

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM COMUNICAÇÃO

**COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA PARA A MUDANÇA
SOCIAL NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS**

CECILIA RODRIGUEZ STUDART-GUIMARÃES

BRASÍLIA
2002

CECILIA RODRIGUEZ STUDART-GUIMARÃES

**COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA PARA A MUDANÇA SOCIAL NO
CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade de Brasília, como exigência parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências da Comunicação, sob a orientação da Prof.a. Lavina Madeira Ribeiro.

BRASÍLIA
2002

*“Abraça a vida com teus sonhos
e sonha a vida com tuas mãos”*

Às minhas mãos, que materializaram
mais um sonho.

A Marcelo, meu filho, quem dia a dia me
ensina como abraçar mais forte a minha
vida.

AGRADECIMENTO

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a Lavina, pela paciente orientação e minhas constantes distâncias. Sempre voltei!

Em seguida, a Marcelo, pelo meu cansaço e pelas brincadeiras que deixei de brincar.

Aos meus pais e irmãs, Max, Rejane, Claudia e Maritza, pela confiança cega.

A João Guilherme pelo apoio silencioso.

A Miguel, pela inspiração nos conceitos e os caminhos abertos.

A toda a equipe da John Snow Brasil e Instituto Promundo pela força e constante torcida; a Mariarin e Adriana, pela admiração que tanto me inspirou, a Gabi pela ajuda com meu nascente idioma português, a Bebhinn pela inesgotável amizade, a Gary, Márcio, Mônica, Conceição, Apoena, Marcos, Soraya, Patrícia, Dário, Odilon, Jonatás e Silvani. A Pat, da John Snow, Inc.

À genial equipe da ENSP/Fiocruz, Mendes, Nilson e Gadelha.

Finalmente, a Max Tello, por ser o prefácio de toda esta história.

Obrigada.

COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA PARA A MUDANÇA SOCIAL NO CONTEXTO DA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO

Existem diferenças estruturais entre campanhas de comunicação que pretendem difundir um programa ou uma instituição social e intervenções de comunicação estrategicamente planejadas, que promovam a adoção de comportamentos relacionados à efetiva implementação de políticas e que melhoram as condições de saúde, educação ou de direitos humanos de segmentos populacionais social e economicamente menos favorecidos.

Intervenções de comunicação estrategicamente planejadas devem ser estruturadas a partir de um tripé que considere como um de seus vértices as políticas públicas, o outro, as ferramentas para o planejamento estratégico de intervenções sociais, e o outro, as teorias e modelos sobre a mudança comportamental. Isso quando a comunicação pretende promover a mudança de comportamentos sociais e coadjuvar no processo de implementação de políticas sociais. Cada um dos vértices desse tripé contribui para a compreensão dos fundamentos e princípios básicos da comunicação estratégica. E é nesse tripé que se estrutura a presente dissertação.

Ela pretende mostrar, a partir da compilação bibliográfica e das principais lições aprendidas, em nível nacional e internacional, como se pode utilizar a comunicação de forma que ela contribua para melhor implementar uma política social. Constituem o seu objeto de estudo os fundamentos para o estabelecimento de uma estratégia de comunicação para a mudança comportamental, como parte integrada de um estratégia de implementação de políticas sociais.

A principal hipótese desta dissertação é que a comunicação, quando concebida de forma estratégica, pode funcionar como ferramenta de efetivação das políticas sociais. Para mostrar isso, foram pesquisadas as variáveis que atuam positivamente nos processos de comunicação como instrumentos de efetivação de políticas sociais e diferenciadas daquelas características que fazem de uma intervenção de comunicação um mero processo de difusão de projetos sociais.

STRATEGIC COMMUNICATION FOR SOCIAL CHANGE IN THE CONTEXT OF PUBLIC POLICY IMPLEMENTATION

ABSTRACT

There is a great difference between communication campaigns for the diffusion of social programs or institutions and communication interventions strategically planned, which promote the adoption of behaviors related to the effective implementation of social policies that aim to improve the health, education and human rights conditions of low-income populations.

Strategic communication has to be conceptually constructed on a tripod that takes into account the following vertices: Public policies, strategic social planning, and theories for social and behavioral change. This research is based on this tripod.

It intends to show, based on bibliographical compilation and lessons learned at national and international level, how to use communication in a way that it can help to better implement a social policy. The basic principles of strategic communication are going to be analyzed, as well as the variables that influence positively the communication processes as tools for implementing social policies. These variables are going to be differentiated of those characteristics that turn communication into only an issue of diffusing social projects.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. POLÍTICA SOCIAL, CIDADANIA E CAPITAL SOCIAL.....	12
1.1 Dimensões Teórico-Conceituais da Política Social.....	12
1.2 Cidadania, Participação e Direito Social.....	20
2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE INVESTIMENTOS E INTERVENÇÕES SOCIAIS	28
2.1 Planejamento Social Estratégico	28
2.2 Marketing Social como Tecnologia de Gerenciamento do Investimento Social.....	30
2.2 Marketing Mix Social.....	38
3. TEORIAS DE MUDANÇA DE COMPORTAMENTO.....	45
3.1 Da Perspectiva Ecológica.....	45
3.2 Modelos e Marcos Teóricos da Mudança Comportamental.....	46
3.3 A Comunicação para a Mudança Social.....	52
4. ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO PARA A MUDANÇA DE COMPORTAMENTOS SOCIAIS.....	56
4.1 Fundamentos da Comunicação Estratégica.....	57
4.2 Características da Comunicação Estratégica.....	67
4.3 Procedimentos.....	71
4.3.1 Análise.....	72
4.3.2 Desenho da Estratégia.....	82
4.3.3 Implementação.....	85
4.3.4 Avaliação.....	86
5. ESTUDO DE CASO: ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMUNICAÇÃO DO PROGRAMA DE SAÚDE REPRODUTIVA, BOLÍVIA – 1994.....	90
CONCLUSÃO.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	113

INTRODUÇÃO

Considerar a comunicação em um contexto de implementação das políticas públicas e defender a sua importância nas intervenções sociais e nas iniciativas de organizações do terceiro setor não é uma prática rara nem uma novidade. O que ainda parece ficar difícil de se entender é a diferença entre, por um lado, campanhas de comunicação que difundem um programa social ou uma instituição que realiza ações sociais e por outro, uma intervenção de comunicação estrategicamente planejada, que gere a adoção de comportamentos relacionados a -e necessários para- a efetiva implementação de políticas que melhorem as condições de saúde, educação ou de direitos humanos de segmentos populacionais social e economicamente menos favorecidos.

