLÍTICAS SOCIAIS E FUNDO PÚBLICO NA CONTEMPORANEIDADE: RECURSOS DA CLASSE TRABALHADORA NAS MÃOS DO CAPITAL

Giselle Souza da Silva*

Resumo: Este artigo tem por objetivo analisar a relação entre o fundo público e as políticas públicas no Brasil na contemporaneidade, cuja determinação é dada pelo capital portador de juros. Em tempos atuais, a política econômica praticada tem sido favorecedora dessa forma de capital, permitindo que o fundo público seja utilizado como mecanismo de valorização e acumulação da forma fetichizada do capital e trazendo graves consequências para as políticas sociais. Ainda, parte do fundo público é utilizada também pela acumulação do capital produtivo em seu processo de concentração e centralização. Ao mesmo tempo, a composição do fundo público apresenta caráter regressivo e o financiamento das políticas sociais e de todo Estado tem recaído em grande parte sobre a classe trabalhadora, o que põe em questão a defesa de que estamos diante de um processo de redistribuição de renda nos últimos tempos.

Palavras-chave: Fundo público. Políticas sociais. Orçamento público.

1 Introdução

A partir do primeiro quartel do século XX, a crise do capital (e as respostas a ela dadas) produzirá a generalização do que efetivamente chamamos de políticas sociais. Após a Segunda Guerra Mundial, fruto da mobilização da classe trabalhadora, de um lado, e pelas demandas de reprodução do capital em tempos de crise, de outro, será vivenciado pelos países de capitalismo central o que se chamou de *Welfare State*, entre as

* Assistente Social, Mestre e Doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ e professora da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

décadas de 1940 e 1970, no qual se construiu um amplo sistema de proteção social, que possibilitou a melhoria das condições de vida dos trabalhadores por meio de políticas públicas e sociais³⁹ operadas pelo Estado.

Durante esse período, o papel do fundo público se torna estrutural para a produção e regulação das condições econômicas e sociais, fundamentais para a reprodução do capital. Os recursos crescentes que o compõem, segundo Oliveira (1998), são um pressuposto do financiamento da acumulação do capital ao permitirem a socialização dos custos com a reprodução da força de trabalho, ao mesmo tempo em que garantem à classe trabalhadora acesso a serviços sociais. Mesmo no Brasil, sem ver alargadas as políticas sociais, o fundo público foi fundamental para o processo de desenvolvimento do capital, cujo papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) é emblemático.

No caso brasileiro, que não vivenciou o *Welfare State*, a proteção social nos moldes da social-democracia só se apresentará com a Constituição de 1988. Antes disso, as políticas sociais surgem paulatinamente, primeiramente ligadas ao complexo previdenciário-assistencial desde os anos 1920, desenvolvendo-se aos poucos e tornando-se mais abrangente no período ditatorial.

Quando o país ensaia a construção de um sistema de proteção social de caráter mais progressista e universalista (embora ainda de forma limitada), no final do século XX, entra em cena o chamado projeto que derruiu o projeto democrático conquistado pela Constituição de 1988, fruto de ampla mobilização de setores progressistas da sociedade. A Seguridade Social recém-construída passa a ser o maior alvo de ataques do projeto em curso, principalmente no âmbito orçamentário.

A política social no Brasil passa a ser determinada pela política econômica monetarista que empreende o ajuste fiscal, promovendo a privatização (mercantilização dos serviços sociais para os que podem pagar), seletividade/focalização (com políticas pobres para os mais

³⁹ Cabe uma pequena diferenciação que compreendemos sobre políticas públicas e políticas sociais. Política pública é uma ação pública mais ampla que visa à garantia de direitos e implica a ação do Estado, bem como envolvimento das classes sociais. As políticas sociais são uma das formas de implementação das políticas públicas, formas de concretizar direitos sociais e são organizadas pelo Estado. Isso quer dizer que nem toda política social é uma política pública, mas toda política pública é uma política social, já que não necessariamente atende a direitos sociais.

pobres) e descentralização (desconcentração e desresponsabilização do Estado).

Assim, adentramos um largo processo de desmonte das políticas sociais destinadas à reprodução social da classe trabalhadora, alargando-se a apropriação privada de parte do fundo público pelos rentistas, donos do capital que porta juros, e também pelo capital produtivo, como contraponto da política monetarista recessiva. E os mecanismos estratégicos para captura do fundo público pelo capital portador de juros são as transferências crescentes de recursos sociais para a esfera financeira por meio das contrarreformas das políticas sociais e do repasse de recursos do fundo público para o pagamento da dívida.

Assim, vemos uma acirrada disputa do fundo público, que, em função da desfavorável correlação de forças, tem sido capturado em grande medida para atenção dos interesses do capital. Esse fundo público é composto por impostos e contribuições arrecadados pelo Estado. Dada a regressiva carga tributária no Brasil, a composição do fundo público advém majoritariamente de recursos oriundos de contribuições sociais e impostos que recaem sobre o consumo. No âmbito da Seguridade Social, a quase totalidade dos recursos vem da classe trabalhadora. Isso demonstra o caráter regressivo da tributação e do fundo público, colocando em questão a defesa de que as políticas sociais brasileiras têm efeito redistributivo.

Ainda nesse sentido, o fundo público apresenta-se na atualidade capturado pelo capital portador de juros, que absorve quase metade do orçamento total da União por meio de dívida pública. O endividamento público tem se tornado um mecanismo de manipulação e controle do Estado de que lança mão a oligarquia burguesa, em meio à correlação de forças presente, no cenário contemporâneo, a qual se apresenta mais favorável à atenção dos interesses do grande capital. Ao mesmo tempo, com uma economia engessada pelo endividamento, a forma de garantir a ampliação do investimento produtivo, fundamental para o desenvolvimento econômico, é com a ampliação do papel do BNDES, que passa também a viabilizar as condições necessárias para a expansão do capital fora do país.

Estudaremos a seguir como tem se apresentado a composição do fundo público no Brasil e suas fontes de financiamento.

2 Fundo público no capitalismo contemporâneo

O fundo público é instrumento fundamental no desenvolvimento das relações de produção capitalistas, portanto sua imprescindibilidade ao capital é de caráter estrutural. Porém, é com o capitalismo monopolista que entendemos que o fundo público ganha maior centralidade e passa a atender de forma mais sistemática às condições gerais de produção, um componente estrutural e insubstituível para o capital. Conforme Oliveira (1998, p. 21), “[...] o financiamento público contemporâneo tornou-se abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos”.

O fundo público se configura por recursos advindos tanto do trabalho excedente, o que quer dizer da mais-valia extraída da exploração do trabalho alheio, quanto do trabalho necessário, via tributação, que, no contexto brasileiro, é regressiva e onera a classe trabalhadora. Os mecanismos de captura desses recursos pela forma mais fetichizada do capital em tempos atuais têm sido, dentre outros, o desmonte dos direitos sociais historicamente constituídos e a financeirização perversa da Seguridade Social, que tem no âmbito orçamentário um dos seus principais instrumentos contrarreformistas.

São drenadas do fundo público, o que quer dizer em grande parte dos recursos oriundos da classe trabalhadora, grandes somas para a remuneração do capital portador de juros. Isso é feito por meio do capital fictício, forma exacerbada do fetiche do capital portador de juros e que tem na dívida pública sua principal forma de atuação. O endividamento público tem se tornado um mecanismo de manipulação e controle do Estado de que lança mão a oligarquia burguesa, em meio à correlação de forças presente no cenário contemporâneo a qual se apresenta mais favorável à atenção dos interesses do grande capital.

A chamada *hipertrofia da esfera financeira* – possibilitada tanto pela eliminação das regulamentações⁴⁰ e controles quanto pela abertura internacional – observa-se na disparidade entre o fluxo de capitais das

⁴⁰ Como ocorreu com o Bretton Woods, que, ao mesmo tempo que abriu espaço à desregulamentação financeira deu início à economia do endividamento (CHESNAIS, 1996).

atividades produtivas e das atividades financeiras⁴¹. O mercado de câmbio, a partir da década de 1980, apresenta crescimento exponencial comparado ao comércio de mercadorias. A Tabela 1, a seguir, mostra a elevada destinação de recursos para a esfera financeira.

No ano de 2010, segundo o Balanço Geral da União, enquanto as despesas com pessoal e encargos sociais e as transferências constitucionais (ambos incluem os gastos com as políticas sociais, exceto os benefícios previdenciários) juntas ficaram em 339,868 bilhões de reais, ou seja, 23% das despesas totais, os gastos com juros, encargos, amortizações e refinanciamento da dívida pública totalizaram 536,459 bilhões, ou seja, mais de 40%, quase o dobro dos gastos com as políticas sociais (ver Tabela 1).

Tabela 1 – Receitas correntes da União – 2010

DESPESAS POR PODER	VALOR		%	
	2010	2009	2010	2009
LEGISLATIVO	7.876	7.089	0,5	0,5
JUDICIÁRIO	40.546	38.277	2,7	2,7
EXECUTIVO	1.456.529	1.371.005	96,8	96,8
Pessoal e Encargos Sociais	143.065	127.581	9,5	9,0
Juros e Encargos da Dívida	122.421	124.608	8,1	8,8
Amortização da Dívida	140.603	252.247	9,3	17,8
Refinanciamento da Dívida Pública	373.435	265.662	24,8	18,8
Transferências Constitucionais	196.803	176.839	13,1	12,5
Benefícios Previdenciários	246.168	218.660	16,4	15,4
Demais Despesas	234.034	205.409	15,6	14,5
TOTAL	1.504.951	1.416.371	100,0	100,0

Fonte: Extraído do Balanço Geral da União 2010.

O avanço do sistema financeiro internacional se desprende, se autonomiza do sistema bancário, que também entra na lógica de valorização de seu capital para além do crédito aos capitalistas.

A partir do momento em que os bancos e as outras instituições financeiras não se satisfazem mais com suas funções, importantes mas subalternas, de intermediação financeira e de criação de crédito a serviço do investimento, elas vão necessariamente abrir a transformação da esfera financeira

⁴¹ Há que ressaltar que, no caso do Brasil, o BNDES tem tido papel fundamental na garantia das atividades produtivas, como financiador do desenvolvimento (às avessas) brasileiro.

em campo de valorização específico para operações de novo tipo, suscetíveis de proporcionar mais-valia e lucros financeiros (CHESNAIS, 1996, p. 247).

O mecanismo de transferência de riqueza do fundo público para a esfera financeira que tem sido largamente utilizado é o serviço da dívida pública. O aumento do endividamento público, produzido em grande parte pelo fim do sistema de Bretton Woods, proporcionou o aparecimento de uma nova classe de *rentiers*, que vivem da detenção de ativos da dívida ao captar seus rendimentos por via fiscal. Como Marx definiu, uma classe de credores do Estado que subtrai certa quantia do montante de impostos. Os títulos da dívida pública são hoje a espinha dorsal do mercado financeiro e seu volume de transações é gigantesco, superado apenas pelo mercado de câmbio (CHESNAIS, 1996).

A dívida pública se converte em fonte de poder dos fundos de investimento e sobrecarrega o capital fictício (IAMAMOTO, 2008). Remunerados a altas taxas de juros sempre superiores ao crescimento da economia, como no caso brasileiro, esses títulos, ao buscarem o financiamento do déficit orçamentário, funcionam como uma bola de neve sobre o endividamento público. E à medida que este avança, tem-se a privatização: “prescrição de uma parte do capital produtivo nacional das nações devedoras, sob a forma de aquisição de empresas públicas para permitir a conversão da dívida em títulos de propriedade entregues aos credores” (CHESNAIS, 1996, p. 256).

Os grandes credores da dívida pública são hoje os fundos de pensão e fundos mútuos de investimento (aplicam cerca de um terço das carteiras em títulos da dívida). Parte significativa dos recursos sociais, advindos dos impostos e contribuições sociais, é destinada a esses fundos. E a remuneração desses credores da dívida pública, dos *rentiers*, é feita à custa do dismantelamento das conquistas sociais, do desfinanciamento das políticas sociais.

E como contraponto, na tentativa de manter certo nível de investimento na produção, o BNDES se apresenta como o instrumento para garantir a concentração e centralização do capital produtivo. Mais do que isso, o governo Lula amplia as associações monopolistas com investimentos públicos.

É sabido que o BNDES tem seus recursos originados da classe trabalhadora, em sua grande maioria do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do PIS e do Pasep (respectivamente, Programa de Integração Social e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). São impostos e contribuições pagos pela classe trabalhadora que são destinados a ampliar investimento das empresas.

Segundo Tautz et. al. (2012, p. 1),

[...] a atuação do BNDES no Governo Lula aprofundou um certo padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, inaugurado com as privatizações e a liberalização comercial dos anos 90, baseado na formação e fortalecimento de conglomerados privados (nacionais e estrangeiros), fomentados pelos fundos públicos, via capital estatal e para-estatal (empresas estatais e fundos de pensão).

A ênfase no investimento produtivo dos grandes conglomerados têm ampliado os recursos do BNDES, fazendo com que o mesmo supere os desembolsos anuais do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD ou Banco Mundial) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), seus congêneres mais próximos e com ampla atuação histórica na América Latina, região onde agora são confrontados pela expansão do BNDES.

Tabela 2 – Investimentos do BNDES comparado aos do BID e BIRD

Comparativo Desembolsos – US bilhões				
Ano	BNDES	BID	BIRD	BID/BIRD
2005	19,34	5,33	9,72	15,05
2006	24,03	6,49	11,83	18,32
2007	33,32	7,12	11,06	18,18
2008	50,26	7,61	10,49	18,1
2009	68,78	11,85	18,56	30,42

Fonte: Tautz et al. (2012).

Dessa forma, fica evidente o papel estrutural do fundo público para o capitalismo contemporâneo e, no contexto brasileiro, ele tem sido extraído dos trabalhadores para garantir a expansão do capital, seja ele produtivo ou rentista.

3 quem financia o estado brasileiro e qual o lugar das políticas sociais?

A relação entre o fundo público e a política social nos tempos atuais requer um breve debate sobre como aquele é repartido em favor desta e quem afinal paga essa conta.

A política econômica adotada nos amarra a uma armadilha de endividamento. Com a crise cambial de 1999, o governo vendeu títulos com correção cambial para devedores privados e as empresas e bancos também compraram grande parte desses títulos. E nós pagamos por sua alta remuneração.

[...] a sociedade arca hoje com a pesada carga tributária para pagar os juros da dívida. Assim, os grandes detentores de títulos públicos são, em grande medida, devedores do Estado, que lhes transferiu grandes somas de recursos e cobriu as perdas que muitos deles iriam amargar com as crises cambiais (CARVALHO, 2007, p. 104).

No Brasil, o sistema tributário é marcado pela regressividade, que faz com que os pobres paguem mais impostos que os ricos. Segundo Salvador (2008), as alterações nas leis e regulamentos tributários, após a Constituição federal de 1988, fizeram com que fosse transferido para a renda do trabalho e para a população pobre o ônus tributário. Isto porque no Brasil predomina a maior tributação por meio de impostos indiretos, que incidem de forma majoritária sobre a renda dos trabalhadores assalariados.

Para diferenciar a progressividade e a regressividade de um tributo, é preciso avaliar sua incidência: se é sobre renda, propriedade, produção, circulação e consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos.

Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio porque, em tese, não são passíveis de transferências para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo

contribuinte legal: empresário produtor ou vendedor (SALVADOR, 2007, p. 3).

Fabício de Oliveira (apud SALVADOR, 2010) chama esse processo de fetiche do imposto, no qual o empresário nutre a ilusão de que arca com o ônus do tributo, mas na verdade este integra a estrutura de custos da empresa, sendo repassado aos preços das mercadorias e/ou serviços, por isso são indiretos. Segundo Salvador, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 26% de sua renda no pagamento de tributos indiretos, enquanto o peso da carga tributária para as famílias com renda superior a 30 salários mínimos corresponde apenas a 7%. No total da carga tributária, os que ganham até dois salários mínimos comprometem 48,8% de sua renda com impostos, enquanto quem ganha acima de 30 salários, gasta 16% (SALVADOR, 2010, p. 215).

A tributação sobre renda e patrimônio (impostos diretos) é extremamente baixa no país e assim os ricos pagam cada vez menos impostos. Com isso, o sistema tributário brasileiro tem agravado a concentração de renda no país. Na década de 1990, o aumento da carga tributária brasileira foi obtido por meio dos tributos sobre consumo, como a Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, maior arrecadação na receita de contribuições. Segundo Salvador, mais da metade da carga tributária brasileira incide sobre bens e serviços – situação oposta a dos países de capitalismo central.

Operando com diversas modificações no sistema tributário, os sucessivos governos têm empreendido uma verdadeira contrarreforma tributária silenciosa que desonera boa parte do capital na composição do fundo público. Para Salvador (2008, p. 175), a “contra-reforma tributária em curso após a Constituição de 1988 significou um conjunto de modificações em favor da renda do capital, solapando os princípios constitucionais de isonomia tributária, de progressividade e da capacidade contributiva”.

A tabela a seguir mostra a distribuição das receitas da União de 2009. Vemos que as maiores arrecadações correspondem à receita de contribuições, como o caso da COFINS, e a tributos indiretos (Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI e Imposto sobre Importação, por exemplo). Os impostos sobre patrimônio e renda (diretos) juntos têm baixa incidência na receita total.

Tabela 3 – Evolução da receita do orçamento da União – 2009

CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL	R\$ milhões	Participação Em %
Consumo	289.624,38	41,48%
Imposto sobre Importação	16.091,94	2,30%
I.P.I-Total	30.752,59	4,40%
Contribuição P/ Seguridade Social/COFINS	117.886,02	16,88%
Entidades Financeiras	7.384,15	1,06%
Demais Empresas	110.501,87	15,82%
Contribuição para o PIS/PASEP	31.755,40	4,55%
Entidades Financeiras	1.370,95	0,20%
Demais Empresas	30.384,44	4,35%
Cide-Combustíveis	4.828,37	0,69%
Imposto sobre Operações Financeiras	19.243,27	2,76%
Contribuição Previdenciária das Empresas	99.819,38	14,29%
Renda	279.679,61	40,05%
Renda do Trabalho	110.863,27	15,88%
I. Renda-Pessoa Física	14.840,32	2,13%
I. R. R.F- Rendimentos do Trabalho	52.176,57	7,47%
Contribuição Previdenciária dos Trabalhadores	43.846,38	6,28%
Renda Do Capital	128.757,31	18,44%
I. Renda-Pessoa Jurídica	84.520,59	12,10%
Entidades Financeiras	13.611,66	1,95%
Demais Empresas	70.908,93	10,15%
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido	44.236,72	6,34%
Entidades Financeiras	9.032,55	1,29%
Demais Empresas	35.204,17	5,04%
Outras Rendas	40.059,02	5,74%
Patrimônio	474,56	0,07%
Imposto Territorial Rural (ITR)	474,56	0,07%
Outros (1)	128.510,09	18,40%

Fonte: Extraído do INESC (2010).

