

A PRODUÇÃO DE EQUIPAMENTOS URBANOS COMO ALTERNATIVA DE POLÍTICA SOCIAL — O PROGRAMA NACIONAL DE CENTROS SOCIAIS URBANOS*

IE-00001665-3

Sheila Villanova Borba**

*"(...) a implantação deste Programa
é uma missão política."*

Marcos Vinicius Vilaça¹

Neste trabalho, analisamos o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, implantado entre 1975 e 1984, enquanto ação de política social dirigida a áreas e populações urbanas. São enfocados, de forma descritiva, a origem e o processo de institucionalização, os investimentos realizados e os resultados do Programa, bem como seu significado no quadro das diretrizes de política social e de política urbana da época.

1 - As relações entre política social e política urbana

Quando falamos de política social com referência a sociedades capitalistas de economia de mercado, estamos tratando do conjunto de iniciativas emanadas do Estado,

* Este artigo tem por base a Dissertação de Mestrado: **O Programa de Centros Sociais Urbanos — Contribuição à Análise de Políticas Sociais para Áreas Urbanas**, apresentada pela autora ao PROPUR da UFRGS, em setembro de 1990.

** Socióloga da FEE.

¹ Coordenador Nacional do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU), de 1976 a 1979.

que objetivam a redução dos desequilíbrios ou desigualdades sociais resultantes do funcionamento do sistema econômico², mesmo quando submetido a algum grau de regulação estatal.

Se considerarmos, de acordo com Jean Lojkine (1981), que, na etapa atual do desenvolvimento capitalista, caracterizada pela organização monopolista da produção, o urbano aparece como o espaço privilegiado da acumulação e do exercício do conflito social³, fica fácil entender porque várias linhas de política social se voltam para o meio urbano, ou, inversamente, políticas urbanas assumem o caráter de sociais.

As políticas urbanas têm importância decisiva no crescimento capitalista, sendo o Estado o seu principal mentor. Os investimentos públicos ora favorecem a lucratividade das atividades produtivas, ora garantem a reprodução da força de trabalho urbana. Para Manuel Castells (1977), um dos papéis fundamentais do Estado no capitalismo monopolista é prover os elementos essenciais desse processo, particularmente no domínio dos bens e serviços de consumo coletivo.⁴

O que determina a presença cada vez maior do Estado na produção, na distribuição e na gestão desses bens e serviços é que, por um lado, a taxa de lucro do capital investido costuma ser inferior à taxa média, o que afasta os capitalistas privados. Por outro, está o fato de que, historicamente, aumentam de modo constante as reivindicações e exigências populares em relação a eles, através da ação das organizações sindicais e dos movimentos associativos urbanos. Como efeito da intervenção estatal, temos que, na determinação do padrão de vida dos trabalhadores urbanos, aumenta o papel do salário indireto⁵ em relação ao salário direto pago pelos empregadores.

A oferta desses bens e serviços essenciais tem repercussões diretas sobre a organização do conjunto das atividades urbanas, uma vez que requerem a produção de equipamentos específicos que lhes dão suporte físico. Por isso, freqüentemente, questões relativas aos meios de consumo coletivo são encaradas como questões espaciais, quando, de fato, se referem a políticas de caráter social para áreas e populações urbanas.

O Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos é aqui analisado como um exemplo dessas intervenções.

A escolha do PNCSU deve-se a dois motivos básicos. Primeiramente, enquanto um programa que investiu na criação de **equipamentos individualizados de uso**

² As áreas típicas de intervenção da política social — vários autores concordam — são: previdência, assistência, educação, alimentação, saúde, saneamento, habitação, transportes.

³ Para Lojkine (1981), "(...) a urbanização é a forma desenvolvida da divisão do trabalho (...) e (...) o urbano é um dos lugares privilegiados das lutas de classes (...)".

⁴ Castells (1977) considera meios de consumo coletivos aqueles cujo "(...) uso coletivo é determinado, ao mesmo tempo, pela socialização objetiva do processo de consumo e pela gestão pública ou para-pública de alguns desses bens e serviços". Diferem dos bens de consumo individual a que a força de trabalho tem acesso no mercado, através do salário.

⁵ Salário indireto é definido por Castells (1977) como "(...) o preço e a qualidade dos meios de consumo coletivo e das prestações sociais".

público⁶, resultou na construção de mais de 500 unidades de centros sociais urbanos, espalhadas por todos os estados do País, o que configurou, na época, uma rede de porte considerável.

Em segundo lugar, o Programa expressou bem uma peculiar concepção de desenvolvimento social, baseada na intervenção no espaço urbano, através da implantação de equipamento especialmente concebido para essa finalidade — o **Centro Social Urbano (CSU)**.

Proposto inicialmente como base física para a prestação de serviços públicos de relevância social à população de baixa renda concentrada em áreas urbanas carentes de infra-estrutura e equipamentos similares, ao CSU foi atribuído um papel de catalisador de certo tipo de relações sociais — as chamadas "**relações comunitárias**" — tidas como desejáveis e necessárias à solução dos problemas dessas áreas.

A preservação dessas relações e o seu incremento, em um processo de "desenvolvimento comunitário", constituíram o principal objetivo estratégico do PNCSU, sendo consideradas também como condição para que fossem alcançados os demais objetivos explícitos e imediatos do Programa: a elevação dos rendimentos e a melhoria das condições de vida da população beneficiária.

Pensamos que sob este ângulo — o da tentativa do Estado de intervir nas relações sociais via oferta de equipamentos urbanos — a análise do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos pode trazer alguma contribuição ao debate atual acerca de iniciativas semelhantes. Referimo-nos, especialmente, a programas de educação e assistência social recentes, cuja característica principal, enquanto opções de política social, consiste em vincular fortemente sua concepção e objetivos ao tipo de equipamento físico que se propõem a construir, como os Centros Integrados de Educação Popular (CIEPs) e os Centros Integrados de Apoio à Criança (CIACs).

Esse exercício pode ser de alguma utilidade para os planejadores do setor que, como parte de sua atividade, devem avaliar as experiências passadas a fim de subsidiar a elaboração de novas propostas e as decisões sobre ações futuras.