Esses comportamentos vão desde o ato de vacinar uma criança, secar poças d'água que possam ser foco de dengue, participar nas atividades escolares dos filhos, atuar de forma mais amigável quando um adolescente solicita um preservativo na farmácia ou no posto de saúde, até o fato de atender ao acompanhamento pré-natal, promover o fim da violência contra a mulher, separar o lixo orgânico do seco, e por em prática relações de gênero mais equitativas.

Todos esses comportamentos estão relacionados a políticas públicas e/ou acordos internacionais¹ e precisam efetivamente ser realizados de forma sustentável para garantir o impacto social da implementação da política, principalmente quando essa é entendida como um direito social, e não somente como um dever de Estado.

A democratização do processo de tomada de decisões facilita o consenso social e possibilita um maior envolvimento por parte das populações beneficiadas e adotantes dos comportamentos. Ela também cria espaços nos quais as pessoas expressam suas opiniões acerca dos problemas que as afetam como coletividade. O consenso social e a incorporação da população na implementação de uma política social integrada, tornam-se condições absolutas para se assegurar um impacto

¹ Lei Orgânica de Assistência a Saúde - LOAS, Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, Lei de Diretrizes e Bases - LDB, Carta de Ottawa, Agenda 21, Conferência do Cairo, etc.

socialmente sustentável. Por esse motivo, o setor privado e a sociedade civil, longe de estarem isentos de participar na solução dos problemas sociais, devem perseguir uma ação coordenada e conjunta aos órgãos governamentais de modo a garantir a promoção de mudanças comportamentais que se insiram no marco da implementação das políticas públicas.

A abordagem de promoção social indica que os beneficiários são participantes ativos e responsáveis no processo de desenvolvimento, e não receptores passivos de serviços ou de decisões tomadas no lugar deles. Essa abordagem também reconhece que estratégias sociais de cima para baixo têm falhado em conseguir um impacto positivo no bem-estar das pessoas². Um processo de desenvolvimento mais participativo implica a necessidade da utilização de ferramentas estratégicas de comunicação, integradas em um processo global de planejamento das intervenções sociais e das políticas públicas que visam operacionalizar.

Implementar uma estratégia de comunicação significa executar um conjunto de prescrições e procedimentos para enviar às diferentes populações envolvidas, direta ou indiretamente com um determinado problema ou questão social, mensagens que divulguem conhecimentos, propiciem atitudes e proponham comportamentos relacionados às suas condições de vida, de saúde, de direitos ou de educação. A adoção desses conhecimentos, atitudes ou práticas sociais, em nível individual, propiciará um impacto nas condições gerais da sociedade. Para que essa relação entre comportamento e impacto social aconteça, é necessário que qualquer indução à mudança comportamental se dê no marco da implementação de uma política social, e que essa mudança não se dê somente por parte dos membros de um segmento beneficiário específico, mas também por parte de gestores políticos, planejadores sociais, gerentes de projetos e programas sociais, provedores de serviços públicos e seus supervisores.

Citando um exemplo, uma política de saúde poderia considerar a redução da mortalidade materna por razões relacionadas ao parto como um dos seus eixos estratégicos. A estratégia de saúde, para esse assunto, consideraria um manejo

² UNICEF, "Social Mobilization and Communication for Change", Fevereiro 1992

apropriado de partos de alto risco, uma alta cobertura de vacinação antitetânica entre as gestantes, o melhoramento da condição nutricional da mãe e/ou o melhoramento dos serviços de saúde da mulher.

Para que cada uma dessas ações estratégicas se concretizasse seria necessário programar, de forma paralela, ações de comunicação como, por exemplo, a conscientização e motivação das gestantes para realizarem o parto em estabelecimentos de saúde ou com atenção de parteiras capacitadas, principalmente tratando-se de uma gravidez de risco; a mobilização para a demanda do serviço gratuito de vacinação antitetânica; informação acerca da importância do acompanhamento pré-natal; capacitação do pessoal dos serviços de saúde para uma atenção de qualidade; informação às gestantes sobre hábitos alimentícios adequados durante a gravidez, etc.

As ações de comunicação fomentarão mudanças de comportamento individuais nessas mães e mulheres que, por sua vez, farão mais factível o sucesso da estratégia de saúde acima descrita. Não se pretende afirmar que somente o uso da comunicação estratégica gerará o sucesso. Para garantir a efetivação dessa política se faz necessária uma visão geral dos diferentes elementos que entram em jogo na implementação de uma estratégia na área social, com o fim de conseguir especificar concretamente quais desses elementos problemáticos serão resolvidos com uma estratégia de comunicação e quais com uma estratégia técnico-operacional, de infraestrutura, de tecnologias sociais, entre outras.

Nesse contexto, se pudéssemos afirmar que em um dos vértices estão as políticas públicas, em outro, as ferramentas para o planejamento estratégico de intervenções sociais, e em outro, as teorias e modelos sobre a mudança de comportamentos encontraríamos que o eixo central está formado pelas estratégias de comunicação que têm por objetivo influenciar na mudança de comportamentos sociais das pessoas e coadjuvar no processo de implementação de políticas sociais.

É nesse tripé que as estratégias de comunicação devem ser entendidas, já que cada um dos aspectos contribui para a compreensão dos seus fundamentos e princípios básicos. E é nesse tripé que se estrutura, também, a presente dissertação.