De acordo com os dados apresentados do orçamento de 2009, 41% da arrecadação tributária federal tem como base de incidência o consumo, mas, quando se considera a arrecadação dos tributos de competência estadual (ICMS) e municipal (ISS), segundo o Inesc (2010), o peso da tributação sobre o consumo representa 55% da arrecadação tributária das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), totalizando R\$ 569,93 bilhões. Observando a tabela, além da tributação sobre o consumo, vemos que, na tributação sobre a renda 15,88%, é diretamente extraída dos trabalhadores. Quanto à tributação sobre o capital, fica em apenas 18,44%. A Contribuição Social sobre Lucro Líquido também pode ser repassada para o preço das mercadorias. Isso quer dizer que, além da tributação sobre o consumo, quase 20% da tributação sobre renda advém da classe trabalhadora. No total, significa que os trabalhadores financiam 60% do orçamento público.

Comparado à tributação do capital, os trabalhadores pagam muito mais impostos diretos. Enquanto as entidades financeiras pagaram R\$ 22,64 bilhões em CSLL e IRPJ, os trabalhadores pagaram quase cinco vezes mais tributos diretos que os bancos, R\$ 110,86 bilhões. E, apesar da imensa concentração de terra no país, o Imposto Territorial Rural foi responsável por apenas 0,07% da arrecadação total.

Assim, o financiamento das políticas sociais fica a cargo da população pobre, bem como o financiamento do rentismo. Parcela considerável do fundo público é destinada ao pagamento das despesas com a dívida pública, como vimos acima. Com isso, para além do trabalho excedente, também o trabalho necessário tem sido usado para alimentar a acumulação do capital que porta juros. O fundo público, portanto, é extremamente regressivo, pois é financiado pelos trabalhadores e, por isso, as políticas sociais no país apresentam graves limites em promover a redistribuição de renda.

No entanto, dados têm mostrado certa queda no índice de desigualdade no Brasil, pautados na queda do Coeficiente de Gini. Segundo Filgueiras e Gonçalves (2007), 4 motivos justificariam a queda: as taxas de juros relativamente mais baixas, os incrementos reais do salário mínimo, os benefícios da previdência social e os programas de transferência de renda.

O grande problema desta análise é que ela considera a Pesquisa de Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, que subestima a renda do capital e mostra principalmente a distribuição de rendimentos recebidos por trabalhadores assalariados e autônomos. Ou seja, o Coeficiente de Gini retrata principalmente a distribuição intraorçamentária.

No âmbito da Economia Política, a questão de maior relevância é a chamada distribuição funcional da renda, que revela o padrão de desigualdade entre as diferentes classes sociais. Nesse sentido, o fundamental é verificar a distribuição da renda entre, de um lado, os trabalhadores e, de outro, os capitalistas (que recebem lucros e aluguéis) e rentistas (que recebem juros) (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 209).

Na tabela 3, a seguir, vemos que as receitas correntes são, em sua grande maioria, advindas de contribuições, que são, na sua quase totalidade, impostos indiretos que recaem sobre o consumo (apenas as

contribuições sobre a renda, como Imposto de Renda sobre Pessoa Física e Jurídica, não se caracterizam como impostos indiretos).

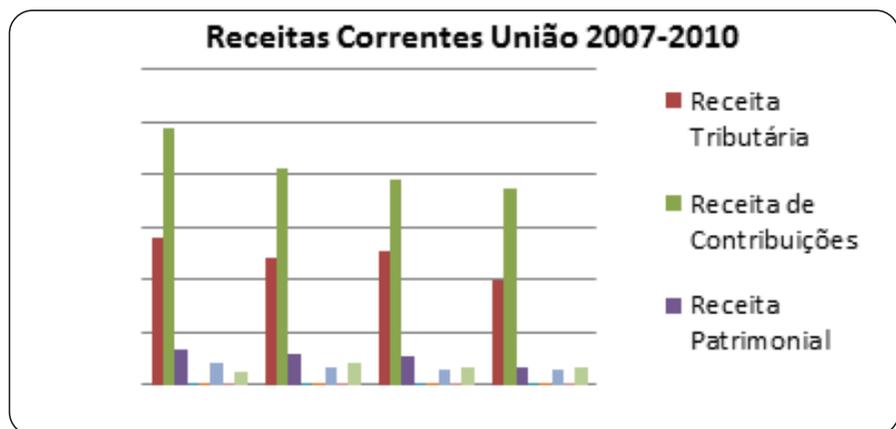
Tabela 3 – Receitas Correntes da União 2009-2010 (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social)

RECEITAS CORRENTES	VALOR		% DO TOTAL	
	2010	2009	2010	2009
Receita Tributária	281.815	240.599	31,2	30,59
Receita de Contribuições	487.655	411.385	54,0	52,30
Receita Patrimonial	65.244	58.707	7,2	7,46
Receita Agropecuária	20	21	0,0	0,00
Receita Industrial	738	717	0,1	0,09
Receita de Serviços	40.499	34.975	4,5	4,45
Transferências Correntes	269	142	0,0	0,02
Outras Receitas Correntes	26.321	39.986	2,9	5,08
TOTAL	902.561	786.533	100,0	100,0

Fonte: Balanço Geral da União 2010.

Ao longo dos anos de 2007 a 2010, houve um crescimento, um alto crescimento das receitas de contribuições. Grande parte se deve ao aumento do salário mínimo e ao aumento do emprego formal, como vemos no Gráfico 1, além do aumento da arrecadação da Cofins.

Gráfico 1 – Receitas União de 2007 a 2010 – Orçamento Fiscal e da Seguridade Social



Fonte: Balanço Geral da União 2010 e 2008 – Elaboração própria

Das contribuições, a maior parte se concentra no regime geral de previdência social, seguida da Cofins e da CSLL. Essas três são as principais

fontes de financiamento da Seguridade Social. A primeira delas corresponde às contribuições de empregados e empregadores para previdência e tem vinculação própria, sendo destinadas unicamente ao pagamento de benefícios previdenciários. Já as restantes são contribuições aos empregadores e são repassadas aos produtos, por isso chamada de tributos indiretos que recaem sobre o consumo. Portanto, os que ganham menos pagam proporcionalmente mais impostos desse gênero. Como vemos, a tributação sobre o lucro apresentou um baixo crescimento de 2009 a 2010.

Gráfico 2 – Receitas de contribuições – 2009 e 2010



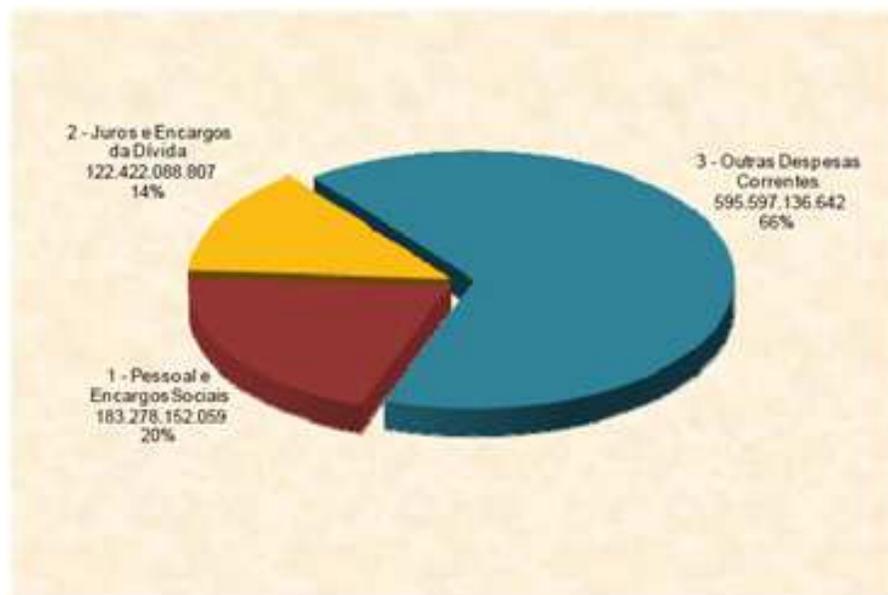
Fonte: extraído do Balanço Geral da União 2010.

Quanto às despesas, essas se dividem em (1) pessoal e encargos sociais, (2) juros e encargos da dívida e (3) outras despesas correntes. A primeira corresponde aos salários pagos pelo Estado; a segunda, às despesas da União com juros e encargos, à dívida interna e externa; e a terceira a todas as demais despesas básicas de custeio⁴².

⁴² As despesas do orçamento se dividem entre custeio. O primeiro, considerado despesas fixas do governo, e o segundo, como diz o nome, considerado investimento nas políticas em geral.

O gráfico a seguir mostra as despesas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social

Gráfico 3 – Despesas Correntes União - 2010



Fonte: Balanço geral da União 2010.

Os dados do gráfico correspondem apenas às despesas correntes, excetuadas as despesas de capital, ou seja, sem as despesas que incluem: Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital, Outras Receitas de Capital e ainda Sem Contabilizar o Refinanciamento da Dívida Pública.

No âmbito do financiamento da Seguridade Social, depois da Contribuição do Regime Geral de Previdência Social, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social é a maior dentre as contribuições que financiam esse orçamento. No ano de 2010, ela correspondeu a 24% do total do orçamento da Seguridade Social. Abaixo, a tabela mostra os valores das 6 principais fontes de financiamento da Seguridade Social, que correspondem a 82% do total.

Tabela 4 – Principais fontes de financiamento da Seguridade Social – 2010 (em reais)

Seis Principais Fontes	Valor em reais
Contrib. Progr. PIS/PASEP	17179055536
Contr. Soc. Lucro Pes. Jurid.	30092631695
Contr. Financ. Seg. Social	107281280820
Contr. Prev Reg Geral Prev Soc	194641646388
Cont Patr Plano Seg Soc Serv	12654366880
Rec. Próp. Financeiros	9741484530
Total das fontes acima (A)	371590465849
Total fontes do Orçamento Seguridade (B)	454415807119
% de A/B	82%

Fonte: Balanço Geral da União 2010

Vemos assim que grande parte do orçamento é financiada pela classe trabalhadora diretamente (previdência) ou indiretamente (contribuições repassadas para o preço dos produtos). Embora todos os cidadãos paguem o mesmo valor nos impostos dos produtos, proporcionalmente paga mais quem ganha menos.

4 Considerações finais

O chamado projeto neoliberal no Brasil operou e tem operado com afincos um conjunto de contrarreformas que atacam os direitos sociais conquistados em nome do ajuste fiscal, sob a batuta das agências multilaterais. Se não podemos chamar de desmonte, vivemos a obstaculização das políticas sociais mais importantes, como saúde, previdência social e educação, principalmente pelo ataque ao orçamento dessas políticas. E a Seguridade Social torna-se a grande vítima desse processo. Seu orçamento mantém-se estagnado – se considerados o crescimento populacional, a demanda e a inflação – enquanto enormes somas de dinheiro são destinadas ao rentismo por meio do pagamento da dívida pública ou ao desenvolvimento do grande capital produtivo.

Tal processo de contrarreforma das políticas sociais traz ao capital novos nichos de investimento para solucionar o fenômeno da

superacumulação⁴³. Saúde, previdência e até mesmo assistência social surgem como espaços emergentes de acumulação. Tal processo só é possível porque foram realizadas contrarreformas nas políticas sociais, especialmente na seguridade social, para “desuniversalizar” as políticas sociais e destruir os direitos legalmente conquistados. E, nesse contexto, surgem os programas de transferência de renda, que são a contraface das políticas econômicas baseadas no superávit fiscal primário.

A lógica do capitalismo contemporâneo tensiona os padrões universalistas e redistributivos de proteção social pelas estratégias de extração de superlucros, cujo mecanismo tem sido a flexibilização do trabalho como forma de diminuir os encargos sociais e previdenciários; pela supercapitalização, que mercantiliza os serviços públicos; e pelo rompimento com o pacto social dos anos de crescimento. A tendência é a redução de direitos sob o argumento de crise fiscal, “transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias” (BEHRING, 2008a, p. 248): no âmbito da saúde, a ampliação da atuação da iniciativa privada – via planos de saúde – e a entrega de atividades administradas e financiadas pelo Estado a organizações sociais⁴⁴; no âmbito da previdência, as contrarreformas realizadas pelos últimos governos que desconstróem direitos e estimulam o crescimento da previdência privada no funcionalismo público por meio dos fundos de pensão⁴⁵, e ainda a remuneração das instituições bancárias para operarem com o repasse

⁴³ Ao tratarmos de superacumulação e supercapitalização, tomamos como referência Mandel (1982). É preciso diferenciar dois conceitos contidos na literatura mandeliana. A *superacumulação* em Mandel caracteriza-se como o fenômeno do capitalismo tardio no qual a crescente acumulação de capital produziu uma massa de capital excedente ocioso em busca de novos espaços de valorização. Por sua vez, a *supercapitalização* consiste na tendência à industrialização da esfera da reprodução como forma de valorizar o capital superacumulado, que insere todas as esferas da vida social nas relações tipicamente capitalistas. Daí decorre a mercantilização das políticas sociais. Tais conceitos, embora se apresentem como distintos, estão dialeticamente imbricados e articulados.

⁴⁴ Como as Organizações Sociais (OSs), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e, mais recentemente, as Fundações Estatais de Direito Privado e a EBSEH, todas elas formas de privatizar o Estado e descentralizar – com a mera transferência de responsabilidades – as políticas sociais; projeto este em consonância com a lógica do capital que porta juros.

⁴⁵ Para maior aprofundamento sobre o estudo da “previdência privada” e capital portador de juros, ver Granemann (2006).

das aposentadorias e benefícios previdenciários; e, no âmbito da assistência, a desresponsabilização do Estado com o repasse das ações assistenciais para o terceiro setor, e ainda a ênfase nos programas de transferência de renda, nos moldes propostos pelas agências multilaterais, que também repassam recursos aos bancos para que operem com os benefícios (SILVA, 2008).

Na atualidade, o capitalismo com base nas finanças permite que o capital que porta juros, o capital fetiche, ao estender sua lógica para o Estado, por meio fundamentalmente da emissão de títulos da dívida pública, aproprie-se de parte do trabalho excedente constituído em forma de políticas sociais e, ainda, por meio do crédito, se aproprie do trabalho necessário ao inserir a classe trabalhadora no circuito das finanças à custa do seu endividamento e também por meio dos fundos de pensão que operam com os rendimentos da classe trabalhadora para a capitalização no mercado financeiro. Aproprie-se do trabalho necessário ainda por conta da tributação altamente regressiva que onera a classe trabalhadora ao fazer com que o fundo público seja composto majoritariamente por impostos e contribuições indiretas, ou seja, que a classe trabalhadora, pelo consumo, seja a maior financiadora do gasto público⁴⁶, que inclui tanto gastos com políticas sociais como com a remuneração do capital financeiro. Ou seja, o salário se transforma, dá lugar ao capital que rende juros. Aqui está a particularidade do capital que rende juros em nossos tempos. Ele avança vertiginosamente sobre o trabalho necessário que compõe o fundo público por meio do sistema tributário regressivo e dos fundos de pensão. Apropria-se ainda do trabalho necessário ao utilizar recursos da classe trabalhadora para financiar a produção do capital, via BNDES.

Isso traz limites graves para as políticas sociais e nos faz questionar a afirmação de que essas têm empreendido a redistribuição da renda no país, pois a tributação regressiva e a permanência da alta concentração de renda têm sinalizado negativamente. No entanto,

⁴⁶ Segundo estudos do IPEA (fonte: Caros Amigos, edição Setembro de 2009), quem recebe até dois salários mínimos de renda per capita mensal, ou seja, meio salário mínimo per capita (família com média de quatro membros), contribuiu em impostos ano passado com 53,9% de seus rendimentos, enquanto os que recebem acima de trinta salários mínimos contribuíram com apenas 29%. Isso prova a opção do sistema tributário de privilegiar os ricos e proprietários.

devemos lutar pela permanência, defesa e ampliação das políticas sociais, pois são uma forma do retorno do trabalho necessário e do trabalho excedente à classe que produz toda riqueza socialmente existente: a classe trabalhadora.

SOCIAL POLICY AND PUBLIC FUND IN CONTEMPORARY: RESOURCES OF THE WORKING CLASS IN THE HANDS OF CAPITAL

Abstract: This article aims to discuss the relationship between public funds and brazilian social policy in contemporary society, whose determination is given by monetary capital. In recent times, economic policy has been practiced thus favoring capital, allowing the public fund is used as a mechanism for recovery and accumulation of capital and brings severe consequences for social policy. At the same time, the composition of public fund has been regressive and the funding of social policies and of the state have fallen largely on the working class, which calls into question the assertion that we are facing a process of redistribution of income in recent times.

Keywords: Public funds. Social policies. Public budget.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

_____; BOSCHETTI, Ivanete. *Política social: fundamentos e história*. São Paulo: Cortez, 2007.

BRASIL. *Balanço geral de União*. 2007; 2008; 2009. Disponível em: <www.cgu.gov.br/publicacoes>. Acesso em: 2 dez. 2010.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do governo Lula*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

GRANEMANN, Sara. *Para uma interpretação marxista da 'previdência privada'*. 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. Políticas sociais e financeirização dos direitos do trabalho. *Revista Em Pauta*, n. 20, p. 57-68, 2007.

INESC. *PLOA 2009: metade do orçamento para os credores financeiros*. Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. Nota Técnica nº 143. Setembro de 2008. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

_____. *Orçamento e direitos da execução da LOA 2009*. Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. Nota Técnica n. 164. abr. 2010. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br>>. Acesso em: 5 dez. 2010.

MARX, Karl. *Rendimento e suas fontes: a economia vulgar*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

_____. *O Capital: crítica da economia política*. Livro 3. Tomos 1 e 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

_____. *O Capital: crítica da economia política*. v. 1. Livro 1. São Paulo: Difel, 1985.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SALVADOR, Evilásio. *Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007)*. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, 2008.

_____. *Fundo Público e Seguridade Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

SICSÚ, João. *Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA, Giselle Souza da. *Seguridade Social e monetarização de direitos sociais*. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social). UFRJ, 2008.

_____. *Transferência de renda a capital portador de juros: uma insidiosa captura*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

TAUTZ, Carlos et al. *O BNDES e a reorganização do capitalismo brasileiro: um debate necessário*. Disponível em: <www.plataformabndes.org.br>. Acesso em: 12 nov. 12.

ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL PÓS-1988: INDUÇÃO FEDERATIVA E AUTONOMIA MUNICIPAL

Maíra dos Santos Moreira*

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar as regulamentações nacionais da política de assistência social, verificando o nível de autonomia que essas deixam aos municípios para implementar uma política própria na área. Para tal, é brevemente descrita a trajetória da política de assistência social no Brasil, marcada pela fragmentação institucional e pelo caráter filantrópico das ações. Em seguida, aborda-se a mudança trazida pela Constituição Federal de 1988, que afirmou uma série de direitos sociais e colocou a assistência como política pública, dever do Estado e direito do cidadão. Após a CF/88, a área foi mais regulamentada com a Lei Orgânica de Assistência Social, em 1993, a Política Nacional de Assistência Social, em 2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), de 2007 e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, em 2009. Essa regulamentação teve papel importante no desenvolvimento e ampliação da política, contudo o questionamento aqui é em torno do comprometimento que ela pode trazer à autonomia dos entes subnacionais ao engessar a forma com que a política será executada.

Palavras-chave: Assistência Social. Federalismo. Autonomia Subnacional.

1 Introdução

Ao examinar os resultados da redefinição de responsabilidades governamentais nas áreas de educação, saúde e assistência social, Almeida (2005) conclui que, nesta última, os governos federal e estaduais são quase exclusivamente repassadores de recursos. Os municípios,

* Mestranda em Ciência Política pela UFMG. Atualmente, trabalha como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental no Governo de Minas.

recebedores destes recursos e executores da política diretamente ou via organizações não governamentais, teriam considerável autonomia decisória.

Contudo, depois da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS), em 2005, isso pode ter mudado significativamente. A PNAS estabeleceu princípios e diretrizes para a política, instituiu a proteção social por nível de complexidade, prevendo a criação de Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS), e fixou o conceito e as bases para organização do SUAS (BRASIL, 2004).

A NOB-SUAS estabeleceu três níveis de gestão para os municípios: inicial, básica e plena. A cada nível de gestão correspondem alguns requisitos, responsabilidades e incentivos, sendo que todos os municípios habilitados, em quaisquer dos níveis de gestão, recebem repasses do governo federal. Já os municípios não habilitados têm seus recursos federais sob a responsabilidade do Gestor Estadual. Os requisitos, responsabilidades e incentivos crescem à medida que se caminha da gestão inicial para a plena. Para habilitação em todos os níveis, o município deve ter Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social e alocar e executar recursos financeiros próprios em seu Fundo de Assistência Social. Dessa forma, o governo federal induziu fortemente o comportamento dos municípios (BRASIL, 2005).

Além da PNAS e da NOB-SUAS, merecem destaque também a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), de 2007, e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, que especificaram ainda mais a forma de funcionamento da política de assistência social.

Pode-se perceber, portanto, um alto nível de definição do desenho e da forma de gestão da política de assistência social por parte do governo federal. Com isso, é possível que a configuração atual da política de assistência seja mais próxima do que a autora então identificava apenas na área de saúde, com grande controle desse nível de governo do processo decisório e os municípios como gestores e executores de uma política já definida. Essa é a hipótese que orienta este trabalho. O objetivo é analisar as regulamentações nacionais, verificando qual o nível de autonomia que resta aos entes subnacionais nesta área, especialmente os municípios.

O trabalho divide-se em cinco seções, além desta introdução. A primeira delas traz uma contextualização do sistema de proteção social brasileiro, abordando brevemente a trajetória da assistência social. A segunda seção apresenta as mudanças trazidas pela Constituição Federal de 1988 para as políticas sociais, especialmente para a área de assistência. A terceira seção aborda a nova institucionalidade da política de assistência social, construída após a Constituição de 1988. A quarta seção traz algumas questões sobre toda a regulamentação da política de assistência social pelo nível central de governo e a autonomia dos níveis subnacionais. Por fim, as considerações finais recuperam as principais conclusões do trabalho.

2 A construção do sistema brasileiro de proteção social e a assistência social

Esping-Andersen (1991), analisando os Estados de Bem-Estar Social do mundo desenvolvido, constrói um modelo interpretativo que hierarquiza os diferentes modelos de proteção social segundo seu grau de desmercadorização. O autor considera que a “desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102). Em ordem crescente de desmercadorização, o primeiro modelo é o liberal-residual. Esse modelo é guiado por uma filosofia individual competitiva, tem ênfase em políticas de tipo assistencial-focalizado e corresponde a um padrão de estratificação social orientada pelo mercado. O fato de esse modelo vincular o direito à comprovação de necessidade e oferecer benefícios reduzidos limita seu efeito de desmercadorização (CARDOSO, 2003).

O segundo modelo é o bismarckiano-meritocrático-corporativo, influenciado pelas estruturas militares e/ou religiosas da sociedade, marcado por uma presença estatal paternalista e correspondente a uma estratificação social de tipo corporativista-contributivo. Também esse tipo não alcança um alto grau de desmercadorização, pois o que dita a extensão na qual os programas de bem-estar oferecem alternativas à dependência do mercado são as regras que relacionam contribuições e benefícios e não o reconhecimento de um direito social (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 103).

O último modelo, o de maior grau de desmercantilização entre os três, é o Beveridgiano-universalístico-socialdemocrata. A atuação do Estado nesse modelo é fortemente orientada por valores igualitários e universalistas, sendo o tipo de estratificação social também mais igualitário (CARDOSO, 2003). É comum nesse modelo o oferecimento de benefícios básicos e iguais para todos, sem condições de prévia contribuição ou atuação do mercado (ESPING-ANDERSEN, 1991).

No Brasil, como em diversos outros países, a atuação do Estado na área social originou-se do esforço de mediar e apaziguar os conflitos entre capital e trabalho (CARDOSO; JACCOUD, 2005). A consolidação da ação social do Estado brasileiro deu-se pelo trabalho, na lógica do modelo bismarckiano, que vincula os benefícios aos quais o cidadão tem direito às contribuições que ele dá ao sistema. O exercício do trabalho em emprego assalariado e formal era o fundamento dos direitos assegurados pelas principais políticas desse modelo, o que, no caso do Brasil, teve a consequência de manter uma grande parte da população fora dessa proteção (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Como coloca Wanderley Guilherme dos Santos (1979, p. 75), neste contexto do Brasil pós-1930, “a cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se ao lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei”. Assim, estavam fora do alcance do sistema de proteção todos os trabalhadores rurais, que, muito embora tivessem participação ativa no processo produtivo, não tinham ocupações regulamentadas, os trabalhadores urbanos cuja profissão não fosse reconhecida por lei, além dos desempregados e subempregados (SANTOS, 1979).

Embora tenha havido uma série de mudanças nesse modelo, essa anterioridade da questão do trabalho tem implicações no curso de desenvolvimento do sistema e até na cultura cívica brasileira (CARDOSO; JACCOUD, 2005; SANTOS, 1979).

Segundo Aureliano e Draibe (1989), a montagem de um sistema público de previdência social no Brasil se iniciou efetivamente apenas com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a partir de 1933. Os IAPs respondiam pela cobertura por aposentadorias, pensões e auxílio-doença e pela prestação de serviços de assistência médica e eram organizados por categoria profissional, cada instituto correspondendo a uma categoria. Juntamente com esse processo, houve

um amplo esforço de regulamentação das relações e condições de trabalho. O objetivo era o de proteger os trabalhadores e suas famílias em relação a riscos coletivos.

Entre 1933 e 1953, os IAPs foram ampliando sua cobertura, chegando à maioria dos trabalhadores urbanos. No entanto, os planos de benefícios eram pouco uniformizados e somente com a Lei Orgânica de Previdência Social (LOPS), em 1961, e com a integração dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, é que as garantias tornaram-se uniformes para quase todos os trabalhadores urbanos (AURELIANO; DRAIBE, 1989).

Os projetos de modernização econômica e social no Brasil de então previam a promoção do bem-estar social pela conjugação entre crescimento econômico e ampliação do mercado formal de trabalho, com a integração dos pobres através de sua incorporação ao mundo do trabalho regulado. Nesse contexto, a proteção social de toda a população em situação de vulnerabilidade excluída do mercado formal era realizada por organizações não estatais orientadas por ideais de caridade e solidariedade cristã e apoiadas pelo financiamento público. Assim, até a CF/88, a assistência social esteve basicamente sob responsabilidade da iniciativa privada, predominantemente das obras católicas. Houve uma aproximação dessas iniciativas com o Estado, sem, no entanto, que este chamasse para si a responsabilidade pelos serviços prestados e pelo atendimento à população.

Sobre a política de assistência social no Brasil pré-1988, cabe destacar a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938, e da Legião Brasileira da Assistência (LBA), em 1942. O CNSS era um auxiliar do Ministério da Educação e Saúde com a função de avaliar pedidos de subvenções de entidades privadas de saúde, educação e assistência social. Assim, suas práticas tiveram um caráter cartorial, sem envolver um planejamento mais amplo ou execução de uma política nacional de assistência social (MESTRINER, 2005).

A LBA, criada em 1942 para prestação de serviços assistenciais às famílias dos combatentes da II Guerra Mundial, tornou-se, com o fim da guerra, a responsável pela execução e coordenação da política nacional de assistência social. Em 1969, a LBA tornou-se uma fundação vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). A LBA operava através de núcleos e agências localizadas em boa parte

dos municípios brasileiros e de convênios com entidades privadas (AURELIANO; DRAIBE, 1989). Esse trabalho de assinatura de convênios com repasses de recursos a entidades possibilitou que a LBA se fizesse um grande aparato de administração de políticas clientelistas. Segundo seu estatuto, a LBA deveria ser presidida pelas primeiras-damas (AGUIAR, 1997), o que indica o tipo de arranjo institucional previsto para a assistência social no período.

Do ponto de vista normativo, não havia uma definição dos direitos dos cidadãos associados aos benefícios e serviços ofertados pela assistência social, o que fortalecia o caráter filantrópico das ações e a concepção assistencialista estreita, segundo a qual os usuários da política são beneficiários da caridade do Estado e das entidades.

No contexto pré-1988, portanto, a assistência social padecia de grande debilidade institucional, com ações fragmentadas e residuais, fundamentadas mais na benemerência e caridade que na garantia de direitos sociais a seu público-alvo.

3 A assistência social na constituição federal de 1988

Na década de 1980, com o movimento pela redemocratização e ampla mobilização social que este envolveu, ganhou força um debate de revisão e ampliação dos direitos e políticas sociais. Além disso, a situação econômica desfavorável contribuiu para o enfraquecimento do discurso que defendia a promoção de maior inclusão através da ampliação do assalariamento. A interpretação do fenômeno da pobreza como estrutural se fortaleceu no debate e na agenda de reformas que surgia, tornando-a questão central para a atuação do Estado (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Assim, a Constituição de 1988 trouxe mudanças importantes para o sistema de proteção social na medida em que reconheceu uma série de direitos sociais e ampliou a responsabilidade pública na área (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

Outro ponto profundamente modificado pela Constituição de 1988 foi a organização federativa do Estado Brasileiro. O momento anterior foi marcado por um centralismo autoritário que comprometeu consideravelmente a autonomia dos estados. Em resposta a isso, a CF/88 enfatizou a descentralização e elevou os municípios a entes federados.

As políticas sociais foram definidas como competências concorrentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (CUNHA; SOARES, 2012).

No entanto, nos anos imediatamente posteriores à promulgação da CF/88, os processos de descentralização fiscal e administrativa e de consolidação do novo modelo de proteção social não se deram de maneira ordenada. Houve, na verdade, uma grande dificuldade em conciliar descentralização federativa e desenvolvimento das políticas sociais nesse momento. Do ponto de vista fiscal, houve um notável fortalecimento das unidades subnacionais, que passaram a receber maiores transferências constitucionais e ampliaram seu poder tributário. Contudo, as responsabilidades de cada nível no que diz respeito às políticas sociais não estavam suficientemente claras. Na falta de mecanismos eficazes de coordenação federativa e de um planejamento para a descentralização das políticas sociais, estados e municípios, assumiram atribuições de forma desequilibrada, sendo que, para muitas delas, estes não estavam tecnicamente preparados (ABRUCIO; COUTO, 1996).

No campo da assistência social, a Constituição de 1988 buscou romper com a trajetória associada à filantropia e ao clientelismo, definindo-a como dever do Estado e direito do cidadão. O princípio de que ação do Estado deve ser subsidiária à da família e à da sociedade foi revisto, introduzindo no *Welfare State* brasileiro um novo campo de efetivação de direitos sociais.

A assistência social foi incluída na Seguridade Social, junto às políticas de saúde e previdência. Isso representou uma enorme mudança conceitual para a área, que até então ocupava um lugar marginal entre as políticas sociais. A CF/88 estabeleceu como objetivos para a Seguridade Social a universalidade, a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços. Os avanços institucionais das três políticas não seguiram, contudo, na mesma celeridade, sendo que a assistência teve um processo mais lento.

Apenas em 1993 é que foi publicada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). A LOAS regulamentou as relações intergovernamentais na área, estabeleceu os fundos específicos para o financiamento da política de assistência social em cada esfera, instituiu o comando único da política por esfera de governo e instituiu as bases

de acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), entre outras determinações (BRASIL, 1993; JACCOUD; HADJAB; CHAIBUB, 2009; CUNHA; SOARES, 2012). O repasse de recursos financeiros para os entes federados ficou condicionado pela criação e efetivo funcionamento de Conselho, Plano e Fundo de Assistência Social e pela previsão no orçamento da seguridade de alocação de recursos próprios nos fundos de assistência social.

A partir da segunda metade da década de 1990, surge uma nova vertente de políticas federais no campo da assistência social: as políticas de transferência direta de renda. Entre os programas dessa vertente cabe destacar o Programa Bolsa Família (PBF), que tem condicionalidades nas áreas de saúde e educação e objetiva atender a famílias consideradas pobres e extremamente pobres. Na implementação do PBF, o cadastramento das famílias pobres fica sob responsabilidade das prefeituras municipais e a realização dos pagamentos sob responsabilidade da Caixa Econômica Federal. Esse arranjo permitiu que o PBF combinasse insulamento burocrático e inserção social (capilaridade), protegendo-se de um uso clientelista e possibilitando uma boa focalização. Esses aspectos são apontados como fatores explicativos do bom desempenho do programa (HELAL; NEVES, 2007; SÁTYRO; SOARES, 2009). Apesar de esse arranjo ser apontado como um sucesso na execução do PBF, há aqui uma questão importante sob a ótica do federalismo, que é atuação dos municípios quase exclusivamente como executores das decisões do governo central.

Nota-se, portanto, um processo de impulsionamento do novo modelo de proteção social, com destaque para a guinada conceitual da política de assistência social, como previu a Carta Constitucional. Todavia, no que diz respeito à descentralização política-administrativa preconizada para a assistência na CF/1988 e na LOAS, o desenrolar do processo se deu num sentido diverso. A coordenação entre os entes federados ocorreu não só com um protagonismo da União, como era de se esperar, mas também com um alto nível de centralização das decisões e do financiamento nessa esfera de governo. Com a recentralização fiscal viabilizada principalmente pelas contribuições sociais, foi possível um aumento no gasto social federal. Esse aumento foi particularmente intenso na área de assistência social (CASTRO et al., 2008), permitindo que, ao lado da regulamentação nacional da

política, a União se valesse das transferências financeiras para induzir principalmente os municípios a adotar o modelo de gestão definido no nível central.

4 A nova política de assistência social

Ao longo da década de 2000, foi sendo construída uma nova institucionalidade para a política de assistência social no Brasil. Nesse contexto, foi criado, após uma série de revisões da estrutura organizacional do Executivo Federal, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), cuja atuação passou a ser central no aprimoramento e na coordenação da política. Ao lado da atuação do MDS, foram fundamentais nesse processo as novas regulamentações nacionais para a política.

O Conselho Nacional de Assistência Social aprovou, em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que reafirmou a responsabilidade pública na oferta dos serviços socioassistenciais e pautou uma gestão descentralizada e integrada, prevendo também a participação popular.

A PNAS instituiu a proteção social por nível de complexidade: inicialmente, tem-se a Proteção Social Básica, que tem caráter preventivo e se destina à população em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (de renda e/ou de acesso a serviços) e/ou fragilização de vínculos afetivos e de pertencimento social. Seus objetivos são o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e a prevenção de riscos através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições. Nesse nível de proteção, são previstas ações de acolhimento, convivência e socialização de indivíduos e famílias. Além dos programas e projetos dessa natureza, compõem a Proteção Social Básica os benefícios de prestação continuada e os eventuais (BRASIL, 2004).

Como “porta de entrada” do usuário ao Sistema de Assistência Social, foram previstos os Centros de Referência à Assistência Social (CRAS), que são equipamentos públicos de base territorial.

A Proteção Social Especial age quando há uma violação de direitos, que pode ser por maus tratos, abandono, abuso sexual etc. O equipamento público estabelecido para a prestação dos serviços de Proteção Social Especial foi o Centro de Referência Especializada em

Assistência Social (CREAS), que funcionaria de forma regionalizada (BRASIL, 2004, p. 37).

A proteção especial é dividida entre média e alta complexidade. A Proteção Social Especial de Média Complexidade abrange serviços de atendimento a famílias e indivíduos que, apesar da violação de direitos, não tiveram seus vínculos familiares e comunitários rompidos. Nesse sentido, ela age visando a reforçar o convívio sociofamiliar e comunitário. A Proteção Social Especial de Alta Complexidade destina-se a indivíduos e famílias que tiveram seus vínculos rompidos e, por estarem em situação de ameaça ou sem referência, necessitam ser retirados de seu núcleo social. A proteção de alta complexidade prevê serviços que garantem proteção integral aos usuários (moradia, alimentação, trabalho protegido etc.) (BRASIL, 2004, p. 38).

A PNAS trouxe o conceito e as bases de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi desenhado tendo como referência o Sistema Único de Saúde (SUS). Em 2005, foi aprovada a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), que estabeleceu mais algumas regras para a Política de Assistência Social. Foram criados três níveis de gestão para os municípios: inicial, básica e plena. Os requisitos, responsabilidades e incentivos crescem à medida que se caminha da gestão inicial para a plena.

Foi aprovada em 2007 a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS, que estabeleceu princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no SUAS, para a política nacional de capacitação, para os planos de carreira, cargos e salários, entre outros. Esta é uma norma muito importante, dadas a centralidade dos trabalhadores nos serviços de assistência social e as dificuldades encontradas por entes subnacionais nessa área (CUNHA; SOARES, 2012; BRASIL, 2011). Em 2009, foi aprovada a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padronizou nome, descrição, usuários, objetivos, provisões, aquisições dos usuários, condições e formas de acesso, unidade, período de funcionamento, abrangência, articulação em rede e impacto social esperado dos serviços da assistência social (BRASIL, 2009).