2 - As dificuldades para a análise de programas sociais

Como bem assinala L.A.G. de Andrade (1976), a análise e avaliação de políticas públicas, especialmente as sociais, é uma árdua tarefa. São de duas ordens as dificuldades que se apresentam quando se empreende o exame de um plano ou programa aplicado: metodológicas e práticas.

⁶ Adotamos a conceituação do Centre de Recherche d'Urbanisme (CRU): "Os equipamentos, tomados em sua acepção mais geral, são **elementos físicos** que podem intervir na organização, no 'arranjo' do espaço intersticial, no quadro de uma cidade com tecido urbano descontínuo; apresentam-se como **infra-estrutura de base**, compreendendo as redes e as instalações complementares, e como **equipamentos individualizados**, divididos em equipamentos **privados** e equipamentos **públicos**, e suas respectivas subdivisões" (FEE, 1981).

Enquanto método, a análise deve fazer frente aos problemas de coerência interna da sua formulação e também à coerência entre objetivos e meios; deve focar a questão do significado da adoção de determinados meios, pois o instrumental não tem a neutralidade que costumeiramente lhe é atribuída. Deve, ainda, proceder a um balanço crítico das realizações. Porém não basta comparar objetivos propostos com realizações alcançadas para ter uma avaliação completa. É preciso identificar efeitos não previstos e assegurar-se de que os resultados alcançados se devem realmente às medidas tomadas. Ou seja, a causalidade das políticas tem de ser demonstrada (Andrade, 1976).

Mas como? Para nós, a noção de causalidade tem um alcance restrito. Posto que, como afirma W.G. dos Santos (1979), "(...) a ordem social não é, produz-se, e produz-se como o resultado permanentemente suspenso do conflito sobre aquilo que os diversos atores sociais supõem que ela deva ser", o social não se deixa apreender por nenhum sistema apriorístico de causalidade. Conseqüentemente, impõe-se abandonar a postura objetivista e a idéia de que é possível estabelecer uma cadeia causal entre as ações e seus efeitos.

Em troca, impõe-se adotar uma postura compreensiva⁷ do objeto analisado, buscando entre os elementos que o compõem aqueles que contribuem para torná-lo inteligível, explicável, bem como retroceder às condições que o tornaram possível, buscando descobrir, nesse caminho "para trás", as relações mais significativas. Analisar compreensivamente significa, pois, estabelecer seqüências causais possíveis, nunca necessárias — e apenas isso.

É claro que essa postura imprime ao processo de análise um caráter extremamente seletivo quanto aos elementos escolhidos e quanto à direção em que se investiga. Não se dispensa um trabalho prévio de "descriptografia" que reconstrua, segundo alguns eixos, a origem e o desenvolvimento do que se analisa.

Paralelamente às dificuldades metodológicas, as de caráter prático não são menores. Dizem respeito à disponibilidade de informações precisas e confiáveis sobre as variáveis consideradas mais importantes.

Acontece que, de modo geral, a produção de dados oficiais está ligada àquilo que os governos consideram "problemas de governo". No Brasil, no que se refere à área social, essa dificuldade é particularmente acentuada, uma vez que só muito recentemente passou a ser objeto de ação governamental planejada e a gerar registros sistemáticos.

No nosso caso, em que se enfoca um programa social concebido e efetivado no bojo das políticas direcionadas à problemática das áreas urbanas, a análise desenvolve-se em duas etapas. Primeiramente, tendo em vista os propósitos explícitos do Programa, a investigação contempla as seguintes dimensões:

- a **matriz institucional**, identificando os agentes e as agências que lhe dão origem, estabelece seu conteúdo e normas básicas de funcionamento;

⁷ Compreender é "(...) descobrir um motivo concreto, que possa ser revivido internamente e que verificamos com um grau diferente de precisão, segundo o material das fontes" (Weber, apud Abbnano, 1970).

- os **investimentos**, estabelecendo a base de financiamento (a origem dos recursos, o modo e o âmbito de sua aplicação);
- as **intervenções efetivas** e seus **resultados concretos**, caracterizando a rede implantada e sua adequação às finalidades para as quais foi concebida, bem como a oferta de serviços prestados através dela, enfocando a dinâmica social e as condições de vida nas áreas de implantação e ainda os possíveis impactos redistributivos do Programa.

Em seguida, com o intuito de tentar estabelecer alguns nexos causais, o PNCSU é colocado nos contextos sócio-econômico e político da época, em especial no quadro da política social e urbana do período de sua existência.

3 - O Programa de Centros Sociais Urbanos: quem se lembra?

3.1 - Origem e institucionalização do PNCSU

Os agentes institucionais que encabeçaram o surgimento do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos foram o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPNU).

Sua justificativa baseou-se em um diagnóstico dos problemas gerados pela urbanização acelerada em curso no País, o qual identificava uma acentuada carência de infra-estrutura e equipamentos em áreas específicas dos núcleos urbanos mais desenvolvidos, onde se concentrava a população de baixos rendimentos — os "bolsões de pobreza". Tal situação, afirmava-se, contribuía para o agravamento da desagregação das relações sociais primárias nessas áreas, aumentando seu potencial conflitivo.

Referindo-se à ênfase conferida pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), então em vigor, aos aspectos sociais do desenvolvimento urbano, e com base em proposta elaborada pela CNPU para atuação conjunta dos Ministérios da área social, o CDS propôs a criação do PNCSU: um programa de investimentos que implantasse, no prazo de cinco anos, uma rede de 600 centros sociais urbanos.

Os CSUs seriam equipamentos aptos a cumprirem dupla finalidade:

- em um primeiro momento, deviam funcionar como base física para a prestação de **serviços sociais essenciais** (de educação, saúde e nutrição, previdência e assistência social, profissionalização, recreação, lazer e cultura) por parte dos órgãos públicos. À diferença da oferta setorializada que vinha sendo praticada, tais serviços deveriam ser prestados de forma **integrada** e **multisetorial**, bem como **descentralizada**, ou seja, colocando-os ao alcance da população mais necessitada, em suas áreas de residência;
- a partir da prestação de serviços, deviam os centros ser promotores do resgate e do incremento das relações comunitárias (entendidas como relações baseadas em fortes laços de parentesco, conterraneidade e vizinhança, típicos da população do campo e do interior recém-chegada à grande cidade) na área abrangida. Isso deveria dar-se, principalmente, pela participação dos usuários na gestão e no

funcionamento cotidiano das unidades, em processo de "mobilização comunitária permanente" (BR.CDS. Exp. Motivos 004).