O primeiro capítulo apresenta quatro dimensões teórico-conceituais de política social que podem abrigo a utilização da comunicação como ferramenta para a implementação de políticas. Nele se revisam, também, alguns conceitos que rodeiam o de política social e que servem como marco da noção de promoção social, que sustenta a presente dissertação. Fala-se nele sobre cidadania, participação social e direito social.

Tomando em conta que as políticas públicas se operacionalizam em intervenções e programas sociais, o segundo capítulo analisa os conceitos de estratégia e planejamento social e propõe a utilização de ferramentas de *marketing* social como uma tecnologia de gerenciamento do investimento social.

No terceiro capítulo, se faz uma revisão das diversas correntes teóricas que, a partir da psicologia, a antropologia e a própria comunicação, analisam a mudança de comportamentos individuais e coletivos. Essas teorias ou modelos conceituais contribuem para a explicação de alguns padrões comportamentais e oferecem a possibilidade de planejar, de forma mais acertada, as estratégias para mudança de comportamentos sociais.

O quarto capítulo já entra na noção das estratégias de comunicação. A primeira parte versa sobre os princípios que fundamentam a comunicação para a mudança comportamental, e sobre os cinco lineamentos estratégicos que a comunicação pode tomar no seu intuito de implementar políticas sociais. A segunda parte analisa os procedimentos para efetuar intervenções de comunicação, descrevendo quatro passos essenciais: i) a análise, ii) o desenho da estratégia e pré-*testagem*, iii) a implementação e supervisão e iv) a avaliação e o replanejamento.

O último capítulo apresenta um estudo de caso, "A Estratégia Nacional de Comunicação do Programa de Saúde Reprodutiva do Ministério da Saúde na Bolívia", que foi uma de várias experiências internacionais que se utilizaram das ferramentas de comunicação como coadjuvante no processo de implementar uma política nacional, nesse caso, de saúde. Essa experiência foi eleita porque consegue retomar os elementos analisados nos capítulos anteriores e exemplificar claramente a forma como eles foram aplicados em uma estratégia concreta.

Em suma, esta dissertação não pretende pesquisar se a abordagem de promoção social e comunicação para a mudança social é praticada pelos órgãos governamentais, não-governamentais e privados, nem investigar quais são os mecanismos e ferramentas atualmente utilizadas por esses órgãos para melhorar a efetividade da implementação de políticas públicas. Esta dissertação pretende, sim, mostrar, a partir da análise de experiências internacionais e nacionais documentadas e o resgate das principais lições aprendidas nesses processos, como a comunicação deve ser utilizada caso pretenda servir como uma das ferramentas que garantam a efetiva implementação das políticas públicas.

Mais uma vez, a dissertação não pretende demonstrar, a partir de uma pesquisa em campo, que a comunicação ajuda a aumentar a efetividade de uma intervenção social, mas mostrar, a partir da compilação bibliográfica e as principais lições aprendidas, como se pode utilizar a comunicação de forma que ela contribua a melhor implementar uma política social.

Nesse sentido, a presente dissertação tem por objetivo analisar a contribuição das estratégias de comunicação no processo de mudança social, a partir do ponto de vista da sua inter-relação com as políticas sociais. Constituem o seu objeto de estudo os próprios fundamentos para o estabelecimento de uma estratégia de comunicação para a mudança comportamental, como parte integrada de um estratégia de implementação de políticas sociais.

A principal hipótese desta dissertação é que a comunicação, quando concebida de forma estratégica, pode funcionar como ferramenta de efetivação das políticas sociais. Serão pesquisadas as variáveis que atuam positivamente nos processos de comunicação como instrumentos de efetivação de políticas sociais e diferenciadas daquelas características que fazem de uma intervenção de comunicação um mero processo de difusão de projetos sociais.

1. POLÍTICA SOCIAL, CIDADANIA E DIREITO SOCIAL

1.1 DIMENSÕES TEÓRICO-CONCEITUAIS DA POLÍTICA SOCIAL¹

Este capítulo pretende realizar uma análise sobre as concepções de política pública e social que poderiam sustentar a utilização da comunicação como uma ferramenta para a sua formulação e implantação, assim como uma revisão de conceitos que, de alguma forma, compõem e rodeiam a noção de política pública como cidadania, participação e direito social. A noção de políticas públicas e sociais servirá como marco e fundamento desta dissertação, sem a pretensão de se realizar um exame profundo sobre sua natureza e seus componentes. Tanto a natureza dessa noção, quanto alguns dos seus componentes, serão abordados somente quando necessário para a demonstração da principal hipótese da dissertação.

Segundo o teórico T.H. Marshall (1967) não é possível falar sobre uma única concepção de política social. Existem marcadas diferenças entre os autores que debatem o tema, o que possibilita seu enquadramento dentro de diferentes referenciais conceituais básicos² que serão aqui explicitados.

A primeira tendência teórico-conceitual é a estruturalista-marxista, autodenominado de caráter revolucionário, por considerar que os problemas sociais não encontram saída em um contexto de sistema econômico capitalista. Essa perspectiva de radicalização da democracia critica abertamente o sistema capitalista e propõe como única solução às desigualdades sociais a construção de um novo modelo societal, onde o conceito de democracia não se extinguiria somente na sua

¹ Na elaboração do presente capítulo sobre Política Social, a autora se valeu também das exposições feitas pela Prof.a. Maria Helena Rauta Ramos, na disciplina de Análise das Políticas Sociais do Mestrado em Política Social da Universidade de Brasília, assim como das intervenções das discentes Jacqueline Frajunc e Marlúcia Ferreira do Carmo (Semestre 2001-I).

² O fato de a autora ter enquadrado os autores dentro de um ou outro referente conceitual não diz exclusivamente a respeito da inclinação teórico-conceitual do autor da obra. As citações e comentários serão utilizados para elucidar uma linha de pensamento que as vezes não se enquadrará estritamente com a do autor citado. Existem autores que transitam entre uma e outra linha, assim como existem aqueles que não se enquadram em nenhuma das linhas, mas que em uma frase ou parágrafo conseguiram exemplificar algum elemento da análise.

concepção política (voto universal), mas se estenderia aos direitos sociais, entendidos como a gestão e usufruto dos bens por todos.