Dessa forma, pode-se perceber que há atualmente uma ampla regulamentação nacional da política de assistência social, o que representou um avanço na medida em que propiciou a garantia mínima de qualidade nos serviços prestados, mas suscita algumas questões

relevantes, especialmente no que diz respeito à autonomia dos entes subnacionais.

5 Considerações finais: indução federativa e autonomia municipal

Toda essa normativa nacional teve impactos sobre o comportamento dos entes subnacionais, especialmente os municípios. Os mecanismos de indução do Governo Federal, com destaque para a vinculação do recebimento de recursos à existência de Conselho, Plano e Fundo municipais de Assistência Social, foram bastante exitosos. No caso dos municípios mineiros, analisando dados da Pesquisa de Informações Municipais de 2005 e de 2009, observam-se mudanças consideráveis na gestão política de assistência social, com uma acentuada institucionalização desta (MOREIRA, 2011).

Toda essa atuação do nível central de governo foi algo fundamental para impulsionar o desenvolvimento e garantir padrões de qualidade para a política. Mas, é importante também que sejam fortalecidos os mecanismos de interlocução entre os diferentes níveis de governo. Sem que isso aconteça, os municípios acabam atuando quase como agentes administrativos da União, não participando efetivamente da tomada de decisões e da gestão da política.

Como instâncias de interlocução, existem as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT). As CIB são compostas por gestores estaduais e municipais da política de assistência social, que, nesse espaço, pactuam procedimentos de gestão. A CIT é composta por gestores federal, estaduais e municipais e caracteriza-se como uma instância de pactuação e de negociação. Contudo, essas comissões funcionam ainda de forma incipiente, permitindo uma prevalência da União na definição e coordenação da política.

Cabe destacar aqui a falta de definição clara do papel dos estados, um desafio que a política de assistência ainda necessitará enfrentar. É preciso pensar formas de envolver mais municípios e estados nas decisões da política, definindo melhor o papel dos últimos e garantindo que os primeiros não sejam apenas executores daquilo que é definido no nível central.

Muito embora a política de assistência social tenha dado enormes saltos qualitativos, especialmente quando se tem em mente o cenário

anterior à CF/88, permanecem ainda muitos desafios, como a consolidação do SUAS como sistema efetivamente descentralizado e participativo, a definição do papel dos estados, a capacidade de gestão dos municípios e a qualificação dos recursos humanos.

SOCIAL ASSISTANCE IN BRAZIL AFTER 1988: FEDERAL INDUCTION AND MUNICIPAL AUTONOMY

Abstract: The aim of this paper is to analyze the Brazilian national regulations on social assistance policy, verifying the level of autonomy they allow to municipalities to implement their own policy in this field. To this end, the pre-1988 history of Social Assistance policies in Brazil will be briefly described. Such policies were marked by institutional fragmentation and philanthropy. Then, the changes brought by the 1988 Federal Constitution will be addressed. The Constitution declared a number of social rights and placed Social Assistance as a public policy, a duty of the State and a right of the citizen. After the 1988 Constitution, this field was further regulated by the 1993 Brazilian Social Service Organic Law, the 2004 National Policy on Social Assistance, the 2005 Basic Operational Norm of the Unified Social Assistance System, the 2007 Basic Operational Norm of Human Resources, and the 2009 Classification of Social Assistance Services. It is a fact that these codes regulating Social Assistance in Brazil had an important role in the development and expansion of such policy field. However, it is inquired whether they compromise the autonomy of subnational organs (States and Municipalities) as they freeze the modalities according to which the Social Assistance policy will be implemented.

Keywords: Social Assistance. Federalismo. Subnational Autonomy.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. Os impasses da Federação Brasileira: o cenário político-financeiro e suas consequências para o processo de descentralização. In: ANDRADE, Regis de Castro (Org.). *Brasil: os dilemas da descentralização*. São Paulo: Cedec, 1996. (Relatório de pesquisa).

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. *Assistência Social no Brasil: a mudança do modelo de gestão*. 1997. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>>. Acesso em: 26 maio 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e desenvolvimento do “welfare state”. In: *BIB: revista brasileira de informações bibliográficas em ciências sociais*, n. 39, p. 3-40, 1995.

AURELIANO, Liliana; DRAIBE, Sonia Minam. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: MPAS/CEPAL. *Economia e desenvolvimento*, v. 1, Brasília: MPAS/CEPAL, 1989. (reflexões sobre a natureza do bem-estar).

BRASIL. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social*, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. DOU, Brasília, 8 dez. de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS/SNAS, 2004.

_____. 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: MDS/SUAS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos dos SUAS Anotada e Comentada*. MDS/SUAS, 2011. Disponível em: <www.mds.gov.br/assistenciasocial/.../arquivos/...SUAS.pdf/download>. Acesso em: 26 jun. 2012.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social. *Resolução nº 109*, de 11 de novembro de 2009. Brasília. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/cras/documentos/Tipificacao%20Nacional%20de%20Servicos%20Socioassistenciais.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2012.

CARDOSO JR. José Celso. Fundamentos sociais das economias pós-industriais: uma resenha crítica de Esping-Andersen. In: ANPOCS. *BIB: Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, n. 56. São Paulo, 2003. Editora da Universidade do Sagrado Coração. EDUSC. p. 71-91.

_____; JACCOUD, Luciana. Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, p. 181-260, 2005.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Texto para discussão 1324. Brasília: IPEA, 2006.

CHAIBUB, Juliana Rochet; HADJAB, Patricia Dario El-Moor; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Segurança Alimentar: entre novas trajetórias, velhas agendas e recentes desafios (1988-2008). In: IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 15, 2009.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. A avaliação nas políticas de assistência social: desafios para sua consolidação e para sua relevância. In: FAHEL, Murilo; NEVES, Jorge Alexandre Barbosa (Org.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora PucMinas, 2007, v. 1, p. 193-218.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. In: *Lua Nova*, n. 24, São Paulo, set. 1991.

IPEA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 1995-2005*. Brasília: IPEA, n. 13, Edição Especial, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/082/08201002.jsp?tCD_CHAVE=2781>. Acesso em: 26 maio 2011.

JACCOUD, Luciana. Política Social no Brasil: debates e desafios. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, p. 57-86, 2009.

LIMA, Ângela Maria de Lourdes Dayrell. *Análise da política de assistência social sob a ótica da descentralização: enfocando Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2002.

MESTRINER, Maria Luiza. *O Estado entre a filantropia e a assistência social*. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. *Relatório de Gestão de 2006*. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.social.mg.gov.br/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/Acesso_rapido/rel_subtas.pdf>. Acesso em: 26 maio 2011.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. *Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais*. Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008.

SANTOS, Wanlerdey Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Campos, 1979.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. *O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras*. Texto para discussão 1424. Brasília: IPEA, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf>. Acesso em: 26 maio 2011.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política* [online], n. 24, p. 105-121, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, UNESCO, p. 13-56, 2009.

VEIGA, Laura. *O Papel do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome na implementação de Políticas Descentralizadas*. 2006.

DEBATENDO A POLÍTICA DE IMIGRAÇÃO EUROPEIA: PERSPECTIVAS PARA LIBERALIZAÇÃO DA IMIGRAÇÃO DE TERCEIROS À UE⁴⁷

Gaspare M. Genna*

Resumo: Este trabalho verifica a probabilidade de desenvolvimento de uma política de imigração definida em nível de União Europeia e da liberalização da imigração de terceiros (não europeus) por estar se utilizando de hipóteses desenvolvidas a partir de uma teoria de identidade social. Através de uma análise dos dados do Eurobarômetro, coletados em 2000, confirmamos trabalhos anteriores que indicavam que o suporte a uma política migratória no âmbito europeu é mais provável se os indivíduos sustentam uma identidade europeia. Entretanto, competição entre grupos (cidadãos europeus *versus* imigrantes) deve diminuir a probabilidade, mesmo entre pessoas de identidade europeia. Além disso, a crença de que política no nível da União Europeia acarretaria liberalização da imigração também diminui a probabilidade de apoio a tal política. A implicação é que uma política no nível da União Europeia não é provável a menos que seja tão restritiva quanto aquelas encontradas em nível nacional.

Palavras-chave: União Europeia. Integração europeia. Política externa e de segurança. Teoria da identidade social. Hierarquia do poder.

1 Introdução

A política de imigração é uma preocupação importante para a União Europeia, devido à dupla de fatores dinâmica populacional e integração regional. Por um lado, os cidadãos estão envelhecendo e as

⁴⁷ Título original: Debating European Union Immigration Policy: Prospects for Third Party Immigration Liberalization. Tradução para o português: Denise Alaggio Ribeiro e Ricardo Alaggio Ribeiro.

* Doutor em Ciência Política. Professor da Universidade do Texas, em El Paso, USA. E-mail: ggenna@utep.edu

taxas de fertilidade estão em declínio. Isso leva a uma necessidade de importação de trabalhadores, a fim de compensar o déficit nas receitas e de habilidades ocasionado pelas duas tendências. De outro lado, está a necessária liberdade de movimento, devido ao singular espaço econômico europeu único criado pela integração dos mercados, o que exige um sistema de controle de política de imigração coordenado, harmonizado ou integrado. Este artigo aborda o debate corrente sobre quanto controle de imigração impor e o processo de decisão de tal política. Se a racionalidade econômica fosse a única maneira de explicar o atual debate, este talvez não fosse tão acirrado ou prolongado. Para melhor explicar sua dinâmica e, talvez, prever possíveis resultados, é importante incluir conceitos e teorias da psicologia política. Em suma, é necessário considerar o papel da identidade e da competição intergrupala.

As conclusões deste capítulo se juntam aos trabalhos já existentes que examinam o papel que a identidade, especificamente a identidade europeia, tem em favorecer uma política de controle de imigração decidida no nível de União Europeia. Luedtke (2005) demonstra que os indivíduos que possuem uma identidade europeia são mais propensos a favorecer que as decisões sobre a política de imigração sejam decididas em nível de Europa. No entanto, não sabemos que tipo de política de imigração esses indivíduos apoiariam em nível supranacional. Será que os detentores de uma identidade europeia seriam a favor de uma política mais ou menos liberal para imigrantes não europeus? Alguém poderia argumentar que europeístas aceitaram o argumento de livre mercado ao ponto de desejar incluir imigrantes. Pode-se também argumentar que ter uma identidade europeia é uma forma de “supranacionalidade.” Em outras palavras, tais indivíduos poderiam carregar um sentimento pós-nacionalista que substitui atitudes nacionalistas tradicionais por atitudes regionais de exclusão. Usando a teoria da identidade social, arguiremos que a identidade europeia não necessariamente leva a favorecer uma política liberal de controle de imigração de terceiros e nem necessariamente leva a uma política de controle de imigração no nível de UE. Isso se deve ao favoritismo do endogrupo e do exogrupo. No geral, a evidência realmente indica que o favoritismo do exogrupo aumenta as chances do favorecimento de política de controle de imigração em nível europeu, enquanto que o favoritismo ao endogrupo

diminui essa probabilidade. O restante do capítulo descreve o debate europeu, a teoria e os resultados da análise.

2 O debate sobre o controle de imigração europeia

Um dos maiores motivadores por trás do projeto de integração europeia sempre foi a ideia de eficiência econômica e crescimento resultantes da liberalização de fatores de produção e mercados. A lógica econômica sugere que a concretização da União Europeia com sua completa integração mercadológica (incluindo mobilidade laboral), suas mudanças demográficas e gap de habilidades levariam a um conjunto de políticas de controle de imigração que seria de certa forma liberal por natureza. Contudo, Hollifield (1992; 2004) argumenta que existe um paradoxo no que tange à política de imigração europeia: enquanto os tomadores de decisão compreendem o valor econômico da liberdade de movimento, eles ao, mesmo tempo, a limitam quando se trata de não europeus.

De fato, controles rígidos sobre a imigração produzem custos tangíveis e intangíveis, com benefícios nem sempre perceptíveis. Os custos dos controles de imigração externos (controle de entrada em um país) e internos (contabilidade ou rastreamento de imigrantes, uma vez que entraram) impactam negativamente tanto orçamentos fiscais, devido a fundos necessários para impor controles, quanto economias, devido a não introdução de trabalhadores necessários para preencher as lacunas de competências, e, ainda, as sociedades, devido ao aumento dos controles populacionais e da Xenofobia (BROCHMANN, 1999a). Enquanto a política de imigração é, por vezes, legitimada através de um simples cálculo de custo-benefício, a pesquisa muitas vezes aponta para os intangíveis como justificativas eficazes para a política de imigração (UGUR, 1995; BROCHMANN, 1999a).

Dentre os possíveis benefícios da política de controle estariam o aumento dos salários, devido à escassez de habilidades, um menor gasto em serviços de bem-estar social e aumento da segurança. No entanto, esses benefícios potenciais podem vir a ser ilusórios. Em primeiro lugar, os salários mais elevados devido aos indivíduos limitados com habilidades desejadas beneficiam um setor específico da sociedade (aqueles que têm as competências desejadas) e é na verdade um custo

para os consumidores que dependem dessas habilidades de bens e/ou serviços (CORNELIUS et al., 1994). Uma vez que o número de consumidores será maior do que os trabalhadores de um setor específico, isso pode na verdade ser um custo líquido para a sociedade. Em segundo lugar, a menor despesa com serviços de assistência social pressupõe que os imigrantes, como um todo, vão custar em serviços mais do que contribuiriam em impostos. Em terceiro lugar, o benefício da segurança pressupõe que as políticas de controle severas são eficazes em manter fora os indivíduos que desejam participar de atividades criminosas. No entanto, este último benefício também pode contribuir para o aumento da xenofobia se os imigrantes são vistos como uma ameaça potencial para a segurança das pessoas e, portanto, resultando em um custo líquido.

Embora essas justificativas levem a crer que uma política europeia de controle de imigração coordenada ou harmonizada se desenvolveria e que até pudesse incluir um componente de imigração liberal a terceiros, tal tarefa tem sido um grande dilema (BROCHMANN, 1999a). Uma das primeiras necessidades para a criação de tal política saiu do Ato Único Europeu (Single European Act – SEA). O SEA alterou o artigo Oito do tratado da Comunidade Econômica Europeia ao estabelecer um mercado interno compreendendo um espaço sem fronteiras internas que permite a livre circulação de pessoas. A criação de tal mercado exigiria um método que removesse as fronteiras internas e criasse um perímetro europeu. A Convenção de Schengen procurou abordar essas questões, embora apenas um subconjunto dos estados-membros tenha assinado o acordo. A implantação inicial da convenção ficou aquém do espírito do SEA, exigindo esforços suplementares. O resultado foi o terceiro pilar do Tratado de Maastricht, então chamado “Justice and Home Affairs” (Justiça e Assuntos Domésticos). No entanto, a linguagem forte desejando uma Europa sem fronteiras, com um perímetro harmonizado, foi enfraquecida pela unanimidade necessária para tomar decisões concretas (DINAN, 2005). O Tratado de Amsterdam tentou ressuscitar os esforços primeiro ao colocar a Convenção de Schengen no âmbito da UE e desenvolver um conjunto de instrumentos criando “um espaço de liberdade, segurança e justiça” e, assim, garantindo a livre circulação de pessoas (Art. 1, sec. 3). É claro que os instrumentos são eficazes apenas na medida das decisões concretas que eles ajudam a criar, que

era a tarefa do Conselho de Tampere (GOWLAND et al., 2006). O risco de não cumprir os objetivos do programa de Tampere levou a uma nova rodada de discussões e ao Programa de Haia (GOWLAND et al., 2006).

A falha em ratificar o Tratado Constitucional levou à criação do Tratado de Lisboa e outro empurrão na criação de uma política de controle de imigração a nível europeu. Os artigos 62-63b exigem que a UE desenvolva essa política por meio de ações do Parlamento Europeu e do Conselho. O tratado também incluía um protocolo que põe em questão a capacidade da UE de ser bem sucedida nessa área. O Protocolo Sobre a Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade exige que todos os projetos de lei respeitem os princípios da subsidiariedade e que sejam submetidos às legislaturas nacionais para o seu comentário, com a possibilidade de rejeição, caso certa quantidade de legisladores ou membros do Conselho sinta que o projeto de lei viola os princípios da subsidiariedade. Isso deixa aberta a porta para a possível rejeição de qualquer liberalização significativa da política de controle de imigração de terceiros.

Com a incerteza produzida pelos resultados medíocres, torna-se importante determinar quais indicadores levariam a uma política em nível europeu e se esta política liberalizaria a imigração externa. Ou será que uma política em nível europeu restringiria este tipo de imigração? Atualmente, os Estados-membros não têm um conjunto homogêneo de políticas. Homogeneização institucional entre os estados-membros, em geral, tem levado à integração no passado (FENG; GENNA, 2003; 2004). Se isso for verdade também no caso da política de imigração da União Europeia, então será difícil obter essa integração dada a grande variedade de políticas de imigração de terceiros entre os países. Uma forma de abordar esse complicado assunto é compreendendo que a cidadania europeia está ligada a pertencer a uma nação (CASTLES; DAVIDSON, 2000; MAAS, 2007). Se os países-membros em questão restringem fortemente a imigração de terceiros, fica difícil imaginar uma política supranacional que liberalize tal imigração (PAPADEMETRIOU, 1996; GEDDES, 2000). Em seguida, nos voltamos à teoria de identidade social para formular explicações sobre o porquê de ser tão difícil alcançar políticas de imigração a nível europeu e que o sucesso de tal política pode ser baseado na restrição à imigração de terceiros.

3 Teorizando a política de controle de imigração no nível de União Europeia e a liberalização de terceiros

Política de Imigração, em sua definição, diferencia nativos e estrangeiros, dando assim à identidade um papel central (HOLLIFIELD, 1994; UGUR, 1995; BROCHMANN, 1999b; CHECKEL, 2001; LUEDTKE, 2005). Além disso, a opinião pública é importante, em geral, na compreensão da formulação de políticas num ambiente democrático, especialmente em assuntos relevantes como a imigração. Finalmente, as atitudes sobre os imigrantes e a política de imigração não têm seguido a opinião da elite ao longo do tempo, como é o caso com outros domínios políticos da integração europeia (GEDDES, 2003). Portanto, torna-se importante para explicar o papel que a identidade tem na opinião sobre a política de imigração. No entanto, a identidade por si só explica apenas parte do quebra-cabeça (LUEDTKE, 2005). O que é necessário é uma explicação que também inclua as motivações pessoais que os indivíduos têm com relação à política de imigração. Uma ferramenta útil nessa empreitada é a Teoria da Identidade Social (Social Identity Theory - SIT). Originalmente, a SIT foi formulada para explicar a dinâmica do conflito intergrupo, que tem implicações importantes para explicar a opinião individual em uma variedade de tópicos. Um desses tópicos é a atitude geral em relação a imigrantes, dado que a identidade de um indivíduo (imigrante ou nativo) pode formar a base da concorrência intergrupo.