Como resultado, esperava-se uma significativa melhoria nas condições de vida da população das áreas beneficiadas, funcionando a prestação de serviços como uma modalidade de **salário indireto**, de modo a compensar a pauperização resultante do livre jogo das forças econômicas. Ou seja, o Programa se propôs a praticar uma **política social compensatória**⁸, a qual, nos documentos oficiais, é definida como **redistributiva por via indireta**.

Por tais razões, o PNCSU pode ser considerado como um programa resultante da confluência de proposições de política social e política urbana, onde a intervenção do Estado na reprodução da força de trabalho se faz pela da criação de equipamentos urbanos de uso social coletivo — os centros sociais urbanos, os quais são vistos como estrutura material de apoio a um desenvolvimento social também específico, concebido como desenvolvimento das relações comunitárias.⁹

Criado em 1975, o Programa foi inicialmente coordenado e implementado por um grupo executivo (GE/CSU) — posteriormente transformado em Coordenação Nacional — integrado por representantes dos organismos que lhe deram origem e localizado a nível da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) da Presidência da República (BR. Decreto 75992). Os demais agentes gestores do PNCSU foram organismos indicados pelos governos estaduais e municipais.¹⁰

⁸ Wanderley Guilherme dos Santos (1979) conceitua como políticas compensatórias as medidas destinadas a remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação, diferentemente das políticas sociais *strictu sensu*, que seriam aquelas orientadas, pelo menos na intenção, para a redistribuição de renda e benefícios sociais.

Já Sônia M. Draibe (1986) prefere enfatizar a diferença entre políticas compensatórias e redistributivas — aquelas que, "(...) ao colocarem à disposição dos estratos de menor poder aquisitivo um conjunto de bens e serviço, diminuem as desigualdades, introduzindo mecanismos de redistribuição, complementando ou recompondo, de forma direta ou indireta, a renda (...)" — e políticas assistenciais — as que, "(...) sem vinculação com contribuições prévias, atendem às populações carentes, desprovidas de meios mínimos de trabalho e de vida."

O traço comum entre todas as classificações é que consideram a presença de antagonismos e contradições sociais, destacam a presença do Estado como centro das decisões e lhe atribuem um caráter intervencionista que pressupõe, em alguma medida, a existência do planejamento governamental (Vieira, 1979).

⁹ "Entende-se aqui por desenvolvimento comunitário a tomada de consciência pelo indivíduo da possibilidade e necessidade de sua participação no equacionamento de problemas e definição de objetivos que atentem para as necessidades do conjunto da população e para o crescimento harmônico do meio em que vive — o urbano" (PNCSU. GR. Exec. Instrução 3).

¹⁰

No Rio grande do Sul, o órgão gestor do PNCSU foi a Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação (FUNLAR), vinculada à Secretaria do Trabalho e Ação Social.

Do ponto de vista de sua institucionalização, o PNCSU sofreu, desde o início, de indefinições e contradições que apontavam o comprometimento de seu sucesso ou, no mínimo, uma execução pontuada de dificuldades.

Pretendendo produzir uma oferta descentralizada de serviços, a ser viabilizada através de uma gestão também descentralizada e, principalmente, participativa, o Programa instaurou um esquema altamente centralizado de gestão. Disso o principal indicador é o acúmulo de atribuições do grupo executivo, representante da esfera federal de governo, o qual decidia sobre os aspectos mais cruciais, como a destinação dos recursos, as regras de acesso e suas exceções. No nível estadual, o agente gestor pré-selecionava os municípios participantes e orientava a localização da rede, inclusive no nível intra-urbano (PNCSU. GR. Exec. Introdução 1 e 2).

O grupo executivo produziu, também, a tipologia básica dos CSU, definindo três opções de funcionalidade e tamanho dos prédios e instalações:

- tipo C, com área construída da ordem de 600m², com salas de aula, biblioteca, salão de atividades múltiplas, ala administrativa e instalações sanitárias, vestiário e quadras desportivas;
- tipo B, com área de 1.200m², semelhante ao tipo C, ampliado com ateliês para atividades artísticas e profissionalizantes, gabinete odontológico e agência de emprego e atendimento previdenciário;
- tipo A, com área de 2.400m², semelhante ao B, acrescido de unidade ambulatorial de saúde, creche e conjunto de piscinas.

Contraditoriamente, o objetivo estratégico — o desenvolvimento comunitário — foi delegado ao nível municipal, sem que as normatizações estabelecessem mecanismos claros e definidos para garantir a participação efetiva da comunidade no funcionamento e na administração dos centros (apenas algumas regras burocratizantes foram sugeridas às coordenações locais para seu relacionamento com os usuários).

Nos documentos técnicos e legais básicos, contrasta o excesso de definições e instruções relativas à produção e localização da base física com a ausência quase total de mecanismos de controle e avaliação dos objetivos finalísticos do Programa — a redistribuição indireta de renda e a melhoria das condições de vida da população das áreas onde se instalariam os centros.

A partir de um modelo operativo padronizado (PNCSU. GR. Exec. Instrução 4), as unidades de CSU acabaram montando um esquema também centralizado para seu gerenciamento, onde a participação dos usuários foi sempre o ponto problemático.

A descentralização e o participacionismo, enfatizados na concepção do Programa, não contaram, pois, com mecanismos institucionalizados que assegurassem sua efetiva implantação. Também não foram formuladas normas que garantissem a integração dos vários organismos setoriais a nível de cada unidade, ficando esta atribuída, de certa forma, a uma capacidade própria do equipamento, pelo simples fato de reunir as várias atividades em um mesmo local.

Consideramos que essa ausência de melhores definições iniciais e de instrumentos para garantir a consecução de objetivos é a primeira grande incoerência interna do PNCSU, cujas conseqüências se fizeram sentir, posteriormente, nos resultados alcançados.

3.2 - Investimentos do PNCSU

O exame dessa questão reveste-se de particular importância, dada a frequência com que, no Brasil, programas similares são montados e executados sem que se faça antes um cálculo cuidadoso do quanto realmente se vai gastar, de onde sairão os recursos e o mais importante: o quanto os equipamentos e serviços gerados vão significar em termos de novos gastos para o setor público, a fim de mantê-los ativos.