“Sociedade democrática é aquela na qual ocorre real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo, portanto, real participação deles nos rendimentos da produção. Participar dos rendimentos da produção envolve não só mecanismos de distribuição de renda, mas sobretudo níveis crescentes de coletivização das decisões principalmente nas diversas formas de produção.”³

Esta tendência poderia, eventualmente, apropriar-se de conceitos como cidadania e direitos universais, mas sempre como parte de uma estratégia para expandir a sua proposta empírica de desenvolvimento e de implementação de políticas sociais. Porém, sua análise tem um corte de classes sociais –e, em consequência, oposto à noção da universalização dos direitos- e explicará as desigualdades sociais em função da extração da mais-valia.

Entre os autores que se enquadram nesta perspectiva, cabe mencionar Vicente Faleiros (1980), que explica a noção de política social a partir dos diferentes elementos que permeiam esse conceito, contextualizados em uma realidade política de Estado capitalista. Para isso, realiza uma primeira descrição das características do sistema capitalista e do conceito de necessidades e introduz a noção de política social como um mecanismo desse sistema para a minimização de conflitos sociais e para a garantia da reprodução das forças de produção (materiais, sociais e humanas) e, conseqüentemente, do próprio sistema.

A principal hipótese trabalhada pelo autor é que a função de política social em um contexto de sistema capitalista, apesar do seu nascimento no seio das lutas de classe, não vai além de um recurso do próprio sistema para sua reprodução e manutenção de poder⁴.

³ Vieira, Evaldo. *Democracia e Política Social*, São Paulo, Editora Cortez e Editora Autores Associados, 1992 (Coleção: Polêmicas do Nosso Tempo.), p.13

⁴ Interessante é a posição de Pires (1995), que contradiz essa idéia, mencionando: “Esse Estado (capitalista) não pode ser tomado como um instrumento exclusivo da classe dominante visando selar a sua dominação sobre o restante da sociedade, como faz crer a análise marxista ortodoxa. (...) Em termos sintéticos, nosso entendimento acerca do Estado capitalista considera que, mesmo sendo um Estado classista, isto é, a serviço de uma determinada classe social, ele também se mostra capaz de incorporar as demandas das classes dominadas às políticas públicas.” p.14

Evaldo coloca esta noção da seguinte forma:

“A política social é uma maneira de expressar as relações sociais, |cujas raízes se encontram no mundo da produção.”⁶

Em outra passagem, o autor faz uma afirmação que, se bem corrobora a anterior, dá ênfase à questão do nascimento da política social na luta de classe.

“Não tem havido, pois, política social desligada dos reclamos populares (...) Os direitos sociais significam antes de mais nada a consagração jurídica de reivindicações dos trabalhadores. Não significam a consagração de todas as reivindicações populares, e sim a consagração daquilo que é aceitável para o grupo dirigente do momento. Adotar bandeiras pertencentes à classe operária, mesmo quando isto configure melhoria nas condições humanas, patenteia também a necessidade de manter a dominação política.”⁶

No conceito de política social, Faleiros particulariza sua função ideológica quando ela se apresenta como atenuante de desvios sociais. O conceito de anormalidade está presente na estigmatização e controle, e esconde os reais aspectos problemáticos da sociedade (prestidigitação). Da mesma forma, o autor ressalta a sua função de contra-tendência à baixa tendencial da taxa de lucro, impulsionando a manutenção da taxa de lucro elevada a partir de ações como o investimento na Internet, exoneração de pagamentos de energia elétrica à indústria, entrega de terras para disposição de capital, entre outros. Outra função da política social está relacionada à valorização da força de trabalho, mediante o investimento do Estado na educação, os salários indiretos e o salário desemprego.

Faleiros afirma que o conceito de bem-estar (condição que deveria por todos ser alcançada) está ligado à noção de aquisição de bens de consumo. Não poder adquirir estes bens supõe uma deficiência intrínseca ao sujeito e não ao sistema: “A base das desigualdades está, como veremos nos capítulos seguintes, na exploração e não no indivíduo”⁷. Esta deficiência do sujeito o qualifica como menos favorecido

⁵ Vieira, Evaldo. *Democracia e Política Social*, São Paulo, Editora Cortez e Editora Autores Associados, 1992 (Coleção: Polêmicas do Nosso Tempo.) p 22

⁶ *ibidem*, p.23

⁷ Faleiros, Vicente de P. *A Política Social do Estado Capitalista. As funções da Previdência e da*

ou necessitado de oportunidades, estando dessa forma submetido ao ilusório mecanismo de garantia de igualdades 'para todos'. Ao sugerir a questão da exclusão nesses termos, Faleiros categoriza a desigualdade. A noção de bem-estar e de liberdade tem dupla função: 1) favorece a reprodução do capital, justificando-o sob conceitos de livre comércio, livre iniciativa, livre empresa, e, ao mesmo tempo, 2) leva à individualização dos interesses pessoais, que, em nome da defesa de suas 'liberdades básicas' e de aquisição de bens de consumo –leia-se bem-estar, felicidade - acaba deixando de lado a noção de classe⁸. Um dos princípios do controle e manutenção de poder é a divisão.

Faleiros estende a sua explicação ao que poderia ser enquadrado na tendência oposta: a neoliberal conservadora. Os conservadores neoliberalistas são radicalmente contra qualquer medida social que iniba a lógica do mercado. A tendência conservadora neoliberalista é focalista e não se baseia nos direitos sociais, mas sim nos mínimos sociais, nos extremos (“extrema pobreza”) e na especificidade dos segmentos sociais. Na sua luta contra a pobreza extrema, esconde, mais do que resolve, as desigualdades ao sugerir práticas assistencialistas e compensatórias ao problema da desigual distribuição de renda no país, dissociando a política social das estratégias políticas econômicas de geração de renda e emprego

“A política social não tem relação com o controle da variável emprego. Isto não significa que careça de relações com este tema. Elas existem tanto através dos programas de investimento em capital humano, que preparam a mão de obra para que seja incorporada ao mercado de trabalho, como pelos programas (assistenciais e promocionais) orientados à criação de empregos”⁹

Cohen afirma que a política social tem um conteúdo independente das decisões econômicas, que estaria relacionada com a redistribuição de renda e de riqueza, já

Assistência Sociais, 7ma. Ed, 1995, Editora Cortés – p.23.