A Teoria da Identidade Social baseia-se nos pressupostos de que os indivíduos constroem vínculos com grupos como parte do comportamento humano normal (PIAGET, 1965) e veem o seu grupo (os membros do grupo) como a personificação do que é importante (DELAMATER et al., 1969). Pesquisadores demonstram a existência de um paradigma do grupo mínimo, mostrando que as pessoas vão apresentar desvios de julgamento em relação ao grupo, mesmo que apenas recentemente tenham-se tornado membros de um grupo que foi recém-criado sem qualquer base substancial (TAJFEL, 1978). Em outras palavras, os indivíduos estão predispostos a pensar em termos de endogrupo apresentando preconceitos com exogrupos. O viés do endogrupo refere-se a favorecer os membros do grupo do indivíduo e manter benefícios longe das mãos de pessoas que não são membros

(exogrupo) (TAJFEL, 1978). Contudo, evidências mostram também que, em algumas circunstâncias, o favoritismo do exogrupo também pode existir, com impactos importantes na cooperação intergrupo. Tal favoritismo aumenta a cooperação, porque membros dos grupos acreditam que eles têm preferências comuns (BREWER, 1968). Preferências comuns promovem a confiança, que é definida como a probabilidade de obtenção de resultados preferidos, sem a necessidade de supervisão (GAMSON, 1968; WINTROBE, 1995).

Como essas descobertas nos ajudam a explicar a opinião pública sobre a política de controle de imigração, o problema da formulação de uma política em nível europeu e a probabilidade de que tal política liberalize a imigração de terceiros? É importante apontar que a política de imigração segue a capacidade de absorção de imigrantes percebida de um país e a dimensão dual do Estado do Bem-Estar Social (BROCHMANN, 1999a). O Estado precisará controlar a alocação de recursos de bem-estar social em um nível perceptível de absorção, já que esses recursos são parcialmente a razão para a entrada. A identidade, portanto, tem um importante papel em persuadir as pessoas de que certos indivíduos têm um direito legítimo a esses recursos enquanto outros não o têm, baseando-se na noção de que eles pertencem ou não a determinado grupo.

Usando o paradigma do grupo mínimo, a identidade pode facilmente ser desenvolvida, dependendo das circunstâncias sociais. Isso suporta a noção de que o “pertencer a uma nacionalidade é uma construção cognitiva que os indivíduos criam ou imaginam” (ANDERSON, 1991). No contexto europeu, a literatura aponta que europeus possuem múltiplas identidades (MARKS, 1999; RISSE, 2002). Essas múltiplas identidades referem-se a ver a si mesmo como europeu, bem como um membro de um estado-nação. Com múltiplas identidades, a cooperação intergrupo pode ser facilitada através de “políticas de sobreposição” (“overlapping policies”) (CITRIN; SIDES, 2004), sobre as quais o processo de integração tem influência quando os indivíduos formam suas alianças primordiais (VAN KERSBERGEN, 2000). Evidências apontam que o suporte à integração europeia aumenta quando múltiplas identidades estão presentes (HAESLY, 2001; KLANDERMANS et al., 2003). Também explicam o desejo por uma política de imigração no nível europeu (LUEDTKE, 2005). Como

europeus se veem como parte de um grupo maior, eles são mais propensos a favorecer uma política de imigração em nível europeu.

Atitudes para com imigrantes também ajudam a explicar a propensão a uma política de imigração no nível de União Europeia. Como observado anteriormente, os que possuem identidade europeia são mais propensos a favorecer a política de imigração em nível supranacional, contudo o favoritismo intergrupo diminuirá essa probabilidade pela apreensão de que tal política seja mais liberal que uma política nacional. Os estudos de SIT nos dizem que indivíduos desejarão drenar recursos do exogrupo para o endogrupo. Se aqueles que possuem identidade europeia percebem que uma política no nível da UE seria mais generosa com os imigrantes terceiros que uma política a nível nacional, iriam favorecer a segunda *mesmo que a política de nível nacional prejudicasse os benefícios de mobilidade do trabalho aos colegas europeus*. Isso estaria alinhado com o encontrado nos estudos sobre a SIT, que mostram que os membros do endogrupo preferem incorrer em um custo para os membros do grupo, se isso significar negar aos membros do exogrupo algum benefício (TAJFEL; TURNER, 1979; TAJFEL, 1982). O oposto também pode ser verdadeiro: os nacionalistas que exibem favoritismo ao exogrupo são mais propensos a aceitar uma política de imigração no nível da UE do que aqueles que apresentam favoritismo ao endogrupo.

Em suma, desenvolvemos as seguintes hipóteses, que exigem testes. Em primeiro lugar, a identidade será um fator em aceitar uma política de controle de imigração no nível da UE com os detentores de uma identidade europeia mais propensos a aceitar aqueles com uma identidade nacional exclusiva. Em segundo lugar, os indivíduos que exibem favoritismo ao endogrupo são menos propensos a aceitar uma política de controle de imigração da UE do que aqueles que mostram favoritismo ao exogrupo. Finalmente, o favoritismo ao endogrupo irá reduzir a probabilidade de aceitação de uma política da UE entre todas as identidades (incluindo os identificadores exclusivos europeus), enquanto o favoritismo ao exogrupo vai aumentar a probabilidade de aceitação de uma política da UE entre todas as identidades nacionais (incluindo identificadores nacionais exclusivos).

4 Projeto de pesquisa

A análise utiliza o “Eurobarômetro 53: Racismo, Sociedade da Informação, Serviços Gerais e Rotulagem de Alimentos”, que foi executado a partir de abril e maio de 2000. Escolhemos este levantamento por se tratar do mais completo conjunto de questões necessárias para testar as hipóteses levantadas. No entanto, uma desvantagem potencial é a amostragem de apenas os primeiros quinze membros da UE já que o instrumento foi executado antes da expansão à Europa do leste. Contudo, as hipóteses não são sensíveis ao tempo e os quinze membros da amostra de fato apresentam variação de acordo com o desenvolvimento econômico. Por conseguinte, a exclusão dos membros orientais não prejudica os resultados. Dado que a variável dependente é dicotômica, utilizamos a técnica de regressão logística com variáveis de controle apropriadas que serão responsáveis por explicações alternativas e efeitos fixos.

A variável dependente, o suporte de um indivíduo a uma política de controle de imigração em nível supranacional, é operacionalizada usando uma pergunta frequente nas pesquisas do Eurobarômetro: *Para cada uma das seguintes áreas, você acha que decisões devem ser tomadas pelo governo (NACIONALIDADE), ou feita em conjunto pela União Europeia?* Diversas áreas políticas foram inquiridas, incluindo a política de imigração. Os entrevistados são codificados como “0” para as respostas “governo nacional” e “1” para “União Europeia”.

Um conjunto de questões foi escolhido para operacionalizar a variável independente “favoritismo pelo endogrupo”. Todas as perguntas são hipoteticamente supostas como negativamente correlacionadas com a variável dependente. Uma questão em particular foi adequada para mostrar um viés em favor de um membro do grupo e/ou um preconceito contra um membro do exogrupo. Consideraram-se como participantes do endogrupo os cidadãos dos Estados-membros da UE, e como membros dos exogrupos os imigrantes terceiros. Todas as perguntas pediam aos entrevistados que concordassem ou discordassem de várias declarações em relação à imigração de terceiros. As respostas foram codificadas: “0” para discordar e “1” se eles concordaram. A primeira questão (intitulada como “Desempregado”) pergunta aos entrevistados se eles *mandariam de volta os imigrantes de fora da União Europeia legalmente estabelecidos, caso estes estivessem desempregados*. Concordar com essa

afirmação indica que a situação de emprego de uma pessoa é associada com pertencer legitimamente a uma sociedade, mas apenas se essa pessoa é um imigrante. Os cidadãos da UE são considerados parte da sociedade, independentemente da situação de emprego. A ideia subjacente é que os benefícios (tais como aqueles dados em tempos de desemprego) devem ser dados aos membros do endogrupo, mas não aos membros do exogrupo. Estes seriam aceitos apenas se empregados. A segunda questão incide sobre a aceitação geral de imigrantes terceiros. Ela propõe: *Imigrantes são tão diferentes, que nunca podem ser totalmente aceitos como membros da sociedade* (intitulada “diferentes demais”). Essas variáveis fornecem medidas do desfavorecimento do exogrupo e uma razão de por que os imigrantes de terceiros não devem ser autorizados a entrar na UE: eles são ou considerados um fardo ou eles não são bem-vindos, ainda que forneçam benefícios econômicos líquidos.

Favoritismo pelo exogrupo é operacionalizado usando duas perguntas que pedem aos indivíduos que concordem ou discordem com as declarações que falam sobre a aceitação de imigrantes terceiros. A primeira proposição pergunta, no que diz respeito aos imigrantes ilegais, *se o fato de eles serem autorizados a permanecer no (NOSSO PAÍS) deve sempre depender de suas circunstâncias pessoais* (rotulado “Depende”). Concordar com a afirmação indica que as pessoas estão abertas à ideia de que certas condições justificam a entrada ilegal e, portanto, os indivíduos devem ser perdoados e receber permissão para ficar. A próxima pergunta é *se os entrevistados acreditam que os imigrantes enriquecem a vida cultural do (NOSSO PAÍS)* (identificada como “Enriquecem”). Esta é uma indicação do favorecimento dos imigrantes terceiros, já que o entrevistado acredita que a diversidade cultural beneficia a cultura local.

Em seguida, escolhemos uma pergunta-padrão solicitada em muitos inquéritos do Eurobarômetro que mede identidade europeia e/ou nacional dos entrevistados. Aos indivíduos foi perguntado: *no futuro próximo, você se vê como...?* Respostas incluíam apenas nacionalidade, nacionalidade e europeu, europeu e nacionalidade, ou europeu somente. Quatro variáveis binárias foram criadas já que não podemos assumir *a priori* uma ordem hierárquica de identidade que justifique uma codificação ordinal das respostas. Por conseguinte, uma correlação não linear com a variável dependente é possível. A dummy “apenas nacionalidade” é a variável de referência omitida da regressão logística.

Incluimos diversas variáveis de controle para testar a robustez dos resultados envolvendo as variáveis independentes centrais. Todas as variáveis de controle são omitidas da tabela de resultados, devido a limitações de espaço. Incluimos variáveis binárias de país para controlar os efeitos não mensuráveis que diferem entre os países em análise (Bélgica é a categoria de referência). Outras variáveis foram incluídas para testar contraexplicações alternativas ao suporte a uma política de controle de imigração no nível da UE. Estas incluem a percepção dos entrevistados sobre a integração europeia e, ainda, sua renda familiar (GABEL, 1998). Indivíduos que se beneficiam economicamente da integração tenderão a favorecer uma maior integração em várias áreas políticas, uma delas sendo a política de imigração. Medimos a avaliação geral dos entrevistados sobre a integração europeia usando uma questão geral que os pede que avaliem a integração como “boa”, “nem boa nem ruim”, ou como “ruim”. Isto é uma variável de escala ordinal com “algo bom” tendo o maior valor de 3. Indivíduos com renda mais alta podem também desejar uma política de imigração unificada pelas mesmas razões. Esta variável mede a renda familiar dos entrevistados, utilizando uma escala harmonizada de quatro pontos (quartis) com rendimentos mais elevados, possuindo valores ordinais superiores.

Outras explicações alternativas também precisam ser incluídas de forma a testar a robustez. Rohrschneider (2002) aponta que as pessoas veem um déficit democrático na UE, o que significa que suas instituições não são diretamente responsáveis perante os cidadãos europeus e que as decisões são muitas vezes feitas sem considerar as opiniões dos cidadãos. Portanto, incluimos uma variável que mede a satisfação dos inquiridos com o nível de democracia da UE. Esta é uma escala de Likert de cinco pontos que varia entre o valor mais baixo de “muito insatisfeito” até o valor mais alto de valores “muito satisfeito”. Quanto mais satisfeito o indivíduo é com o nível de democracia da UE, o mais provável é que vá apoiar uma política de controle de imigração no nível da UE. A idade do entrevistado, em anos, também está incluída, uma vez que os entrevistados mais jovens têm sentimentos mais positivos em relação ao processo de integração (DOGAN, 1994; HOWE, 1995) e podem favorecer a liberalização da política de imigração (FETZER, 2000). Portanto, na medida em que a idade aumenta, o apoio à política ao nível da UE deve diminuir. Por fim, incluimos a variável “gênero”,

operacionalizada como uma variável binária com 1 = feminino. É possível que mulheres se sintam menos ameaçadas por imigrantes (FETZER, 2000) e, portanto, poderiam favorecer uma política ao nível da UE mais do que os homens.

5 Resultados

De forma geral, a análise logística suporta as hipóteses centrais do estudo: identidade, bem como favoritismo do endogrupo e exogrupo explicam o apoio a uma política de controle de imigração no nível da UE. Além disso, a competição intergrupual de fato condiciona as opiniões das diversas identidades observadas. Na Tabela 1, podemos ver que todas as variáveis centrais são estatisticamente significativas em níveis elevados de probabilidade, com a exceção de “Depende”, que é significante no nível moderado de $p = 0,027$.

Tabela 1 – Resultados da regressão logística em favorecer uma política de controle de imigração europeia

	Coefficiente	Standard Error	Probability Change
Favoritismo pelo Exogrupo			
Depende	0.121*	0.055	0.030
Enriquece	0.226***	0.056	0.055
Favoritismo pelo Endogrupo			
Desempregado	-0.167**	0.055	-0.041
Diferente Demais	-0.197***	0.056	-0.048
Identidade			
Nacional & Europeia	0.401***	0.054	0.098
Europeia & Nacional	0.831***	0.095	0.205
Europeia	0.802***	0.125	0.198
Constante	-1.14	0.201	--
	χ^2 1661.86***		
	N 8,876		
	Cox-Snell R^2 0.171		

Eurobarômetro 53, Abril-Maio 2000; *** $p \leq 0.001$; ** $p \leq 0.010$; * $p \leq 0.050$;

Fonte: Eurobarometer surveys (1992-1997).

Nota: Variáveis de controle incluídas na regressão, mas omitidas na tabela.

Uma vez que os coeficientes das variáveis independentes não são úteis para interpretar diretamente a relação com a variável dependente, examinamos a previsão de mudança na probabilidade das variáveis. Começamos por analisar as variáveis que medem o favoritismo pelo grupo, “Depende” e “Enriqueça”, sendo que ambas apresentam os previstos sinais positivos. Pessoas que estejam dispostas a considerar as circunstâncias pessoais antes de deportação de imigrantes sem documentos são cerca de três pontos percentuais mais propensos a apoiar uma política de nível da UE do que aqueles que não querem considerar as circunstâncias pessoais. As pessoas que acreditam que os imigrantes enriquecem a cultura de seu país são cerca de 5,4 pontos percentuais mais susceptíveis de apoiar a política da UE do que aqueles que não compartilham essa opinião.

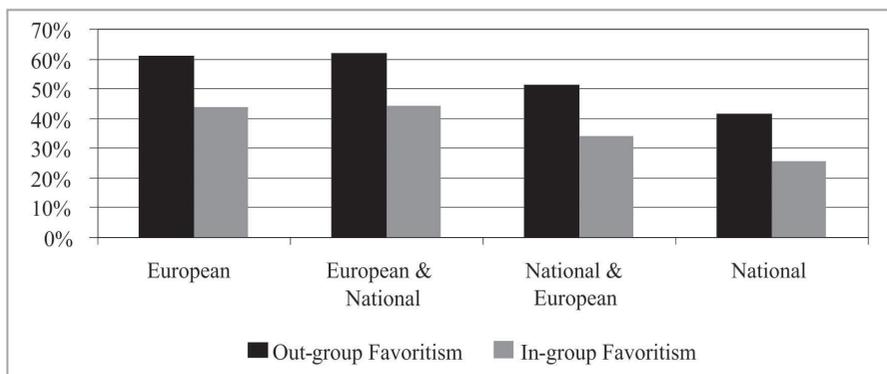
Em seguida, podemos ver que todas as variáveis de favoritismo pelo endogrupo diminuem a probabilidade de apoio a uma política de imigração no nível da UE, como previsto. Indivíduos que desejam deportar imigrantes documentados porque eles estão desempregados são cerca de 4,1 pontos percentuais menos propensos a apoiar uma política comunitária do que aqueles que discordam da deportação. Aqueles que creem que os imigrantes nunca serão capazes de ser plenamente aceitos como membros de sua sociedade por serem muito diferentes são cerca de 4,8% menos propensos a apoiar uma política de controle de imigração no nível da UE.

Os valores aparentemente pequenos de probabilidade relatados podem disfarçar o impacto que o favoritismo endogrupo e exogrupo tem em uma política no nível da UE. No entanto, se combinamos os efeitos em diferentes níveis, as diferenças nas probabilidades tornam-se mais dramáticas. Mantendo todas as outras variáveis constantes, um indivíduo que concorda que as circunstâncias pessoais devam ser consideradas antes de deportar trabalhadores sem documentos, vê os imigrantes como enriquecendo a cultura de seu país; não acredita que devam ser deportados imigrantes desempregados, nem os vê como muito diferentes para serem aceitos na sociedade; tem aproximadamente 48,6% de probabilidade de favorecer uma política de controle de imigração no nível da UE (para nível de confiança de 95%, o intervalo é de cerca de 46,7-50,4%). Novamente mantendo todas as outras variáveis

constantes em sua média, um indivíduo que não exibe favoritismo pelo exogrupo, mas exprime favoritismo pelo endogrupo é apenas cerca de 31,7% propenso a apoiar uma política de controle de imigração ao nível da UE (para nível de confiança de 95%, o intervalo é de aproximadamente 29,0-34,3%). Fica claro, a partir desses resultados, que aqueles que apoiam uma política de imigração ao nível da UE fazem-no, em parte, porque são a favor de uma liberalização da política de imigração de terceiros.