Para a implantação da rede de CSUs, o Governo Federal colocou à disposição dos agentes executores (estados e municípios) dois tipos de recursos a serem aplicados de modo combinado:

- recursos não reembolsáveis, provenientes do próprio Orçamento do Governo e ainda dos diversos fundos específicos que apoiavam projetos de desenvolvimento social — Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU) e Programa de Integração Nacional (PIN);
- recursos reembolsáveis, oriundos de uma linha de financiamentos (com taxas favoráveis) do Fundo de Desenvolvimento Social (FAS), da Caixa Econômica Federal, para apoio a projetos de relevância social, e também do BNH.

Os repasses federais precisavam ser complementados com recursos próprios dos tomadores, em proporções que obedeciam a critérios gerais do Programa para distribuição do montante global por estado e por projeto, procurando evitar ou corrigir disparidades regionais.

O PNCSU partiu de uma previsão inicial de investir Cr\$ 2,15 bilhões no período 1975-79 (Cr\$ 900 milhões como parcela não reembolsável e Cr\$ 1,25 bilhão das linhas de financiamento), o que, em valores da época, ascendia a US\$ 264,5 milhões, aproximadamente.

Até 1978, o PNCSU realizou mais de 80% dos investimentos previstos, cerca de US\$ 229,7 milhões.

Da combinação de critérios resultou que a participação do Governo Federal representou cerca de 75% do total investido, contra 25% de recursos próprios de estados e municípios. Da parcela federal, mais da metade foi repassada a fundo perdido; o restante, sob a forma de financiamentos (PNCSU(s.d.). Relatório 1975/1978).

A maior participação do Governo Federal é compreensível, uma vez que, na época, devido à estrutura tributária vigente, era a esfera federal que concentrava a maior parte dos recursos disponíveis; a alta percentagem de recursos a fundo perdido significava o reconhecimento de que nas instâncias estadual e municipal, na ocasião, era baixa a capacidade de investir.

O PNCSU partiu de metas preestabelecidas — a construção de 600 unidades —, não sendo, portanto, um programa que devesse se estender progressivamente para atender a uma demanda sempre crescente (como a construção de escolas, postos de saúde, etc.). Nesse sentido, estabelecer o montante global necessário e sua combinação percentual, identificar as fontes e formular um plano plurianual para desembolso e aplicação seriam procedimentos suficientes para equacionar a questão dos recursos para investimento no ponto de partida — e isso foi feito pelo PNCSU. Qualquer questiona-

mento a esse respeito deve ser dirigido à decisão de alocar recursos neste, e não em outro programa qualquer de cunho social

Não foi feita de início, porém, a previsão, ainda que aproximada, dos custos de operação das unidades geradas, e sua repercussão nas despesas correntes dos organismos responsáveis por seu funcionamento. Essa é, a nosso ver, a segunda grande incoerência interna na formulação do PNCSU, quanto à adequação de objetivos e meios.

Ora, é questão conhecida que justamente esse é o ponto de estrangulamento em programas desse tipo. Conforme aponta F. Rezende (1980), costuma ser particularmente elevado o coeficiente de recursos operacionais em programas sociais, especialmente nos setores de saúde e educação.¹¹

No PNCSU, institucionalmente, tal encargo recaía sobre os agentes gestores nos estados e municípios, devendo estes contar com a participação de entidades de assistência social e comunidades locais. A título de suplementação, previa-se que os Ministérios custeariam com recursos próprios os serviços que viessem a sediar nos CSUs. Isso foi estabelecido de maneira vaga pelo grupo executivo (PNCSU. GR. Exec. Instrução 3), que, tendo sido tão rigoroso e detalhista quanto às características dos projetos arquitetônicos e aos estudos locacionais das unidades, não produziu nenhum instrumento legal ou técnico capaz de comprometer previamente os demais agentes com o custeio do funcionamento dos CSUs.

Na tentativa de assegurar que os agentes gestores locais terminariam por assumir essa tarefa, o GE/CSU estabeleceu como competência do FAS condicionar a liberação das duas últimas parcelas do financiamento à apresentação de garantias da execução de um plano de atividades programadas (PNCSU. GR. Exec. Instrução 3). A rigor, essa norma só se efetivava em uma situação criada, ou seja, quando já existia uma unidade em etapa final de construção, que deveria começar a operar de imediato e necessariamente.

As municipalidades e organizações comunitárias, embora tivessem papéis relevantes previstos no desenho operacional — como, por exemplo, montar os órgãos de assessoramento e representação comunitária locais —, acabaram assumindo atribuições residuais na gestão do Programa como um todo, mas que para elas representaram encargos bastante pesados: providenciar os recursos humanos e para custeio indispensáveis ao funcionamento dos centros.

Como consequência dessa imprevisão, à medida que a rede foi sendo concluída, estados e municípios começaram a apresentar uma crônica dependência da esfera

¹¹ Trabalhando matematicamente a questão dos limites orçamentários à expansão dos gastos governamentais em programas sociais, Fernando Rezende (1980) levanta a hipótese de que "(...) o volume de recursos financeiros necessários para o funcionamento de novas unidades encarregadas da prestação de serviços sociais é pelo menos igual aos recursos utilizados na construção e instalação das mesmas", tendendo a ser maior em se tratando de saúde e educação; e assinala que não existem estudos empíricos conclusivos sobre isso.

federal. O Governo Federal viu-se na contingência de, constantemente, repassar-lhes recursos para custeio, sob pena de ver a rede tornar-se inoperante.¹²

Com isso, a partir de 1980, a própria programação dos investimentos veio a sofrer restrições: corte nas metas, com diminuição do número de unidades previstas; redução do tamanho dos prédios em alguns projetos já aprovados e cancelamento de outros.

Nesse ano, 82% do orçamento real do PNCSU (o qual correspondeu a apenas 48% do orçamento previsto) destinaram-se à operação dos CSUs, e só 18%, à conclusão de obras em andamento (PNCSU (s.d.). **Relatório de Atividades-1980**).