⁸ Marshall, T. H., colocaria esta noção da seguinte forma: *“Começando do ponto no qual todos os homens eram livres, em teoria, capazes de gozar de direitos, a cidadania se desenvolveu pelo enriquecimento do conjunto de direitos de que eram capazes de gozar. Mas esses direitos não estavam em conflito com as desigualdades da sociedade capitalista; eram, ao contrário, necessários para a manutenção daquela determinada forma de desigualdade.* (Marshall, Thomas Humphrey. *Cidadania e classe social*; Coordenação: Walter Costa Porto - Brasília, Fundação Projeto Rondón, 1988, p.23)

⁹ Cohen, Ernesto e Rolando Franco. *Avaliação de Projetos Sociais*, Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1993 – p.21

que “a tarefa da política social não é preocupar-se com as fontes da desigualdade, que se encontram na base do sistema e, portanto, além de seu campo de ação”.¹⁰

Um dos ensaios da Série Economia e Desenvolvimento¹¹ corrobora a afirmação anterior na seguinte forma:

“(...) O processo de crescimento vem gerando um contingente crescente daqueles que já não servem à produção capitalista – o ‘óleo queimado’ na expressão de M.C. Tavares-, sobrevivendo em condições bastante precárias nas periferias urbanas, inclusive nas áreas metropolitanas das regiões mais desenvolvidas e dinâmicas. Boa parte da pobreza urbana enquadra-se nessa categoria, cujo acesso a alguns mecanismos de política social é recente.”¹²

Nesta linha de pensamento, as políticas sociais são vistas como formas de compensar carências e não de promover potencialidades de mobilidade social. Por isso, uma primeira forma de classificar ou segmentar os beneficiários das políticas sociais é dividindo a população em ‘pobres’ e ‘não pobres’, dependendo da sua maior ou menor privação de itens que compõe uma certa cesta básica e da garantia ou não do seu salário mínimo. Uma estratégia social estaria voltada para garantir o consumo de bens e qualificar a mão-de-obra para operar a indústria capitalista.

“A essência do conteúdo social de qualquer projeto de desenvolvimento capitalista moderno está numa dupla realização: a formação do mercado de consumo de massa (...) e o investimento maciço em capital humano. A primeira tem o efeito de criar uma ampla classe média (...) e constitui elemento essencial de viabilização, do lado da demanda, de um modelo econômico auto propulsionado. A segunda, criando a força de trabalho apta a operar uma economia industrial, permite, ao longo de uma geração, modernizar o perfil distributivo da sociedade. Os dois tipos de ação representam, pois, a prioridade um, em qualquer estratégia social.”¹³

É visível como as palavras mínimo, básico, extremo, pobre, mecanismos compensatórios e privação são muito recorrentes nesse tipo de texto, onde é reduzida, ao extremo, a participação da população no seu processo de desenvolvimento auto-gerado e auto-sustentado:

¹⁰ *idem*

¹¹ Ministério da Previdência e Assistência Social e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), *A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*, em: Série Economia e Desenvolvimento, Vol. 4, Brasília, 1990

¹² *ibidem*, p.25

¹³ Dos Reis Veloso, João Paulo, Fórum Nacional ‘Como evitar uma nova década perdida’ *Estratégia Social e Desenvolvimento*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1991, p.XV

*"(...) Os programas sociais devem ser divididos em duas faixas: a dos pobres (até certo nível de renda familiar) e a das faixas médias e altas. Na primeira dever-se-ia concentrar a destinação de recursos públicos (ou compulsoriamente arrecadados) com pequena, ou nenhuma, participação do beneficiado."*¹⁴

Uma proposta de desenvolvimento, baseada na opção neoliberal, segundo Cavalcanti¹⁵, pressupõe o funcionamento dos mercados de bens e de serviços, financeiro, de trabalho e de capital. Neste contexto, caberia ao Estado, além de suas funções tradicionais, intervir na esfera privada para assegurar o pluralismo econômico, social e político, corrigir disfunções distributivas e garantir um conjunto de direitos sociais, para atendê-los desde instituições privadas.

Messenberg et al. coloca as três teses que traduzem a agenda neo-liberal: a descentralização, concebida como um modo de aumentar a eficácia e eficiência do gasto ao aproximar os problemas sociais da gestão; a focalização para o direcionamento do gasto social a públicos alvos específicos e seletivamente selecionados pela urgência e extrema necessidade; e a privatização, como mecanismo para deslocar a produção de bens e serviços públicos para a área privada.

A terceira tendência conceitual, de natureza reformista, trabalha a noção de política social desde uma perspectiva social-democrata. Não pretende mudar o sistema capitalista, mas vê as políticas sociais como mecanismos para diminuir as desigualdades a partir de sua vinculação às políticas econômicas¹⁶. Em outras palavras, ela não critica o sistema, mas tenta resolver os problemas por ele causados a partir da "democratização de oportunidades": (...) *assim, o binômio ocupação/renda*¹⁷ *resume o problema mais fundamental da população de baixa renda e a via mais estratégica de ascensão social*¹⁸. A sua concepção de sociedade

¹⁴ *idem*. p. XVI

¹⁵ Dos Reis Veloso, João Paulo (Coordenador), Fórum Nacional 'Como evitar uma nova década perdida' *Estratégia Social e Desenvolvimento*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1991, p. 41

¹⁶ Evaldo (1992) diria "Não se pode analisar a política social sem se remeter à questão do desenvolvimento econômico, ou seja, à transformação quantitativa e qualitativa das relações econômicas, decorrente de processo de acumulação. *Op. cit.* p. 21

¹⁷ Potyara (1980) ainda incluiria um elemento a esse binômio convertendo-o em trinômio ocupação/renda/participação política da população.