O conjunto final de variáveis independentes mede a identidade nacional ou europeia dos indivíduos. Postula-se que os detentores de uma identidade nacional exclusiva eram menos propensos a apoiar uma política em nível europeu do que os que possuem identidade exclusivamente europeia ou múltiplas identidades europeias (LUEDTKE, 2005). A Tabela 1 indica que os dados confirmam essa hipótese, embora seja de forma não linear. Se os entrevistados se identificaram como tendo primeiramente sua identidade nacional e, em segundo, Europeu, então eles são cerca de 9,8 pontos percentuais mais suscetíveis de apoiar a política no nível da UE do que aqueles que detêm uma identidade nacional exclusiva (grupo de referência). Já se os indivíduos se identificam primeiro como europeus e segundo por sua nacionalidade, eles são cerca de 20,5% mais suscetíveis de apoiar a política de imigração no nível da UE. Da mesma forma, os detentores de uma identidade europeia exclusiva são cerca de 19,8% mais propensos a apoiar a política ao nível da UE. A evidência mostra que os indivíduos que possuem identidade europeia são mais propensos a apoiar a política ao nível da UE, mas a relação é linear apenas até a categoria “europeu primeiro e nacionalidade em segundo” e, em seguida, não há diferença substancial entre esta categoria de identidade múltipla e a categoria “Europeu exclusivamente”.

Figura 1 – Probabilidade de favorecer uma política de controle de imigração europeia com base em atitudes intergrupais e identidades



Fonte: Eurobarometer surveys (1992-1997).

Uma pergunta permanece sem resposta: qual o efeito que o favoritismo ao endogrupo e ao exogrupo tem sobre as diversas categorias de identidade quando se trata de explicar o apoio à política de controle de imigração ao nível da UE? A Figura 1 mostra os resultados desse efeito. No geral, vemos a significância substancial do favoritismo pelo endogrupo e exogrupo para todas as categorias de identidade quando mantemos todas as demais variáveis em seus valores médios. Isso inclui aqueles que possuem identidade europeia exclusiva. Esses indivíduos que também apresentam favoritismo ao exogrupo, mas sem favoritismo pelo endogrupo têm cerca de 61,3% de probabilidade de apoiar a política ao nível da UE. Contudo, os identificados como europeus que mostram favoritismo ao endogrupo mas sem favoritismo ao exogrupo rejeitarão uma política de imigração ao nível da UE: há apenas uma chance de 43,7% de apoio. Os resultados para aqueles que são europeus em primeiro lugar e sua nacionalidade em segundo são muito semelhantes aos do grupo com identidade europeia exclusiva. Aqueles que se identificam com a sua nacionalidade, em primeiro, e como europeu, em segundo, têm cerca de 51,4% de probabilidade de apoiar uma política no nível da UE, quando apresentam favoritismo ao exogrupo e sem favoritismo pelo endogrupo. Caso contrário, eles têm apenas cerca de 34,2% de probabilidade de favorecer uma política da UE, efetivamente rejeitando-a. Apenas entre os de identidade nacional exclusiva vemos

rejeição entre aqueles que favorecem o exogrupo ou endogrupo, cerca de 41,5% e 25,8%, respectivamente.

6 Conclusões

O objetivo deste estudo foi determinar as condições em que os indivíduos com as várias condições de identidade iriam apoiar uma política de controle de imigração no nível da UE. A teoria assume que a racionalidade econômica só poderia explicar parte da variação nos níveis de suporte. Assim, utilizou-se uma explicação psicológica que focou sobre a competição intergrupala, a fim de desenvolver uma explicação alternativa. A Teoria da identidade social ajuda a explicar que a política de imigração da UE seria difícil de ser alcançada por causa do favoritismo pelo endogrupo. O favoritismo pelo endogrupo levaria os indivíduos à vontade política que busca manter recursos para nativos ou pelo menos os nega aos imigrantes. Portanto, os indivíduos hesitariam em apoiar uma política da UE se essa fosse liberal para com a imigração de terceiros (não europeus). Dado que a União Europeia fundamenta-se em princípios liberais, aqueles que exibem favoritismo ao exogrupo seriam mais provavelmente inclinados a apoiar uma política em nível supranacional.

Esses argumentos também se aplicam àqueles que se identificam com a UE, que são geralmente considerados como apoiadores da política no nível da UE. Os resultados mostram que, enquanto os detentores de identidade europeia (seja exclusiva ou em combinação com a identidade nacional) são mais propensos a apoiar uma política da UE que os detentores de uma identidade exclusiva nacional, eles ainda mostrarão baixo apoio caso demonstrem favoritismo ao endogrupo. Também é importante notar que as identidades que favorecem o exogrupo estão em falta: 10,2% da população da amostra identificaram-se exclusivamente com a UE ou consideram-se europeus antes de sua nacionalidade. Portanto, não há um poço profundo de suporte para apoiar uma política de controle de imigração a nível europeu se essa política for liberal à imigração de terceiros.

A partir dessas constatações, dois cenários possíveis podem ser previstos. Em primeiro lugar, os indivíduos, dada uma oportunidade no processo eleitoral, favorecerão a manutenção da política de imigração

em nível nacional. Para a maior parte, a imigração de terceiros é fortemente controlada neste nível. Contudo, o processo de integração regional, um dia, exigirá uma política de imigração no nível da UE por causa das ineficiências à mobilidade dos cidadãos da UE associadas aos controles de fronteira, cujo objetivo é controlar principalmente a circulação de estrangeiros (no país). Mas, para que qualquer nova política de controle de imigração a nível europeu tenha legitimidade, não poderá liberalizar a imigração de terceiros. Pode ser de fato uma política do tipo “mínimo denominador comum”, que irá refletir uma posição de acordo entre os maiores estados-membros (EFIRD; GENNA, 2002), mas mesmo assim ser restritiva para a imigração de terceiros.

DEBATING EUROPEAN UNION IMMIGRATION POLICY: PROSPECTS FOR THIRD PARTY IMMIGRATION LIBERALIZATION

Abstract: This paper assesses the likelihoods of developing an EUropean Union level immigration control policy and the liberalization of third party immigration by using hypotheses developed from social identity theory. Through an analysis of Eurobarometer data collected in 2000, I confirm prior work which indicates that support for an EU level policy is more likely if individuals hold an EUropean identity. However intergroup competition (EU citizens vs. third party immigration) will lower the likelihood, even among European identity holders. Also the belief that an EU level policy would liberalize third party immigration also lowers the likelihood of supporting such a policy. The implication is that an EUropean level policy is not likely unless it is as restrictive as those found at the national level.

Keywords: European Union. European integration. Common Foreign and Security Policy. Social identity theory. Power hierarchy.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Benedict. *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. New York: Verso Publishers, 1991.

BROCHMANN, Gete. The Mechanisms of Control. In: BROCHMANN, Gete; HAMMAR, Tomas (Ed.). *Mechanisms of immigration control: a comparative analysis of european regulation policies*. Oxford, UK: Berg, 1999a.

_____. Controlling Immigration in Europe. In: BROCHMANN, Gete; HAMMAR, Tomas (Ed.). *Mechanisms of immigration control: a comparative analysis of european regulation policies*. Oxford, UK: Berg, 1999b

BREWER, Marilynn B. Determinants of Social Distance among East African Tribal Groups. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 10, n. 3, p. 279-289, 1968.

CASTLES, Stephen; DAVIDSON, Alastair. *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. New York, NY: Routledge. 2000.

CORNELIUS, Wayne; MARTIN, Philip; HOLLIFIELD, James. Introduction: The Ambivalent quest for immigration control. In: CORNELIUS, Wayne; MARTIN, Philip; HOLLIFIELD, James (Ed.). *Controlling immigration: a global perspective*. CA: Stanford University Press, 1994.

CHECKEL, Jeffery. The europeanization of citizenship? In: COWLES, Maria Green; CAPORASO, James; RISSE, Thomas (Ed.). *Transforming europe: europeanization and domestic change*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2001.

JACK, Citrin; SIDES, John. Can there be Europe without europeans? Problems of indentity in a multinational community. In: HERRMANN, Richard; BREWER, Marilynn; RISSE, Thomas (Ed.). *Transnational identities: becoming european in the EU*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

DELAMATER, John, KATZ, Daniel; KELMAN, Herbert C. On the nature of national involvement: a preliminary study. *Journal of Conflict Resolution*. v. 13, n. 3, p. 320-357, 1969.

DINAN, Desmond. *Ever closer union: an introduction to european integration*. 3. ed. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2005.

DOGAN, Mattei. The Erosion of Nationalism in the Western European Community. In: HALLER, Max; RICHTER, Rudolph (Ed.). *Toward an european nation? Political trends in Europe – East and west, center and periphery*. Armonk, NY: Sharpe, 1994.

EFIRD, Brian; GENNA, Gaspare. Structural conditions and the propensity for regional integration. *European Union Politics*. v. 3, n. 3, p. 267-295, 2002.

FENG, Yi; GENNA, Gaspere. Regional integration and domestic institutional homogeneity: a comparative Analysis of regional integration in the Americas, Pacific Asia, and Western Europe. *Review of International Political Economy*. v. 10, n. 2, p. 278-309, 2003.

_____. Domestic institutional convergence and regional integration: further evidence. In: SALAVRAKOS, Ioannis-Dionysios (Ed.). *Aspects of globalisation, regionalisation and business*. Athens, Greece: ATINER Publications, 2004.

FETZER, Joel. *Public attitudes towards immigration in the United States, France and Germany*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.

GABEL, Matthew. *Interests and Integration: market liberalization, public opinion, and European Union*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1998.

GAMSON, William. *Power and discontent*. Homewood, IL: Dorsey, 1968.

Geddes, Andrew. *Immigration and European Integration: towards fortress Europe?* Manchester, UK: Manchester University Press, 2000.

_____. *The politics of migration and immigration in Europe*. London: Sage. 2003.

GOWLAND, David; DUNPHY, Richard; LYTHE, Charlotte. *The European Mosaic*. 3. ed. Harlow, UK: Prentice Hall, 2006.

HAESLY, Richard. Euroskeptics, Europhiles, and Instrumental Europeans: european attachment in Scotland and Wales. *European Union Politics*, v. 2, p. 81-102, 2001.

HOLLIFIELD, James F. *Immigrants, markets and states: the political economy of postwar Europe*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1992.

_____. Immigration and Republicanism in France: The hidden consensus. In: CORNELIUS, Wayne, MARTIN, Philip; HOLLIFIELD, James (Ed.). *Controlling immigration: a global perspective*. CA: Stanford University Press, 1994.

_____. Migration and International Relations: The Liberal Paradox. In: ENTZINGER, Han; MARTINIELLO, Marco; WENDEN, Catherine de (Ed.). *Migration between states and markets*. Aldershot, UK: Ashgate, 2004.

HOWE, Paul. A community of europeans. *Journal of Common Market Studies*. v. 33, n. 1, p. 27, 1995.

KLANDERMANS, Bert; SABUCEDO, José Manuel; RODRIGUEZ, Mauro. Inclusiveness of identification among farmers in the Netherlands and Galicia. *European Journal of Social Psychology*. v. 34, p. 279-295, 2003.

LUEDTKE, Adam. European Integration, Public Opinion and Immigration Policy: Testing the Impact of National Identity. *European Union Politics*, v. 6, p. 83-112, 2005.

MAAS, Willem. *Creating European Citizens*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2007.

MARKS, G. Territorial Identities in the European Union. In: ANDERSON, Jeffrey (Ed.). *Regional Integration and Democracy: expanding on the european experience*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 1999.

MORAES, Claude. The Politics of European Union Migration Policy. In: SPENCER, Sarah (Ed.). *The politics of migration: managing opportunity, conflict and change*. Oxford, UK: Wiley-Blackwell, 2003.

PAPADEMETRIOU, Demetrios. Coming together or pulling apart? The European Union's struggle with Immigration and asylum. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.

PIAGET, Jean. *The moral judgment of the child*. New York: Free Press, 1965.

RISSE, T. Nationalism and collective identities: Europe versus the Nation-State? In: HEYWOOD, P.; JONES, E.; RHODES, M. (Ed.). *Developments in West European Politics*. London: Palgrave Macmillan, 2002.

ROHRSCHEIDER, Robert. The democracy deficit and mass support for an EU-wide Government. *American Journal of Political Science*. v. 46, p. 463-475, 2002.

TAJFEL, Henri. Interindividual behaviour and intergroup behaviour. In: TAJFEL, Henri. (Ed.). *Differentiation between Social Groups: studies in the Social Psychology of Intergroup Relations*. London: Academic Press, 1978. p. 27-60.

_____. Social Psychology and Intergroup Relations. *Annual Review of Psychology*. v. 33, n. 1, p. 1-39, 1982.

TAJFEL, Henri; TURNER, John. an integrative theory of intergroup conflict. In: AUSTIN, W.; WORCHEL, S. (Ed.). *The social psychology of intergroup relations*. Monterey, CA: Brooks-Cole Publishers, 1979.

UGUR, Mehmet. Freedom of Movement vs. Exclusion: a reinterpretation of the "Insider"- "Outsider" divide in the European Union. *International Migration Review*. v. 29, n. 4, p. 964-999, 1995.

VAN KERSBERGEN, Kees. Political allegiance and european integration. *European Journal of Political Research*. v. 37, n. 1, p. 1-17, 2000.

WINTROBE, Ronald. Some economics of ethnic capital formation and conflict. In: BRETON, A. et al. (Ed). *Nationalism and rationality*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995.

RESENHAS

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento).

Barbara Cristina Mota Johas*

Entre as grandes questões presentes no âmbito da teoria democrática deliberativa encontra-se o tema da efetividade democrática através das análises acerca da estrutura institucional presente nos processos participativos. Tem-se debatido muito, no interior das teorias democráticas, sobre a institucionalização da participação social no processo de definição de agendas públicas e da normatização do direito. A forma institucional se torna importante, dentro desse modelo de democracia deliberativa, na medida em que se constitui como um aparato de procedimentos, tanto formais quanto informais, que possibilitam reduzir ou eliminar os riscos que se apresentam à democracia deliberativa, tais como o populismo ou o elitismo, assim como permitir a formação de um processo que minimize as desigualdades e possibilite que as individualidades se desenvolvam sem produzir efeitos negativos para a sociabilidade.

Avritzer (2000, p. 44), procurando responder à questão de qual seria a forma e os locais da institucionalização dessa deliberação pública, argumenta que esses locais seriam os fóruns entre o Estado e a sociedade, nos quais se devem assegurar arranjos específicos que garantem a participação política. Em sua visão, os arranjos deliberativos argumentativos assumem a ideia de que a sociedade atual possui tal nível de pluralismo que a existência de sociedades parciais já é um fator que não pode mais ser relevado a um segundo plano, constituindo-se como ponto central nas discussões a respeito da democracia. Assim, coloca-se como um problema para a teoria democrática deliberativa a necessidade de procurar incentivar formas de socialização da informação assim como formas de experimentação que possibilitem a acomodação

* Professora Assistente Nível I, Ciência Política/UFPI; Doutoranda em Ciência Política/UNICAMP. Este texto está vinculado ao Grupo de estudos em Teoria Política (GETEPOL).

das diferenças em arranjos administrativos novos. Esses arranjos devem ocorrer fora do Estado, em um espaço capaz de dar ao processo argumentativo a flexibilidade necessária, assim como a possibilidade de interferência concreta na definição das políticas públicas e nos processos de normatização social. Os seus resultados, porém, devem ser capazes de vincular os atores de tal forma que os frutos de suas discussões gerem as instituições capazes de acomodar o pluralismo das sociedades democráticas atuais.

É na esteira dessas discussões que o livro “Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, organizado por Roberto Pires, procura analisar como a participação política no interior das instituições participativas (IPs) tem sido avaliada. Em suma, quais são os avanços e/ou obstáculos à pesquisa sobre participação no Brasil. Em linhas gerais, o livro procura apresentar inicialmente como o debate sobre deliberação e participação política se desenvolveu no Brasil para, em seguida, apresentar um amplo número de pesquisas, dando enfoque às metodologias de pesquisa que foram empregadas. É possível argumentar que o ponto de partida comum às análises é a importância dada ao desenho institucional da participação, articulado a um conceito amplo de sociedade civil e de participação política, enquanto um processo de deliberação de agendas públicas. Para além dessas características comuns, o livro apresenta quanto gasto é o campo no qual se movem as pesquisas sobre participação no Brasil. A seguir, alguns pontos serão apresentados de maneira a possibilitar ao leitor uma visão mais geral do livro.

Como medir a participação política?

A partir dos debates teóricos/analíticos no campo da teoria democrática de tipo deliberacionistas, é possível dizer que ocorreu uma ampliação do debate brasileiro em dois grandes grupos. Primeiramente, temos os trabalhos que focalizaram suas análises no exame da ampliação das formas de deliberação. Tais análises produziram como resultado uma maior atenção para a ampliação das formas participativas no Brasil nos últimos 15 anos em um conjunto diverso de instituições. Podemos apresentar como exemplos dessa perspectiva os vários estudos empreendidos acerca dos conselhos gestores de políticas públicas nas áreas de assistência social, saúde e políticas urbanas. De acordo com

Avritzer⁴⁸, outro segmento de análise que se desenvolve está direcionado para os problemas e/ou limites deliberativos das instituições participativas. Aqui repousam análises que criticam a própria dimensão da deliberação em si mesma, como é o caso do trabalho de Lavallo (2004) e Silva (2006), mas também aqueles que procuraram repensar os próprios espaços de interação entre sociedade civil e o Estado (COELHO apud PIRES, 2011). Essas análises contribuíram efetivamente para o debate participativo, na medida em que trouxeram à luz a perspectiva de que a participação deliberativa envolve no mínimo dois momentos, a saber: o momento da discussão e deliberação no interior das instituições (conselho, OPs entre outras) que, em geral, possuem um caráter fortemente deliberativo, envolvendo atores da sociedade civil e atores estatais; e um momento posterior da implementação das decisões pelo próprio Estado, momento esse que diz respeito, portanto, mais diretamente aos atores estatais.

Conforme Avritzer (2011), a presente literatura produziu diferentes enfoques analíticos. A primeira abordagem está centrada na perspectiva teórico-analítica. A partir dos debates internacionais acerca da deliberação, desenvolveu-se dentro das análises participacionistas no Brasil uma interpretação dos *momentos deliberativos*. O aspecto fundamental é compreender as formas de participação democráticas não como uma sequência homogênea de fatos, mas como uma sequência de momentos, alguns mais deliberativos que outros (GORDIN, 2008 apud PIRES, 2011). A partir dessa interpretação, as análises sobre participação estão focadas na análise no interior das IPs acerca dos momentos acentuadamente mais deliberativos; buscam demonstrar a lógica interna desses momentos com outros momentos de troca de informações e ou direcionamento que não possuem uma deliberação em sentido forte. Essa perspectiva possui uma importante contribuição na medida em que permite sair das análises que procuram uma unicidade deliberativa dentro dos espaços participativos e que, não a encontrando, constroem como explicação causal a falta ou insuficiência deliberativa. A perspectiva dos diferentes *momentos deliberativos* permite entender a complexidade das formas de interação comunicativa presente em espaços de participação.