A partir daí, o Programa experimentou uma drástica reorientação, passando a buscar a auto-suficiência das unidades através de projetos para a geração de renda própria e da busca de um comprometimento progressivo da população usuária na manutenção e na administração dos centros.¹³

Adotou-se uma linha que pode ser interpretada como uma tentativa de transferir encargos (os quais, se não foram claramente previstos, já estavam inscritos no desenho inicial do Programa): primeiro, entre as esferas de governo, e logo, da órbita governamental para os agentes privados. Solução, aliás, difícil de implementar, uma vez que os envolvidos eram municipalidades com poucos recursos orçamentários próprios e grupos sociais de baixas rendas. Reside aí, no nosso entender, a terceira grande incoerência do PNCSU.

3.3 - Intervenções efetivas do PNCSU e seus resultados concretos

Ao analisar os resultados do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos face a seus propósitos originários, deparamos-nos com uma séria dificuldade: ausência quase total de registros sistemáticos, o que parece nunca ter sido uma preocupação fundamental de seus gestores.

Se, por um lado, existem alguns dados que permitem descrever a rede de CSUs e a oferta de serviços implantada através dela, avaliar sua repercussão no nível de renda das famílias e sua contribuição ao pretendido desenvolvimento das relações comunitárias é quase impossível. Não há informações de boa qualidade sobre a situação "antes e depois" das áreas e populações abrangidas.

¹² Reconhecendo o impasse, o CDS recomendou a assistência financeira aos gestores que necessitassem (BR. CDS. Exp. Motivos 005) e autorizou a Caixa Econômica Federal a liberar recursos no valor de Cr\$ 480 milhões, a preços constantes, em 1980, 1981 e 1982, para a operacionalização dos CSUs (BR. CDS Resolução 001).

¹³ A idéia era apoiar as estratégias de sobrevivência já praticadas pela população de baixa renda, dando suporte financeiro e técnico às suas atividades econômicas no setor informal urbano (pequenas oficinas familiares, prestação autônoma de serviços e serviços domésticos) e também preparando-se para a inserção no mercado formal de trabalho (Carvalho & Octávio, 1981).

O PNCSU esteve bem próximo de realizar a sua principal meta quantitativa: foram construídas 501 das 600 unidades planejadas, formando uma rede razoavelmente bem distribuída, atingindo todas as regiões e estados do País. De modo geral, foram respeitados os critérios de privilegiar as áreas urbanas mais densas e carentes de equipamentos, como atesta a concentração dos CSUs nas áreas metropolitanas e cidades médias com crescimento urbano acelerado.

No entanto o exame mais detalhado de uma rede estadual — por exemplo, a do Rio Grande do Sul — é capaz de revelar alguns desvios dos rigorosos critérios técnicos de localização formalmente adotados: dos 52 CSUs do Estado, alguns foram implantados em municípios pouco urbanizados, com baixas taxas de crescimento da população urbana e até com crescimento populacional negativo; do ponto de vista intra-urbano, várias unidades foram colocadas em bairros centrais e de classe média.

A implantação da rede física não foi problema para o Programa — 88% dela construída nos primeiros três anos — como o foi colocar em atividade as unidades concluídas: em dezembro de 1980, um quarto das unidades aptas a operar continuavam inativas.

Com um potencial de atendimento estimado para cinco milhões de usuários, a ativação dos CSUs — competência específica dos gestores locais — encontrou dificuldades identificadas pela Coordenação Nacional como sendo devidas a:

- ausência de destinação de recursos financeiros e recursos humanos específicos para o CSU;
- não-coincidência de prioridades de atuação dos vários organismos intervenientes e falta de ajustamento a uma coordenação unificada, em cada centro;
- inadequação de prédios e instalações a certas atividades que exigiam condições especiais (como alguns tipos de serviços de saúde e oficinas de trabalho), o que não foi previsto nem exigido nos projetos;
- deterioração de prédios e instalações por falta de recursos das prefeituras e governos estaduais para realizarem os reparos necessários e fazerem a manutenção permanente.

De qualquer modo, a eficiência das unidades ativas para o atendimento à população de baixa renda também era questionável: pode-se afirmar que a integração e a descentralização na prestação de serviços não se efetivaram, devido à dificuldade de compatibilizar "de cima para baixo" organismos com marcada atuação setorial. O volume e a continuidade desses serviços estiveram sempre ameaçados pela escassez de recursos; sua diversidade e qualidade nunca foram satisfatórias, o que foi reconhecido pela própria Coordenação Nacional, em seus sucessivos relatórios (PNCSU (s.d.). Relatório de Avaliação 1982).

Ao que parece, as várias esferas de governo não estavam preparadas para desenvolver ações integradas, de forma contínua e programada, as quais dependeriam de um planejamento prévio, que não foi feito. Tudo indica que, no PNCSU, se supunha que a integração seria induzida a partir das características próprias do equipamento produzido.

Se enfocamos o objetivo finalístico do PNCSU — a melhoria das condições de vida da população das áreas-alvo, com a elevação de seus rendimentos —, apesar da escassez de informações, é lícito suspeitar que não foi atingido. Isso é evidenciado pela mudança de orientação ocorrida a partir de 1980, quando cessa o fluxo de recursos

federais para investimentos: ganharam impulso os chamados "projetos de geração de renda", em detrimento do enfoque nos serviços até aí praticado, e o repasse de verbas para operação foi condicionado à sua aplicação em atividades capazes de produzir receitas próprias para os centros e para os usuários.

O desenvolvimento comunitário deixou, então, de ser uma metodologia e passou a ser considerado um fim em si mesmo, privilegiando formas de organização popular incipientes ou pre-existentes e tratando de agregá-las em projetos coletivos (hortas comunitárias, feiras, centrais de compras de matérias-primas e bens de consumo, etc.). O saldo pretendido, além dos benefícios materiais, era a formalização da organização comunitária, através da adoção de personalidade jurídica e cadastramento nos centros.

O equipamento, ficando na dependência da população usuária para seu funcionamento efetivo, perdeu definitivamente seu caráter "distributivo", numa clara inversão dos supostos iniciais do Programa.

Na conjuntura de dificuldades causadas pela escassez de recursos para a operação, convocar a parceria daqueles que deveriam ser os únicos beneficiários não resolveu os problemas, já então crônicos, do PNCSU. Ao contrário, isso só contribuiu para seu esvaziamento progressivo e provocou a sua extinção (BR. Decreto 89.501).¹⁴

4 - O PNCSU no contexto das políticas sociais do período pós 64

Embora o PNCSU tenha a duração de uma década (1975-84), enquadrá-lo em uma dimensão macrossocial, a fim de compreender seu significado e sua relevância, exige considerar um período maior. É preciso enfocá-lo no quadro das modificações ocorridas na sociedade brasileira, a partir de 1964.