¹⁸ Demo, Pedro. *Política Social, nas décadas de 60 e 70*. Fortaleza. Edições UFC, 1ª Edição, 1981 –

é a de uma aglomeração de indivíduos --não realiza um corte de classes sociais-, e a explica com conceitos de direitos universais e de cidadania.

Demo (2001) identifica a política social no contexto capitalista como importante, mas contraditória. Apesar de seu alcance ser limitado, a implementação de iniciativas mais estruturais pode redimensionar e alimentar potencialidades de superação do sistema.

*“Política social pode ser contextualizada, de partida, do ponto de vista do Estado, como proposta planejada de enfrentamento das desigualdades sociais. Por trás da política social, existe a questão social, definida desde sempre como a busca de composição pelo menos tolerável entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente, e a maioria marginalizada que a sustenta”.*¹⁹

Em sua obra “Política Social nas décadas dos 60 e 70”, Demo resume em cinco pontos as características desta concepção de política social. Em primeiro lugar, afirma, a política social só pode ser entendida como tal no seu papel de redução de desigualdades sociais, sendo a sua fundamental intenção a redistribuição de renda. Em segundo lugar, a política social não pode ser entendida de forma dissociada da política econômica, já que o problema da desigualdade de renda é ‘sócio-econômico’. Como o problema também é econômico, a ascensão social só é viável mediante uma inserção satisfatória no mercado de trabalho; por isso a terceira idéia salienta o binômio ocupação/renda²⁰.

A quarta característica ratifica a anterior ao mencionar que a política deve incidir principalmente na dinâmica do mercado e em um estilo de desenvolvimento sócio-econômico. Por último, se menciona que se uma política social não redistribui renda, ou, se não se torna instrumento de ascensão social da população mais pobre, suas intervenções não serão sociais, ainda que sejam intervenções em saúde ou em educação.

p.13

¹⁹ Demo, Pedro. *Política Social, educação e cidadania*. Campinas, SP. Papyrus, 4ª Edição, 2001 – p.14

²⁰ Potyara diria: “...a aplicação ampliada de serviços sociais dissociada de medidas mais rigorosas no sistema de produção, ao invés de corrigir a iniquidade na repartição de renda e das oportunidades sociais, age em sentido inverso, em detrimento dos mais necessitados” p. 10 em: Del Caro Paiva, Leda e Potyara Amazoneida Pereira., *A política social e a questão da pobreza no Brasil*. Série Serviço

Uma trajetória de desenvolvimento na opção social democrata implicaria na resolução, por parte do Estado, dos conflitos sociais, a fim de garantir o processo de crescimento. Para conseguir isso, o Estado adota uma série de estratégias para garantir um conjunto amplo de direitos trabalhistas, previdenciários e coletivos que minimizem os riscos e inseguranças próprias de mercado e promovam o combate à pobreza e às desigualdades.

É neste contexto que os indivíduos se posicionam como consumidores e trabalhadores frente ao mercado (de bens e serviços e de trabalho) e como clientes, em relação ao Estado.

Uma quarta opção, a pós-liberal²¹, elege, como função primordial do Estado a coordenação planejada do processo de evolução, buscando a conciliação de objetivos de eficiência, liberdade e equidade, concentrando-se, esta, num conjunto de prioridades estratégicas revistas periodicamente. Em um processo de planejamento contínuo, seria confiado à iniciativa privada aquilo que ela puder executar de forma mais eficiente do que o Estado.

Neste modelo, o Estado garante os direitos sociais e coletivos em regime de coresponsabilidade com outras instituições sociais, para a igualação de oportunidades, que *“pretende conseguí-las pela colaboração estreita e consentida entre as esferas pública e privada da sociedade, mediante processo permanente de intercomunicação, do qual emana intensa e crescente sinergia social”*.

A base desta opção, que alavanca a busca pela liberdade e pela equidade, é a eficiência, a partir da ampliação do leque de escolhas individuais e coletivas e da garantia efetiva dos direitos sociais.

Como mencionado no início deste capítulo, não se pretende com esta análise das tendências teórico-conceituais de política social nem aprofundar o seu estudo,

Social N.º1, Fundação Universidade de Brasília, Brasília, 1980. 19 pp.

²¹ Dos Reis Veloso, João Paulo, Fórum Nacional 'Como evitar uma nova década perdida' *Estratégia Social e Desenvolvimento*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1991, p

nem optar por alguma delas. Todas as tendências, de uma forma ou outra, apresentam elementos positivos e negativos ou restritivos. Porém, isso é menos importante do que a noção de que, seja na tendência que for, a elaboração de estratégias de comunicação procura a implementação de políticas públicas, de fortalecimento da cidadania e de empoderamento²² da população para a busca pelo seus direitos sociais.

1.2 CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO E DIREITO SOCIAL

“Não se pode ignorar a falta de vocalização dos segmentos mais pobres, utilizados como massa de manobra através de políticas clientelistas que operam como fator desmobilizador das reivindicações”²³

Amar e Alcalá (2000) definem o conceito de política social como *“el conjunto de intervenciones dirigidas a mejorar las condiciones de desarrollo humano en la sociedad y la participación ciudadana en la toma de decisiones orientadas a lograr una equitativa distribución y asignación de bienes y servicios.”²⁴* Nessa afirmação – que resume e absorve a essência das tendências analisadas na seção anterior- há três conceitos relacionados com o objeto desta dissertação. O texto se refere à noção da melhoria das condições de desenvolvimento social e humano, que seria o paradigma guarda-chuva deste trabalho, e à noção de participação, de equidade e de cidadania.