⁴⁸ Avritzer escreve a introdução do referido livro.

Um segundo desenvolvimento dos debates acerca da perspectiva deliberativa da participação possui um enfoque claramente metodológico. Nesse sentido, está centrado na possibilidade de mensurar o efeito deliberativo das instituições ou de alguns dos seus momentos. Esses debates estão centrados na dimensão unitária com a qual a democracia deliberativa opera, ou seja, de acordo com Goodin, é necessário desagregar os diferentes momentos que compõem o processo de deliberação. Dessa forma, ao invés de uma democracia deliberativa, teríamos momentos deliberativos dentro das democracias (AVRITZER, 2011, p. 17). De acordo com Avritzer (2011, p. 17), essas perspectivas são complementares na medida em que visam a mostrar que “conselhos, OPs e outros fóruns têm momentos deliberativos. É essa a origem do termo que cunhamos de efetividade deliberativa”. Nesse sentido, essa dimensão analítica está centrada na dimensão da efetividade deliberativa da participação política, em que medida os sujeitos deliberação e como o fazem no interior das IPs.

Para além dessa dimensão de análise acerca da efetividade deliberativa, se apresenta uma outra perspectiva analítica que possui como foco a efetividade das IPs. Este debate tem como ponto de partida o questionamento sobre os efeitos e impactos dos processos deliberativos sobre os direcionamentos das políticas públicas. Nesse sentido, a questão da efetividade participativa se desdobra em duas dimensões: *efetividade deliberativa* e *efetividade das instituições (IPs)*. A primeira possui um caráter endógeno e a segunda um caráter exógeno em relação à participação política democrática.

Assim, uma vez que pensamos a deliberação enquanto momentos, é possível concentrar para pensar a sua efetividade em diferentes momentos ou aspectos contextuais de participação. Isso quer dizer, por outro lado, que o elemento deliberativo constitui apenas um momento e é necessário agregar outros elementos avaliativos neste debate capaz de gerar indicadores ou resultados mais gerais em relação aos processos deliberativos (AVRITZER, 2011, p. 17 apud CORTEZ, 2011; VAZ, 2011; PIRES, 2011).

A dimensão das discussões acerca da efetividade encontra ainda um conjunto mais amplo de problemática que diz respeito às

possibilidades de comparação entre as instituições participativas e o seu grau de efetividade, uma vez que as instituições possuem diferentes níveis: nacional, estadual e local, com diversas políticas públicas: saúde, assistência social, meio ambiente, políticas urbanas etc., em diferentes contextos políticos e sociais. Nesse sentido, de acordo com Wampler, um primeiro problema em relação à efetividade participativa está relacionado com o contexto da política participativa, que se divide em: econômico, social e político. Embora esse não seja um debate que possui uma ligação causal direta com o tema da efetividade, ele possui uma interface importante na medida em que influencia as modalidades de deliberação política. Dessa forma, um elemento importante na análise para esses autores é o enfoque nos tipos de atores envolvidos nos processos participativos. Portanto, essas interpretações apontam para a necessidade de avaliar os resultados das políticas públicas participativas a partir de uma noção mais forte de causalidade assim como a capacidade de comparar esses resultados de forma proporcional à população. Dessa maneira, apresenta-se a seguinte questão: será possível manter um padrão de causalidade e avaliar os resultados da participação? Vaz e Pires procuram solucionar essa questão a partir do método dos *pares de cidades*. Esse método consiste na abordagem das causalidades a partir da avaliação dos resultados das políticas públicas nas cidades que possuem estruturas participativas e naquelas que não possuem tais estruturas. Em suma, através de uma perspectiva analítica comparativa.

Colocadas essas questões nas perspectivas das análises sobre participação no Brasil. Vê-se levada a problematizar de forma mais crítica a relação entre Estado e sociedade civil, em especial os modelos tripartites, que entendem as estruturas sociais a partir das relações entre Estado/esfera privada (mercado) e a sociedade civil, uma vez que a relação entre essas “esferas” possuem uma margem considerável de indeterminação e uma diversidade de elementos que influenciam essa relação de forma direta e/ou indireta. Nessa medida, as metodologias de análise sobre as IPs, para além das dimensões já apresentadas, necessita problematizar a relação e o espaço de atuação das dimensões sociais envolvidas na participação procurando estabelecer critérios para analisar a qualidade dos processos participativos.

Diante das questões apresentadas, é possível perceber a multidimensionalidade de resultados e possibilidades presentes nas

instituições participativas. Tal aspecto produz complicações relevantes para as pesquisas que procuram analisar os impactos efetivos das IPs na definição de agendas públicas e na efetivação de políticas públicas. As formas de avaliação das políticas públicas até 1980 eram estabelecidas a partir da definição de critérios baseados nas noções de desempenho e funcionamento. Dessa forma, eram construídos “modelos” de adequação/perfeição das modalidades de políticas públicas e de seus resultados. A partir de 1980, esses critérios de definição de análise de resultado são colocados em xeque. Em contraste com essa perspectiva linear, propõe-se entender as políticas públicas como processos políticos nos quais os atores coletivos buscam apresentar suas demandas. Nesse sentido, as políticas públicas não podem ser analisadas a partir de critérios de confirmação/negação dos alcances e objetivos definidos previamente. Dessa forma, as políticas públicas precisam ser analisadas entendendo os objetivos de tais políticas como processo de construção dinâmicos que são construídos e reconstruídos no tempo.

Quando direcionamos as análises para as questões da avaliação das políticas públicas na sua relação com as instituições participativas, apresentam-se outros problemas, entre eles o fato de que não há na literatura acerca da participação um consenso sobre os objetivos esperados do funcionamento das IPs. Em suma, tais instituições possuem uma relevância significativa para um conjunto distinto de efeitos e resultados. Dessa forma, podemos concluir que existem múltiplas dimensões de efeitos das IPs e também diversas modalidades de indicadores utilizados para avaliar essas instituições.

Essa multiplicidade de dimensões pode ser agrupada em dois grandes grupos: aquele que se associa ao impacto das IPs na dimensão da *qualidade dos bens, serviços e políticas produzidos a partir da esfera do Estado*. Para essa forma de análise, as instituições participativas possuem a capacidade de redistribuição de bens públicos, assim como potencializa a democratização de acesso ao bem-estar social. O segundo grupo de dimensões pode ser alocado no entendimento das IPs a partir dos impactos destas sobre a *organização da sociedade, as relações políticas e de poder, e as práticas e atuação da sociedade civil e dos gestores públicos*. Para essa perspectiva de análise, as IPs possuem a possibilidade de transformação do caráter cívico dos participantes, ampliam a percepção social da participação como importante instrumento de inserção e “formação” para a atuação na esfera

pública. Embora essas interpretações possuam um avanço considerável em relação às outras formas de análise sobre as políticas públicas, essas interpretações são problemáticas, pois dificultam a identificação de variáveis dependentes, ou seja, focalizam em um conjunto de resultados e efeitos deixando de lado elementos dependentes presentes nos resultados e efeitos não elencados como pontos de análise. Nesse sentido, é preciso caminhar na consolidação de análises que entendem a participação no que tange à política pública a partir das noções de resultado, efeitos, impactos e papéis das IPs.

o principal desafio que se coloca consiste na definição de efeitos de interesse que sejam capazes de viabilizar diferentes tipos de avaliações, para diferentes temáticas, diferentes contextos, diferentes públicos e, por fim, diferentes tipos de IPs (PIRES et al., 2011, p. 347).

Nesse sentido, se mostra como fundamental compreender melhor as características do funcionamento interno das IPs. A compreensão dos contextos e as formas de operação das instituições participativas permitem a visualização das variações dos resultados da participação. Dessa forma, a mensuração das características dos processos participativos permite avaliar as experiências concretas através de uma classificação baseada nos termos da qualidade de funcionamento, sem delimitar anteriormente o seu potencial de atuação a partir de um amplo conjunto de resultados.

Existem dois argumentos que permitem sustentar a importância da perspectiva de análise que está centrada na qualidade dos processos participativos. Primeiramente, essa forma de compreensão possui a pretensão de romper com um processo de superespecialização dos estudos sobre as IPs que se centram ou nos tipos (conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, associações, fóruns etc.) ou nas formas de políticas públicas (saúde, educação, assistência social, urbanas etc.). Uma segunda dimensão dessa abordagem consiste no fato de que cada IP possui origens, regras e estruturas institucionais e normativas próprias que influem na disseminação e na operacionalização desses espaços.

Outro importante elemento que encontramos nessa perspectiva é o fato da complexidade da unidade e do foco de análise. Ao tomar os

elementos que compõem a qualidade da participação deliberativa como variáveis explicativas torna-se possível empreender análises que ultrapassam a simples perspectiva da existência de uma certa IP. Nesse sentido, as análises passam a ser estabelecidas não mais em termos de qualidades intrínsecas às IPs, mas sim através de “graus de presença” de certos aspectos em cada instituição específica, “enfocando os atributos que tornam essas instituições capazes (ou não) de produzir a melhoria das políticas públicas e da ação dos governos” (PIRES et al., 2011, p. 354).

A qualidade do processo participativo deve ser entendida aqui como envolvendo tanto a qualidade e a intensidade do processo deliberativo interno às IPs como também as relações estabelecidas entre IP e seu ambiente, como por exemplo, seu desenho institucional, relação com o governo e com a sociedade civil. Assim, a qualidade do processo participativo reuniria um conjunto de elementos capaz de explicar a incidência da IP nas políticas públicas e na ação do governo (PIRES et al., 2011, p. 354).

Ao considerar o funcionamento das IPs a partir da qualidade das estruturas participativas, algumas categorias despontam como essenciais para a construção da análise e também direcionam as estruturas e formas das análises, a saber: inclusão e representatividade; deliberação; contextos e ambiente institucional; atores e estratégias e desenho institucional. A primeira dimensão da *inclusão e da representatividade* tem como ponto central a indefinição acerca das bases da representatividade daqueles que, no interior das IPs, atuam e deliberam em nome da sociedade civil. Dessa forma, os mecanismos de autorização e *accountability* não se encontram claramente determinados e, portanto, constituem-se em tema de grande importância para pensar a questão da legitimidade da participação dessas instâncias.

A segunda dimensão está pautada na dimensão dos processos de *deliberação* que ocorrem no interior das IPs. Esse é um componente importante para os processos deliberativos na medida em que envolve

um conjunto de possibilidades relacionadas ao grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, ao grau de comprometimento destes agentes com as temáticas

em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações (PIRES et al., 2011, p. 355).

A terceira dimensão analítica, relacionada à capacidade de variação dos processos participativos, está atrelada à questão do *contexto e ambiente*. A questão principal para os trabalhos desenvolvidos nessa linha de análise é o fato de que os processos participativos ocorrem em diferentes contextos que influem diretamente nas possibilidades de deliberação e nos próprios resultados por elas produzidos.

Na quarta dimensão, os estudos sobre a qualidade da participação das IPs estão ligados à dimensão dos *atores, às capacidades e estratégias de atuação*, à ampliação do acesso à participação nos espaços deliberativos. Coloca como necessário conhecer o perfil dos atores sociais envolvidos, sejam eles representantes da sociedade civil, do Estado ou do mercado, na medida em que suas características e capacidades influem diretamente nas modalidades de participação.

A quinta dimensão do *desenho institucional* está relacionada à questão do grau de abertura para a participação, as formas de participação e os limites da própria participação. Dessa forma, os diferentes desenhos participativos têm um impacto direto nas formas de participação na medida em que “direcionam” os campos de ocupação de cada ator social e as possibilidades de fala. Dessa forma, embora não exista uma definição clara e unívoca acerca dos elementos que definem a qualidade da participação/deliberação das instituições, a partir das várias formas de compreensão aqui apresentadas, é possível dizer que as análises que se fundamentam na questão da qualidade da participação precisam congrega minimamente essas cinco categorias acima apresentadas, o que resulta no fato de que, embora estejamos analisando a qualidade dos processos participativos, ainda assim essas análises são limitadas na medida em que tais estudos acerca da efetividade das IPs se apresentam sob um ângulo limitado, visto que tais instituições estão atuando em contextos outros e a partir de um conjunto significativo de constrangimentos, tais como

o grau de autonomia em relação ao governo, a percepção dos indivíduos quanto à sua legitimidade como canal efetivo de transformação e influência política, os recursos financeiros e

materiais disponíveis a sua formação e funcionamento, dentre outros (PIRES et al., 2011, p. 357).

Ainda na esteira dessas discussões, o presente livro busca apresentar as diferentes estratégias metodológicas desenvolvidas no intuito de tornar mais profícua a avaliação da relação entre as IPs, as variáveis determinantes e dependentes que influenciam seu funcionamento e existência, assim como os resultados que elas podem produzir na forma de políticas públicas. Nesse sentido, estabelecer relações de causalidade nas ciências sociais não se apresenta como tarefa fácil, o que resulta em uma variedade de formas de conjugar variáveis e resultados acerca das instituições participativas de acordo com diferentes pontos de abordagem sobre a temática. De acordo com Pires (2011), podemos distinguir três possibilidades de estratégias metodológicas de análise. Em uma primeira dimensão, podemos agrupar as análises que visam a mensurar internamente os processos de participação. Em suma, são pesquisas que estão voltadas para o aprofundamento dos elementos e características dos casos de participação específicos. Em geral, essas análises trabalham com pesquisas de campo e métodos qualitativos, o que traz uma dupla questão acerca desse método de análise: se, por um lado, tais pesquisas permitem uma análise em profundidade estabelecendo relações causais entre variáveis independentes e dependentes, por outro lado, a possibilidade de generalização externa fica comprometida na medida em que as relações causais construídas e as variáveis importantes que se apresentam em casos específicos não podem ser utilizadas como parâmetros para analisar outros tipos de modalidade participativa. Essa perspectiva metodológica pode ser denominada como *estudos de caso*.

Outra modalidade de análise metodológica empregada pelas pesquisas sobre participação é constituída por análises centradas na validação externa das práticas participativas, buscando construir técnicas e modelos estatísticos para mensurar as formas e resultados da participação das IPs. Embora, nessa perspectiva metodológica, ocorra uma diminuição da intensidade analítica, na medida que se perde em profundidade, uma vez que a análise procura estabelecer parâmetros gerais de variáveis e elementos comparáveis entre diferentes IPs, buscando estabelecer generalizações dos resultados obtidos, tais estudos

trabalham com amostragem ampla de casos e estabelecem a utilização de técnicas quantitativas. Embora essas pesquisas permitam a construção de parâmetros mais gerais de comparação entre variáveis e resultados, elas perdem na capacidade de estabelecer relações causais mais profundas acerca dos elementos mais significativos na composição das práticas participativas. Esse modelo de metodologia pode ser denominado *métodos econométricos/quantitativos*.

A terceira modalidade de metodologia de pesquisa resulta da combinação destes dois modelos apresentados acima. Procura, dessa forma, articular a validação interna e externa atribuindo um parâmetro mediano de análise. Aqui se trata dos estudos comparativos. Nesse caso, as pesquisas analisam um número maior de casos do que aqueles próprios dos estudos de caso com base qualitativa e menor do que aqueles realizados por pesquisas de base quantitativa. Dessa forma, a análise procura estabelecer relações causais entre as variáveis que compõem o universo participativo e um número ampliado de casos que permitem mensurar os resultados obtidos pelas IPs e estabelecer comparações mais gerais. Em suma, a escolha entre estratégias metodológicas envolve um dilema entre ampliar a capacidade de generalização dos resultados obtidos e/ou o aprofundamento descritivo dos processos, elementos contextuais e mecanismos que direcionam as relações causais entre as variáveis explicativas e a produção de resultados das próprias IPs. Tais dilemas encontram-se inseridos nas dificuldades analíticas próprias daquelas pesquisas que visam a compreender os processos participativos em suas múltiplas dimensões. O que salta aos olhos, nesse sentido, é a necessidade de criar critérios mais claros sobre as modalidades participativas, bem como a urgência no desenvolvimento de metodologias próprias para a análise das instituições participativas e suas especificidades.

BIBLIOGRAFIA

ARATO, Andrew; COHEN, Jean. Sociedade civil e teoria social. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 2000, n. 50, p. 25-46.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. *Efetividade nas instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

OFFE, Claus; PREUSS, Ulrich. Democratic Institutions and Moral Resources. In: HELD, David (Ed.). *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press, 1991, p. 143-171.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. (Ed.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

Valter Rodrigues de Carvalho*

Pretendo desenvolver, nos limites de uma resenha, as indagações suscitadas e os achados empíricos apresentados no livro recentemente publicado pelo IPEA, intitulado “Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas”. Trata-se o trabalho de esforço coletivo de estudiosos da área de políticas públicas de desenvolvimento no sentido de compreender a dinâmica de formulação e implementação de políticas públicas de cunho desenvolvimentista em contexto institucional democrático.

Gomide e Pires (cap. 1, p. 15-21) ressaltam a presença de um novo ativismo estatal a partir do início da década passada na esteira da perda de legitimidade do consenso de Washington na América Latina e do surgimento de novos atores na economia global (notadamente a China). Assim, a retomada de políticas públicas de cunho desenvolvimentista evidencia-se pela promoção de políticas industriais e programas de investimentos objetivando a indução do crescimento e desenvolvimento econômicos. Outro indício deste fato pode ser observado a partir da atuação dos bancos públicos (sobretudo o BNDES) “[...] no financiamento de fusões para a formação de grandes grupos nacionais e no controle majoritário de uma série de empresas” (cap. 1, p. 15). Por outro lado, este novo “ativismo estatal” não ostenta mais “comandos diretivos” e autoritários à maneira do estado desenvolvimentista de outras experiências brasileiras (era Vargas e regime militar). A atuação do estado faz-se por meio “[...] de novas ferramentas e mecanismos econômicos de indução do mercado [...]” (cap. 1, p. 15). Somam-se a isso, como peculiaridade do atual modelo, os amplos programas sociais de compensação e distribuição de renda.

* Valter Rodrigues de Carvalho, Doutor em ciências Políticas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo-PUC-SP. É autor de “Atores partidários e entrada estratégica em competição eleitoral de múltiplas arenas: a experiência brasileira”.