As mudanças estruturais experimentadas pela economia e pelo sistema político do País no período pós 64 e que resultaram na emergência do chamado "**modelo brasileiro de desenvolvimento recente**" explicam o caráter geral das políticas sociais, especialmente daquelas voltadas para o meio urbano. As variações conjunturais, em especial a "**crise do modelo**" ocorrida a partir de 1973, explicam a especificidade de um programa como o PNCSU — sua ênfase no papel dos equipamentos, suas inflexões de trajetória e seus (aparentemente) parcos resultados.

O estilo de desenvolvimento capitalista pós 64 caracterizou-se pelo surgimento de setores produtivos associados ao capital internacional e baseou-se na acentuação da concentração de rendas em favor dos estratos sociais mais altos, com exclusão de grandes parcelas da população dos benefícios do crescimento econômico (Tavares & Serra, 1981).

¹⁴ Nessa mesma conjuntura, foi extinta a Fundação Gaúcha do Lazer e Recreação, gestora do PNCSU no Rio Grande do Sul (RS. Decreto 31213).

As modificações no plano político foram significativas, com o Estado assumindo novas funções: por um lado, como "Estado empresário", realizando grandes investimentos com recursos próprios e apoiando a retomada das atividades produtivas pelos setores privados; por outro, como "Estado repressor", desmantelando os sindicatos, em apoio à estratégia de contenção salarial, modificando radicalmente o sistema partidário e representativo e promovendo uma concentração de atribuições e poderes no Executivo, em detrimento do Legislativo e do Judiciário (Cardoso, 1971).

A esfera federal de governo concentrou instrumentos para a ação administrativa através da reforma tributária de 1966, que incrementou fortemente a receita da União, subordinando estados e municípios aos repasses de recursos federais, e da criação de vários fundos especiais, administrados em moldes empresariais, que asseguravam a execução de programas prioritários, notadamente os de caráter social (Martins, 1976).

De 1969 em diante, o crescimento econômico constituiu-se na base da estabilidade social e da legitimidade do Governo. A política social, nessa etapa, foi marcada pela idéia de que o desenvolvimento social é consequência natural e possível do desenvolvimento econômico.

Logo, porém, as distorções do modelo concentrador de rendas tornaram-se evidentes, e a legitimidade do Governo ficou abalada. Surgiu, então, a idéia da redistribuição limitada de renda, a ser feita de maneira indireta através de mecanismos não inflacionários, ganhando impulso as políticas sociais compensatórias que atenuassem, para as camadas populares, o ônus da acumulação capitalista.

O Plano Nacional de Desenvolvimento de 1971 (I PND) propôs o aumento do salário indireto — benefícios para os assalariados, resultantes dos investimentos públicos em educação, saúde, nutrição, saneamento e habitação. A política social, porém, permanecia subordinada aos imperativos econômicos: primeiro era preciso crescer, para depois repartir o "bolo" da riqueza nacional.

Em 1974, o II PND reconheceu claramente a necessidade da redistribuição de renda imediata. Propunha o combate à pobreza absoluta através de ações planejadas. A política social individualizou-se, com linhas de ação e fontes de financiamento próprias, libertando-se, no plano institucional, dos organismos governamentais gestores da economia, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social.

Foi também com o II PND que o planejamento urbano, tal como o planejamento social, independizou-se dos organismos da área econômica. A CNPU foi criada em 1974, mesmo ano de criação do CDS. Através do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, dotou-se a política urbana dos mecanismos financeiros indispensáveis à sua implementação, à semelhança do que ocorreu na área social, com o FAS. Na proposta de orçamento social derivada do Plano, o desenvolvimento social urbano foi colocado como uma das principais linhas de atuação.

O II PND marcou esse momento de convergência das diretrizes de política social e política urbana, fruto da maturação dos contextos sócio-econômico e político estabelecidos no período pós 64, e o PNCSU é a expressão mais típica da estratégia de redistribuição via investimentos urbanos aí expressa.

Coloca-se, porém, de maneira inequívoca, a seguinte questão: por que a ênfase na redistribuição se dá justamente no momento em que o modelo, após anos de grande crescimento, enfrenta sua primeira conjuntura de crise?

Desde 1973, já se apresentavam sinais de reversão do ciclo expansivo da economia (Serra, 1982). A partir de 1974, com a derrota do Governo nas eleições gerais, a crise adquiriu também dimensões políticas, ou seja, claramente, a idéia do "progresso econômico" perdia força legitimadora.

Paralelamente, o enfrentamento da crise econômica impunha que se canalizasse todo o esforço de poupança interna para os investimentos produtivos, o que vinha a determinar restrições estruturais a qualquer política redistributiva de caráter amplo. Ao mesmo tempo, tornava-se politicamente decisivo formular programas bem delimitados e factíveis, que permitissem manter o discurso sobre a redistribuição.¹⁵

Nesse quadro, a importância conferida ao PNCSU, que figurou com destaque no próprio texto do II PND, é plenamente compreensível.

A opção por uma rede de unidades físicas conferia visibilidade à presença dos órgãos do Governo, diretamente nas áreas urbanas consideradas problemáticas. A prestação gratuita de serviços efetivava a compensação de carências através de mecanismos indiretos e pouco custosos, pois, supostamente, só o que se necessitava era racionalizar e coordenar as ações das várias agências governamentais nos CSUs.

No caso, fica claro que a variável principal é política. A visão oficialista sobre o Programa assim o expressa transparentemente. Como disse, na ocasião, Marcos Vilaça (1977), o PNCSU correspondia a uma "(...) tomada de posição do governo federal diante do conhecido elenco de problemas de desagregação social e comunitária existentes nos grandes centros urbanos (...)". Esses problemas eram "(...) os efeitos desorganizativos do processo de urbanização, tal como se vêm apresentando, de cidades inchadas e bolsões de ressentimento que precisam ser saneados (...)".