Para poder entender o último conceito mencionado, o conceito de cidadania, nas suas diversas vertentes, assim como a sua estreita vinculação às políticas sociais e aos direitos sociais, a obra de Marshall (1967) é fundamental. Ele estuda, em sua obra, o impacto da noção de cidadania sobre a desigualdade social e como ela foi evoluindo com o decorrer dos séculos. No seu parecer, a noção de cidadania é composta de três aspectos que se viram evidenciados no decorrer dos últimos três

²² *Empoderamento* é um termo que foi literalmente traduzido pela autora do termo espanhol “empoderamiento” e do inglês “empowerment”, e indica o fato de “dar poder a”.

²³ Ministério da Previdência e Assistência Social e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), *A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*, em: Série Economia e Desenvolvimento, Vol. 4, Brasília, 1990, p. 29

²⁴ Amar Amar, José e Marla Alcalá Castro. *Políticas sociales y modelos de atención integral a la*

séculos. O aspecto civil da cidadania, que corresponde aos direitos de liberdade individual; o aspecto político, que corresponde ao direito da população ao exercício do poder político e ao voto universal; e o um aspecto social, relativo à garantia do bem-estar econômico, da segurança e de participação na herança social. Cada uma destas partes, e nessa ordem, foi o anelo das reformas nos séculos XVIII, XIX e XX. A sua consolidação teria se dado pelo enriquecimento dos direitos imputados aos indivíduos como partícipes da sociedade.

Aos olhos daqueles que defendem uma concepção marxista-estruturalista de política social, o conceito de cidadania foi inventado pela classe dominante em sua estratégia de legitimação da dominação, fazendo aparecer os seus próprios interesses como interesses gerais da sociedade. A universalização da liberdade e a igualdade, que caracterizam o conceito de cidadania, não passam, segundo eles, de um artifício para a garantia de um determinado processo de produção: *“compra e venda da força de trabalho entre indivíduos livres; o direito à propriedade privada por todos; a concorrência entre iguais, etc.”*²⁵. O principal argumento contra o conceito de cidadania é que ao universalizar e igualar os indivíduos, esta categoria elimina a condição de classe social, o que enfraqueceria a possibilidade de uma coalizão de pessoas de uma mesma “classe” para a luta pelos seus direitos sociais.

Já Marshall afirma que a política social não é, primordialmente, um instrumento para igualar renda. A idéia principal é que haja um enriquecimento da substância da vida social, e uma igualação entre os mais e os menos favorecidos em todos os níveis e não só no da renda. *“A igualação não se refere tanto a classes quanto a indivíduos componentes de uma população que é considerada, para esta finalidade, como se fosse uma classe. A igualdade de status –de cidadania- é mais importante do que a igualdade de renda.”*²⁶

Corroborando esta afirmação, Pires (1995) cita ao próprio Marshall, assinalando que a contradição básica entre o conceito de cidadania e o de classe social

infancia. Ediciones Uninorte, Barranquilla, 2000, p.8

²⁵ Carvalho, Anamar a Mollo de. *As bases ideológicas da política social do II PND e de sua condução pelo Estado*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 1980, p. 5

²⁶ *op.cit.* Marshall (1967)

começou a dissolver com a *“alteração qualitativa emprestada à cidadania ao longo do século XX. A inclusão dos direitos sociais consegue diminuir as desigualdades oriundas do sistema de classes”*²⁷.

O autor ainda inclui um exemplo de Marshall no qual se demonstra como os direitos sociais estão ligados à noção de cidadania de forma estreita. Ele cita:

*A educação das crianças está diretamente relacionada com a cidadania, e, quando o Estado garante que todas as crianças serão educadas, este tem em mente, sem sombra de dúvida, as exigências e a natureza da cidadania. Está tentando estimular o desenvolvimento de cidadãos em formação. O direito à educação é um direito social de cidadania genuíno porque o objetivo básico da educação durante a infância é moldar o adulto em perspectiva. Basicamente, deveria ser considerado não como o direito da criança de freqüentar a escola, mas como direito do cidadão adulto ter sido educado.*²⁸

A concepção de direito social, entendida como obrigação do Estado para satisfazer necessidades sociais e como direitos intrínsecos dos indivíduos enquanto cidadãos, só pode tornar-se vigente enquanto se consegue abandonar a relação entre pobreza e disfunções pessoais. Somente quando se cria consciência de que a pobreza é resultado de diversos fatores relacionados à carência material como resultado de um contexto sócio-econômico, se torna possível deixar de considerar o indivíduo como necessitado de amparo *—como se fosse apenas uma benesse do governo ou de entidades filantrópicas*²⁹ - para passar a reivindicar o seu acesso aos serviços e benefícios sociais como parte do seu direito como cidadão e dever do Estado.

*“A natureza concentradora do modelo econômico [brasileiro] fez com que, durante muito tempo, as políticas sociais compensatórias perpetuassem a situação de pobreza e exclusão. O Estado passou a atuar de modo paternalista e tutelar, distribuindo favores e não reconhecendo os direitos dos cidadãos. As políticas compensatórias assistencialistas, tornaram-se instrumentos onerosos de dependência permanente da população para com o Estado e ineficaz para os objetivos que deveria cumprir.”*³⁰

²⁷ Pires, Julio Manuel. *A política social no período populista*. São Paulo, IPE/USP, 1995, p.29

²⁸ Marshall (1967), p 73 em Pires, Julio Manuel. *A política social no período populista*. São Paulo, IPE/USP, 1995, p.30

²⁹ *op.cit.* Pires (1995)

³⁰ Ferrarezi, Elizabeth. *Estado e setor público não estatal: Perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. Texto apresentado no II Congresso Interamericano del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997, p. 8

Fazendo referência ao sistema de proteção brasileiro, fica claro, nas palavras de Ferrarezi (1997), que a provisão de serviços sociais não pode ser concebida de forma separada da ampliação do conceito de cidadania, de uma noção de direitos legais e políticos para uma noção de direitos sociais, vinculando o crescimento econômico à integração das políticas sociais com as políticas de caráter econômico.