Todavia, uma das questões suscitadas pela emergência deste “novo” desenvolvimentismo – o cerne das preocupações deste livro – diz respeito à capacidade do estado de implementar políticas públicas em contexto institucional democrático. Em termos clássicos, políticas desenvolvimentistas foram implementadas em regimes autoritários (América Latina e Ásia) e visaram à busca de resultados rápidos em quadros de defasagem e baixo crescimento econômico. Por isso, o novo ativismo burocrático na presença de um regime democrático suscita muitos questionamentos. Ainda segundo os autores citados, o arcabouço institucional do Brasil hoje comporta diversas instâncias decisórias que obrigam os gestores públicos a terem de se relacionar “[...] com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o controle burocrático” (cap. 1, p. 17). Assim, da perspectiva da literatura sobre o desenvolvimentismo clássico, em um ambiente institucional com múltiplos centros decisórios, a capacidade de implementação de políticas que afaste do *status quo* vê-se tolhida pela acomodação de interesses dos mais variados, o que leva, à maneira do sudeste asiático, a insulamentos das burocracias estatais ante os interesses das elites políticas e sociais como forma de auferir efetividade na implementação.

No entanto, este trabalho questiona o postulado da incongruência entre políticas de orientação desenvolvimentista e participação ampla de atores políticos e sociais. Nesse sentido, a promoção da participação de atores diversos permite ampliar o nível de informação e conhecimento das demandas e dos problemas a serem enfrentados. Por outro lado, tal requisito permite aumentar o grau de inovação. Assim, uma abordagem pluralista, onde haja negociações e debates, gera não somente informações e conhecimentos, mas querência e legitimidade das políticas públicas.

Diante disso, problematiza e assume suposições que combinam *competências das burocracias estatais* (os grifos são nossos) na produção de políticas públicas de desenvolvimento e *capacidades políticas* no sentido de promoção da participação ampla de atores diversos na formulação e decisões de políticas. Analiticamente, o enfoque privilegia os arranjos estatais de decisão e implementação de políticas. Esses arranjos pressupõem não somente o ambiente institucional mais amplo (as regras do sistema político e da burocracia), como também os arranjos de

políticas públicas específicas. De acordo com Fiani (cap. 3, p. 58-78), em termos de ambiente institucional, a estrutura de governança econômica precisa ser híbrida (atores públicos e privados) em que o estado exerce o papel de indutor da cooperação e resolução dos conflitos, de modo que

[...] a importância dos arranjos institucionais híbridas [...] para a formulação de políticas de desenvolvimento advém exatamente do fato de este tipo de arranjos combinar incentivos e controle administrativos, sob o comando de um centro estratégico, ao mesmo tempo que os agentes envolvidos mantêm sua autonomia (cap. 3, p. 78).

No quadro dessa estrutura de governança híbrida, cada política pública específica é formulada e implementada no âmbito de arranjos também específicos.

Segundo Gomide e Pires (cap. 1, p. 19-20),

[...] o conceito de arranjos institucionais é entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam os atores e interesses na implementação de uma política específica (grifo dos autores).

Assim sendo, são esses arranjos que capacitam o Estado na implementação de políticas. Os autores esclarecem que, em contextos democráticos, essas capacidades desdobram-se em duas variáveis, a saber: *capacidades técnico-administrativas* e *capacidades políticas*. Se, no modelo desenvolvimentista clássico, a primeira variável tinha primazia sobre a segunda variável na implementação de políticas (trata-se de ambiente autoritário), no modelo atual, as capacidades políticas emprestam legitimidade ao ativismo estatal ao promoverem a mobilização de atores políticos e sociais, articulando e coadunando interesses na formulação e implementação de políticas públicas.

A fim de extrair aferições lógicas e causais a partir dos arranjos institucionais de cada política pública específica (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 351-379), a avaliação orientou-se por duas dimensões: 1) resultados: trata-se de *avaliar o grau de execução das metas previstas no escopo* de cada programa; bem como o *grau de adaptabilidade e aprimoramento* dos programas resultante da dinâmica institucional de

cada arranjo específico; 2) arranjos institucionais. Trata-se de *avaliar as capacidades técnico-administrativas e capacidades políticas* subjacentes a cada arranjo e as implicações na capacidade do Estado na implementação dos programas.

As capacidades técnico-administrativas dos arranjos pressupõem os seguintes requisitos: a) existência de organizações dotadas de recursos técnicos, humanos e financeiros; b) existência de mecanismos de coordenação e monitoramento.

Por seu turno, as capacidades políticas devem satisfazer aos seguintes requisitos: a) interação das burocracias do Executivo e os agentes do sistema representativo; b) formas de participação política e social; c) atuação de órgãos de controle (como TCU, CGU e Ministério Público).

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tem como objetivo suprir o déficit de moradia entre trabalhadores de baixa renda. O programa privilegia financiamento subsidiado de unidades habitacionais para famílias que ganham até três salários mínimos. Segundo estudo de Loureiro, Macário e Guerra (cap. 5, p. 112-136), o PMCMV apresentou êxito no cumprimento das metas perseguidas, revelando taxa de execução acima do esperado. O que explica esse sucesso é a existência de alta capacidade técnico-administrativa em função da existência de burocracia competente com recursos à disposição e mecanismos de coordenação e monitoramento. O programa conta com burocracia dotada de recursos técnicos, humanos e financeiros – Caixa Econômica Federal, Ministério da Fazenda, Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades – e com a coordenação de um órgão central representado pela Casa Civil. A inclusão no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) aumentou a capacidade de coordenação e monitoramento, “[...] permitindo prioridade na agenda governamental e monitoramento cotidiano [...] por meio das salas de situação” (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 359).

No entanto, os elementos definidores de capacidades políticas mostram-se deficitários. Embora o legislativo tenha interferido na formulação do PMCMV, bem como os órgãos de controle externo, é em termos de participação social que revela maior déficit. Em outras palavras,

se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros seguimentos sociais (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, p. 130).

Assim, o programa não apresentou inovações, repetindo experiências anteriores (BNH) em que unidades habitacionais eram construídas sem a menor preocupação com a questão do acesso a serviços públicos. Ou seja, prioriza o desempenho de curto prazo em prejuízo “[...] de sua potencial inclusão urbano-social e sustentabilidade do desenvolvimento das cidades” (PIRES; GOMIDE, cap. 373).

O Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF) objetiva combater a escassez de água na região setentrional do Nordeste brasileiro. Esteve nos planos do governo federal desde 2003, mas foi somente em 2007 que obteve prioridade ao ser incluído no PAC. De acordo com Loureiro, Teixeira e Ferreira (cap. 6, p. 138-160), o projeto teve uma baixa taxa de execução até agora devido, entre outros fatores, à média capacidade técnico-administrativa e ao intenso conflito de interesses. Em relação às capacidades técnico-administrativas, existem deficiências porque o Ministério da Integração (MI) não dispõe de recursos técnicos e humanos, não na quantidade necessária, para tocar um projeto dessa magnitude. Por outro lado, o que atenua esse déficit é a presença da coordenação de um órgão central como a Casa Civil e a inclusão no PAC.

Em termos de capacidades políticas, os atores envolvidos são os estados doadores, organizações de defesa do ambiente e direitos humanos. A execução do projeto foi comprometida pelo impasse que levou a uma enxurrada de ações na justiça e nos órgãos ambientais, pela fiscalização dos órgãos de controle e negociações de contratos com construtoras.

Por outro lado, o programa apresentou inovações ao longo do processo de formulação e execução por conta das capacidades políticas. A participação de atores sociais mobilizados pelo Comitê de Bacias Hidrográficas do Rio São Francisco (CBHSF) e a fiscalização dos órgãos de controle (TCU, CGU e MP) induziram ao aperfeiçoamento no projeto original, bem como nos instrumentos de gestão.

O Programa Nacional de Produção de Biocombustíveis (PNPB) visa a estruturar o mercado de biodiesel no Brasil que incluía a agricultura

familiar na cadeia de produção. O estudo sobre o PNPB (PEDROTI, cap. 9, p. 213-238) indica que teve êxito quanto à estruturação de um mercado de biodiesel. As metas de execução estão sendo cumpridas a contento. Da mesma forma que o PMCMV, as capacidades técnico-administrativas e os mecanismos de coordenação explicam o sucesso. O PNPB articula uma gama de organizações com recursos disponíveis que conta com treze ministérios, agências reguladoras, empresas e bancos estatais – Embrapa, Petrobras, BNDES – sob a coordenação de uma Comissão Interministerial (CEIB) sob o comando da Casa Civil. Além dessa coordenação política,

[...] o Selo Combustível Social estabelece um mecanismo de coordenação que vai da inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para fabricantes e distribuidores do biocombustível (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 358).

O Selo constitui inovação na medida em que cria uma certificação aos produtores que adquirem suas matérias-primas dos produtores da agricultura familiar em troca de incentivos fiscais e acesso a financiamentos. No entanto, a inclusão da agricultura familiar e promoção de maior igualdade regional está bem abaixo das metas estipuladas. Ainda predominam os agricultores de soja organizados do Centro-Sul e Centro-Oeste.

A Usina Hidrelétrica de Belo Monte é um projeto que remonta ao regime militar que foi retomado pelo governo Lula. Considerado estratégico para o desenvolvimento nacional, foi incluído no PAC em 2007. O estudo de Pereira (cap. 7, p. 162-185) mostra que o projeto é marcado por conflitos entre duas coalizões antagônicas. De um lado, temos a burocracia e as estatais do setor elétrico e setores privados que apostam na expansão da oferta de energia como suporte necessário ao crescimento industrial. Por outro lado, a burocracia do setor ambiental, Ministério Público e a sociedade civil, que apontam os riscos de violação dos direitos de populações locais e de potencial degradação ambiental. Por isso, sucessivos atrasos e reveses têm marcado a execução do projeto, que tem encontrado na arena judicial um forte poder de veto. As capacidades técnico-administrativas do arranjo de Belo Monte são altas, pois conta com a competente burocracia do setor elétrico. Porém, é visível a falta de coordenação intergovernamental. Embora a Casa Civil

cumpra a função de articulação política, os conflitos intergovernamentais envolvendo as burocracias do setor elétrico e do setor ambiental têm gerado impasse na execução do projeto. Quanto às capacidades políticas, o arranjo de Belo Monte prevê mecanismos de participação parlamentar e social. Assim,

a comparação do processo de Tucuruí com o de Belo Monte revela que ocorreu um aperfeiçoamento democrático, fator que influencia a qualidade dos projetos de usinas hidrelétricas (cap. 7, p. 179).

No entanto, a pressa em aprovar o projeto limitou a efetividade dos instrumentos participativos que poderiam redundar em resolução dos conflitos e em maior legitimidade do projeto.

Concluindo, a eficiência na execução das políticas públicas apresenta forte relação com as capacidades técnico-administrativas e mecanismos de coordenação e monitoramento dos arranjos institucionais. Assim, “combinando por um lado, recursos e capacidades e por outro, evitando desarticulações e impasses internos” (PIRES; GOMIDE, cap. 14, p. 370) elas dotam o Estado de efetivas condições de execução de objetivos e metas.

Por sua vez, capacidades políticas efetivas, embora aumentem a complexidade e os custos de implementação, induzem a revisões, mudanças e inovações nos projetos. E isso, além de gerar maior legitimidade e adaptabilidade, previne as políticas públicas da captura dos interesses privados e dos *rent-seeking*.

MATTAR, Khris. O movimento de justiça global – uma nova mobilização política de resistência? Tradução de Khris Mattar e Andréia Rosenir da Silva. Ijuí: Unijuí, 2013. 432 p. (Coleção Relações internacionais e globalização).

Silvana Winckler*

A obra *O movimento de justiça global – uma nova mobilização política de resistência?* (2013), de Khris Mattar, prefaciada por Ilse Scherer-Warren, professora do Departamento de Sociologia e Ciência Política da UFSC e Coordenadora do Núcleo de Movimentos Sociais (NPMS), trata de tema até então inédito no Brasil: a mobilização de vontades e a formação de espaços de discussões e ações políticas voltados à liberdade de manifestação e à consolidação dos direitos da cidadania. Além do ineditismo do tema, merecem destaque a profundidade e a extensão da abordagem, tanto no aspecto analítico quanto na metodologia adotada. A revisão de literatura contempla autores clássicos e atuais, (re)conhecidos e periféricos em relação aos círculos acadêmicos contemporâneos. A autora tem formação eclética, construída entre Brasil e Inglaterra. A pesquisa de campo que resulta nesta obra foi realizada nesses dois países e também na Itália e Tailândia, inserindo-se em três continentes. Esse conjunto de fatores faz da obra uma referência necessária aos estudos de Relações Internacionais, Ciências Sociais, Ciência Política e Direito, destacadamente.

O estudo tem início com uma análise do fenômeno da globalização neoliberal em suas dimensões econômica, política e social. Que fatores contribuíram na formação do cenário de economia globalizada? Quais doutrinas políticas proporcionam suporte ideológico a esse modelo de mundialização da gestão dos fatores da produção? Quantos consensos/dissensos foram engendrados pelos atores estatais e não estatais na trajetória rumo à dominação capitalista globalizada? Para responder adequadamente a esses questionamentos, Khris Mattar dedica-se a investigar o papel dos atores neoliberais no mundo globalizado. FMI, Banco Mundial, OMC e corporações transnacionais

* Professora da Unochapecó, Doutora em Direito pela Universidade de Barcelona.

são protagonistas de novas relações internacionais que transfiguram as dimensões espaço-temporais das organizações econômicas clássicas e demandam novas *performances* aos Estados. As sucessivas reformas estatais em direção ao Estado mínimo foram, mais que demandas internas de uma classe dominante, imposições do neoliberalismo.

As consequências imediatas das operações desses grupos de poder foram a desresponsabilização dos governos nacionais ante o colapso de algumas economias, o aumento do desemprego, o aprofundamento da desigualdade social e o agravamento da crise ambiental. De quebra, veio a desmobilização da crença nas promessas de liberdade, prosperidade, democracia e paz. Tamanha iniquidade acarretou a ausência de qualquer expectativa de justiça para segmentos populacionais discriminados e excluídos.

Na sequência, ganha espaço o estudo da origem, natureza e função do Movimento de Justiça Global. Khris Mattar dedica-se a analisar as teorias dos movimentos sociais e sua relevância para favorecer a compreensão desse novo movimento. Nesse desiderato, perpassa as Escolas Americana e Europeia e a teoria da mobilização política, tendo como escopo a natureza dos movimentos sociais que embasaram tais teorizações. Enfrenta, então, o inevitável desafio de caracterizar o Movimento de Justiça Global: trata-se de um movimento de âmbito internacional que compreende uma pluralidade de questões, organizações e participantes e que renuncia a manifestos, ideologias, líderes, sedes e porta-vozes. Foi designado como movimento antiglobalização, anticapitalista, da sociedade civil, da democracia global. Deu expressão a um sentimento de decepção geral com a política organizada no âmbito do Estado-nação.

Como marco inicial do MJG, é mencionada a Rebelião Zapatista, em Chiapas, contra o Nafta (1994), precedida, na década de 1980, por manifestações contra as pautas neoliberais de Bretton Woods. Seguiram-se as mobilizações de Seattle e Colônia (1999), Praga (2000), Gênova (2001), entre outras, e os sucessivos Fóruns Sociais Mundiais realizados, inicialmente, em Porto Alegre (Brasil) e, em seguida, em outros países e continentes. Esses eventos são indicativos da natureza global e local do movimento, sem que isso suscite contradição. Boaventura de Sousa Santos fala das tendências ao globalismo localizado e ao localismo globalizado como características da sociedade pós-moderna. As

dimensões global e local condicionam-se mutuamente, ora como extensões, ora como reações ou rebatimentos. Pensar globalmente e agir localmente são um desafio para os ativistas da era da informação.

Outra marca do MJG, a diversidade, pode ser encontrada nas causas que o movimento defende (pluralidade de temas), nos seus atores (trabalhadores, ambientalistas, donas de casa, militantes políticos, grupos religiosos...), formas de organização (grupos, fóruns, coalizões, velhos e novos movimentos sociais, redes...) e opiniões políticas (compreendendo ampla variação de ideologias anticapitalistas). O que poderia ser Babel ganha unidade no ânimo contra a globalização neoliberal, o déficit democrático e o deserto político.

A internet desempenha papel fundamental na geopolítica das lutas contemporâneas por liberdade, democracia e justiça. Um novo ativismo político tornou-se possível com o uso das novas tecnologias, de modo que a autora dedica uma parte da obra a esse tema.

Cada leitura é um ponto de vista. Cada leitor/a reconstrói a obra em consonância com as suas referências teóricas, vivências e desejos. O ponto de vista da autora, ou “plano da obra”, é explicitado num capítulo em que ela descreve o percurso metodológico da pesquisa. Trata-se de pesquisa qualitativa e exploratória, viabilizada mediante estudos de caso realizados com Organizações de Movimentos Sociais. Aspectos éticos da entrada em campo foram atentamente considerados nesse estágio da investigação.

Os resultados da pesquisa são apresentados em dois capítulos, que têm como títulos “Ativismo político e social no Sul” e “Ativismo social e político no Norte”. Juntamente com a explicitação da metodologia, que desperta especial interesse pela riqueza de detalhamentos, esses capítulos traduzem as contribuições mais efetivas da autora à compreensão do Movimento de Justiça Global, fenômeno novo, aberto e flexível para o qual ainda estão sendo pensadas categorias de análise. A leitura da obra é agradável e estimulante. Espera-se que suscite interesse pelo tema no Brasil e inspire novos estudos igualmente criativos.



DOSSIÊ: ESTADO, SOCIEDADE, POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIAIS

Apresentação

Raimundo Batista dos Santos Junior

Por uma sociologia sistêmica da gestão de políticas públicas

Roberto Dutra e Mauro Macedo Campos

Além da ideologia: uma perspectiva da trajetória da reforma do Estado no Brasil

João Paulo M. Peixoto

Índice de transparência dos estados brasileiros e controle social: notas introdutórias

Ricardo Borges Gama Neto

Financiamento da política social, desenvolvimento e gestão da pobreza no Brasil nos anos 2000

Ana Paula Ornellas Mauriel; Beatriz de Carvalho Pires Trindade; Camila Barbosa da Costa e Cintia Palmeira

A mediação comunitária como política pública adequada no tratamento dos conflitos

Fabiana Marion Spengler

Políticas sociais e fundo público na contemporaneidade: recursos da classe trabalhadora nas mãos do capital

Giselle Souza da Silva

Assistência social no Brasil pós-1988: indução federativa e autonomia municipal

Maíra dos Santos Moreira

Debatendo a política de imigração europeia: perspectivas para liberalização da imigração de terceiros à UE

Gaspare M. Genna

Resenhas

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. v. 7. Brasília: Ipea, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento).

Barbara Cristina Mota Johas

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha C. Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas (Ed.). Brasília: IPEA, 2014.

Valter Rodrigues de Carvalho

MATTAR, Khris. O movimento de justiça global – uma nova mobilização política de resistência? Tradução de Khris Mattar e Andréia Rosenir da Silva. Ijuí: Unijuí, 2013.

Silvana Winckler

APOIO