A confiança na capacidade do equipamento em ser veículo da redistribuição de renda foi total. Segundo Vilaça (1977), acreditou-se que o CSU podia

"(...) contribuir para o aumento do orçamento familiar, em primeiro lugar, proporcionando melhores condições de inserção no mercado de trabalho, e, em segundo lugar, evitando tudo o que possa desgastar ou eliminar as condições de atividade (...) ser um veículo a mais da mobilidade vertical ascendente para os grupos mais pobres, uma porta de entrada para a ascensão social (...) sedimentar relações sociais e criar novas formas de vizinhança (...)".

¹⁵ Como lembra Sérgio Abranches (1982), o próprio processo de acumulação coloca condições restritivas gerais à ação do Estado na correção de desigualdades. Com isso, as decisões sobre benefícios e beneficiários transferem-se do sistema econômico para o sistema político, gerando diferentes padrões de política social, nem sempre presididos pela lógica redistributiva. Em caso de restrições muito prolongadas, acumulam-se demandas sociais não satisfeitas. Como alternativa à pura e simples repressão, tais políticas podem assumir função de **cooptação**, com a incorporação seletiva de grupos sociais aos seus benefícios.

Mas fundamentalmente os CSUs foram vistos como "(...) novos espaços de cooptação de comunidades para um trabalho conjunto de governo e povo (...)".

Com a evolução da crise e a aplicação de uma política econômica nitidamente contencionista, configurou-se, de 1977 em diante, a recessão, a qual significou para os trabalhadores urbanos um aumento da compressão dos salários e dos níveis de desemprego (Serra, 1982).

O que ocorreu com o PNCSU? Ao lado da decisão de limitar os investimentos na rede física, o Programa voltou-se para o apoio às chamadas atividades produtivas informais, pretensamente geradoras de renda para os centros e seus usuários. Ao mesmo tempo, passou a conferir uma importância estratégica ao desenvolvimento comunitário, uma metodologia de trabalho que recomendava explicitamente atrair para o convívio e a cooperação com o Governo toda a organização popular porventura existente na área de abrangência de cada CSU (PNCSU (s.d.). **Elementos para a elaboração de uma proposta de desenvolvimento comunitário-1981**).

Ou seja, conforme se foram restringindo as possibilidades de intervir nas condições de vida, na situação de emprego e renda das populações das áreas visadas, o eixo do programa deslocou-se para a intervenção no próprio sistema de relações sociais existente no seio dessa população.

Assim sendo, o PNCSU, embora questionável em vários aspectos quanto à sua coerência interna e quanto a seus resultados heterogêneos, faz sentido no contexto da sociedade e da política brasileiras do período. Parece-nos que ele respondeu bem às necessidades de legitimação e tentativas de controle de conflitos sociais localizados — muito mais do que a seus objetivos explícitos, estes apenas parcialmente alcançados.

5 - Centros integrados: uma velha novidade

Na atualidade, a construção de equipamentos multifuncionais como base para a prestação de serviços públicos de caráter social segue sendo uma alternativa muito utilizada.

Exemplo disso é o recente programa federal para a construção dos CIACs, assumidamente inspirados nos CIEPs, do Governo Estadual do Rio de Janeiro.¹⁶

Com uma área prevista de 4.500m², incluindo prédios e instalações, os CIACs deverão abrigar atividades educacionais (com prioridade para a pré-escola e o ensino básico); atividades profissionalizantes, culturais e recreativas; e serviços especiais de saúde, voltados às crianças e adolescentes, podendo ainda servir a usos alternativos, como alfabetização de adultos e atividades comunitárias. Para isso, o projeto arquitetônico padrão inclui escola de 1º grau, creche, centro de puericultura, ginásio coberto, campo de futebol, quadra esportiva polivalente, anfiteatro e uma ala administrativa.

¹⁶ Cumpre esclarecer que, enquanto as informações sobre o PNCSU foram objeto de pesquisa em instituições e documentos oficiais, as que se referem aos CIACs só nos foram acessíveis, até o momento, através da imprensa. Utilizamos como fonte as revistas *Isto É* e *Veja*, e o jornal *Zero Hora*, publicados entre maio e setembro de 1991.

As metas do Governo são ambiciosas: construir 5.000 CIACs até 1995. Os investimentos previstos são da ordem de US\$ 6 bilhões, aproximadamente Cr\$ 1,5 trilhão à época do lançamento do programa. O custo unitário, portanto, pode ser calculado em US\$ 1,2 milhão ou Cr\$ 300 milhões por CIAC. A título de comparação: isso representa 25 vezes o que foi investido nos centros sociais urbanos, gerando uma rede de unidades prestadoras de serviços 10 vezes maior.

Para o cumprimento das metas, o Programa apoia-se fortemente no uso de tecnologia alternativa, que já vem sendo utilizada em projetos-piloto por alguns governos estaduais: a construção de estruturas modulares em "argamassa armada".¹⁷ As vantagens principais de seu uso seriam: baixos custos, estimando-se 40% de economia em relação ao concreto armado; produção em série, em escala industrial, dos componentes, o que permitiria imprimir grande rapidez ao processo de edificação.

A produção das peças deve ficar a cargo de fábricas regionais — estão previstas 21, para atender à demanda do programa, podendo produzir "(...) cada fábrica, um CIAC a cada quatro dias", segundo o criador da técnica (ISTO É SENHOR, 1991).

Desde seu lançamento, os CIACs provocaram acirrada polêmica. Sem enfocarmos aspectos qualitativos (referentes à concepção do que seja educação ou atenção "integral" ou à prioridade dos CIACs em relação a outros programas sociais), podemos arrolar como pontos que vem sendo questionados:

- o Governo e os construtores não concordam quanto aos custos reais de construção e quanto à sistemática de licitação "em lotes" para a construção de 200 ou 250 centros a cada vez, o que só seria acessível a empresas de grande porte (o investimento para a montagem de uma fábrica de componentes é estimado em US\$ 4,5 milhões); os construtores manifestam, ainda, dúvidas sobre a propalada eficiência da técnica construtiva;¹⁸
- os governos estaduais e municipais discordam do custo operacional estimado de US\$ 1 diário por aluno ou US\$ 282 mil por ano, por CIAC, conforme valores apresentados na proposta de orçamento do Governo Federal para 1992. A proposta prevê, a par de Cr\$ 346 bilhões para a construção de 900 CIACs, um montante de Cr\$ 40 bilhões para sua manutenção (ZH, 16.09.91). Na medida em que não está estabelecido o rateio dos gastos de manutenção entre as esferas de governo, vários estados e municípios recusam-se a participar do Programa.¹⁹

¹⁷ Fizeram uso da técnica, para diversas obras públicas, as prefeituras municipais de Salvador e Goiânia e o Governo Estadual do Rio de Janeiro.

¹⁸ A Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) encaminhou oficialmente suas críticas ao Governo, através de documento produzido no 55º Encontro Nacional da Construção, em setembro deste ano, com a adesão de 300 empresários e 74 entidades. Mesmo assim, não há unanimidade no setor. Houve também cancelamento de algumas licitações por parte do Governo (ZH, 11.9.91).

¹⁹ São exemplares as manifestações dos Prefeitos das Cidades gaúchas de Canoas e Erechim, e eloquente o argumento do Prefeito de Tramandaí: um CIAC pode trazer mais despesas que toda a rede escolar municipal (atende 3.500 alunos) em um ano (ZH, 22.05.91).

Com essas observações, queremos chamar atenção para o fato de que, embora necessários, os investimentos públicos em equipamentos desse tipo não equacionam, por si mesmos, as complexas questões dos programas sociais governamentais. É preciso partir da definição da natureza, qualidade e volume dos serviços, da distribuição das competências, da previsão das necessidades de expansão, etc. — nos moldes do que vem sendo tentado em relação à política de saúde nos últimos anos — para depois dimensionar e realizar os investimentos em uma rede adequada.

Ousamos afirmar que as questões problemáticas a respeito desses equipamentos seguem sendo as mesmas: as características propriamente físicas dos prédios e instalações seguem primando sobre as demais diretrizes programáticas; embora as decisões locacionais já não causem tanta preocupação (no caso dos CSUs, eram embasadas em sofisticado instrumental de planejamento e logo desrespeitadas em atenção a critérios políticos), o problema da divisão de atribuições entre as diversas esferas de governo quanto ao custeio continua sendo um foco de discordâncias.

Face à sempre alegada escassez de recursos para investimentos sociais, torna-se imperativo examinar com atenção as experiências passadas e extrair delas a melhor lição possível.

Bibliografia

- ABBAGNANO, Nicola (1970). **Dicionário de filosofia**. São Paulo, Mestre Jou.
- ABRANCHES, Sérgio (1982). The politics of social welfare development in Latin America. In: CONGRESSO MUNDIAL DA ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 12., Rio de Janeiro. (s.n.t.).
- ANDRADE, Luis Aureliano da Gama de (1976). Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, (18).
- BRASIL. Conselho de Desenvolvimento Social. **Exposição de motivos 004/75**, 19.6.75.
- _____. **Exposição de motivos 005/80**, 30.4.80.
- _____. **Resolução 001/80**, 30.4.80.
- BRASIL. **Decreto 75992**, 1.7.75.
- _____. **Decreto 89501**, 30.3.84.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1971). O regime político brasileiro. **Estudos CEBRAP**, São Paulo, (2).
- CARVALHO, Ruy & OCTAVIO, Rodrigo (1981). **Pontos para uma discussão sobre o apoio do PNCSU a atividades econômicas comunitárias**. Brasília, IPEA.
- CASTELLS, Manuel (1977). Crise do estado, consumo coletivo e contradições urbanas. In: POULANTZAS, Nicolas. **O estado em crise**. Rio de Janeiro, Graal.

- COMISSÃO NACIONAL DE REGIÕES METROPOLITANAS E POLÍTICA URBANA (1975). **Política nacional de desenvolvimento urbano: coletânea de documentos**. Brasília.
- DEMO, Pedro & ANDRADE, A.C. (1977). **Política social no Brasil**. Brasília, IPEA.
- DRAIBE, Sonia Miriam (1986). O padrão brasileiro de proteção social: desafios à democratização. **Análise Conjuntural**, Curitiba, IPARDES, 8(2).
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1981). **Equipamentos públicos comunitários e urbanos**. Porto Alegre.
- ISTO É SENHOR (1991). São Paulo, n.1033, 12 jun.
- MARTINS, Luciano (1976). **A expansão recente do estado brasileiro: seus problemas e seus agentes**. Rio de Janeiro, IUPERJ. (Documento de trabalho).
- PNCSU (s.d.). **Elementos para a elaboração de uma proposta de desenvolvimento comunitário - 1981**. Brasília, IPEA.
- ____ (s.d.). **Relatório 1975/1978**. Brasília, IPEA.
- ____ (s.d.). **Relatório de Atividades - 1980**. (s.n.t.).
- ____ (s.d.). **Relatório de Avaliação 1982**. Brasília, IPEA.
- PNCSU. Grupo Executivos. **Instrução 1**.
- ____. **Instrução 2**.
- ____. **Instrução 3**.
- ____. **Instrução 4**.
- REZENDE, Fernando (1980). O financiamento da política social. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, IPEA, 10(1):123-46, abr.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto 31213**, 8.8.83.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1979). **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro, Campus.
- SERRA, José (1982). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. **Revista de Economia Política**, São Paulo, 2/2(6):5-46, abr./jun.
- TAVARES, Maria da Conceição & SERRA, José (1981). Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro, Zahar.
- VILAÇA, Marcos Vinicius (1977). Centros sociais urbanos: mais que uma tentativa. **Política**, Fundação Milton Campos.
- ZERO HORA (22.5.91). Porto Alegre.
- ____ (11.9.91). Porto Alegre.
- ____ (16.9.91). Porto Alegre.

Abstract

It has been very usual in the Brazilian government policy to build public equipments for social public services like "Social Centres", "Sporting Centres" and "Communities Centres", in order to try to minimize the problems of the urban poverty, specially in the big cities, where they are more concentrated. Besides the equipments relevance as elements of spacial organization, the main function of equipments building policy is to support public services like health, education and social assistency. The meaning of this social equipments policy has been stressed in this article. The main purpose of this paper is to analyse one example of this policies: the National Program of Urban Social Centres — Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU) — that had been developed from 1975 to 1984. As a result of the program more than 500 units were buildt all over the country, most of then located around metropolitan centers. The PNCSU is analised regarding three main issues: institutional, financial investmments and the results. I believe that it might contribute to the present debate about social programs since it makes possible to clear up the limits of this kind of building equipments policies for social policies purposes.