Em termos de Demo (2001), indica-se que a política social pode reduzir o espectro das desigualdades sociais, se a cidadania organizada atua junto ao Estado para que este, em uma disputa por espaços de renda e poder, atenda a suas demandas por serviços públicos. Nesse sentido, as políticas sociais não podem se integrar às políticas econômicas somente de forma complementar, senão reivindicando o caráter emancipatório sobre a população atendida que elas possuem.

A gravidade e complexidade dos problemas sociais exige a mobilização de recursos que já existem na sociedade, já que a participação social de diferentes atores das esferas sociais, políticas ou empresariais em ações integradas e inovadoras capazes de promover o desenvolvimento social torna possível a multiplicação de seus efeitos e aumenta a probabilidade de sucesso.

“Desconhecer a importância da atuação das organizações sociais não estatais nas políticas sociais, é reproduzir a lógica ineficaz e irracional de fragmentação, descoordenação, superposição e isolamento das ações das políticas sociais.”³¹

Uma das condições para promover o desenvolvimento social³², continua a autora, é a descentralização das políticas sociais. No âmbito local encontram-se os elementos que levarão ao desenho de políticas adequadas. Ainda, é no território

³¹ Idem, p. 9

³² Jorge Villalón, citado por Amar Amar, José e Marla Alcalá Castro. *Op.cit*, define o termo desenvolvimento social como “*El despliegue de las fuerzas productivas de un país o región para lograr el abastecimiento de los elementos materiales vitales, como también de los elementos culturales y de servicios de toda índole al conjunto de la sociedad. Todo, dentro del marco de un orden político-social que garantice la igualdad de oportunidades a todos los miembros de la sociedad y que le permite, a s i vez, participar en las decisiones políticas y en el disfrute del bienestar material y cultural que todos ellos en común han creado.*”

local que se pode viabilizar o controle social efetivo e onde se verifica a coordenação e coalizão de forças políticas interessadas no desenvolvimento social.

Messenberg et al. colocaria essa idéia da seguinte forma:

“Entretanto, tais ações [públicas] não devem se colocar concentradas na mera implantação de programas assistencialistas que não contemplem paralelamente a transformação estrutural da miséria, onde se mantém o clientelismo e a negação de qualquer referência aos benefícios sociais como direitos de cidadania. Uma estratégia importante para se evitar a reprodução do clientelismo na distribuição dos benefícios sociais seria a participação e o controle popular na elaboração e execução dos programas. [...] Cabe destacar, ainda, que o envolvimento da comunidade na criação e operacionalização das políticas sociais possibilita o “despertar” da cidadania, à medida que rompe a relação benefício/favor e instaura a co-responsabilidade para o sucesso dos programas sociais.”³³

O Estado tem efetivamente um papel importante, mas sempre para a instrumentação da cidadania organizada e jamais para a condução de políticas compensatórias para grupos supostamente inatuantes. Tem um papel, continua Ferrarezi, na definição de estratégias de combate à pobreza e formulação de políticas como as de crescimento sustentável, criação de empregos e equilíbrio fiscal, que *“devem ser combinadas com políticas sociais específicas que abram oportunidades e os setores pobres se integrem ao desenvolvimento. Essa orientação para o desenvolvimento social precisa incluir, necessariamente, a prioridade no investimento em capital humano e social, além de apoio a formas produtivas de pequena escala e atividades que possibilitem aos setores pobres terem informação e qualificação para a realização de projetos de desenvolvimento”*³⁴

Numa sociedade onde impera o conceito de cidadania ou de indivíduo-cidadão, a política social deixa de ser só uma oferta para passar a ser o estímulo ao comportamento de uma demanda. Por isso se faz necessário *“que os setores sociais preteridos contem com plenas liberdades de organização, expressão e protesto, por meios de suas associações de base (...)”*³⁵.

³³ Messenberg Guimarães, Débora et al. *As políticas sociais no Brasil*. Brasília: Serviço Social da Indústria – DN – Super – DITEC, 1993, p.9

³⁴ Ferrarezi, Elizabeth. *Op.cit.* p. 13

³⁵ Serra, José. *A desmoralização dos mitos*, in Receita Brasil. Edições Veja. Ed. Abril, São Paulo, 1978 in: Del Caro Paiva, Leda e Potyara Amazoneida Pereira. *A política social e a questão da pobreza no Brasil*. Série Serviço Social N.º1, Fundação Universidade de Brasília, Brasília, 1980. 19 pp.

Amar e Alcalá (2000) expressaria a mesma idéia da seguinte forma:

“Aunque la política social incluye las intervenciones estatales, ésta no se restringe a ellas, debido a que el compromiso del sector privado, de la comunidad y de los actores políticos es necesario para los procesos de toma de decisiones, y a la hora de implementar y manejar programas de cambio social se requiere de todos ellos.”³⁶

Em sociedades politicamente mais abertas, enfatiza Pires (1995), a política social tende a ser mais ampla e de melhor qualidade, já que existe uma relação direta entre o grau de democratização de uma sociedade, onde se impõe mais enfaticamente a noção de cidadania, e a amplitude e qualidade da política social.

“O sindicato-cidadão vê o indivíduo-cidadão que interage globalmente na sociedade. O indivíduo que, mesmo sem o saber, sem tomar consciência, disputa espaço nesta sociedade. Um cidadão que precisa se desenvolver, estudar e garantir estudo aos filhos, precisa de moradia, lazer, alimentação, ócio, etc., que pensa e age politicamente. Assim, não basta lutar para que a máquina-homem esteja nas melhores condições de trabalho, há que se lutar pela plena realização do indivíduo e do cidadão.”³⁷

Evaldo salienta a idéia de que a falta de participação social –“ausência de sociedade democrática”- permite que a noção de Estado de Direito seja deslocada por qualquer outro tipo de exercício governamental que reduz as possibilidades do humanismo social a um humanismo da miséria, onde a miséria é sempre daquela fração diferente à da classe dirigente, que passa a admitir que a uns só lhes resta mandar para sempre, enquanto aos outros só resta obedecer, já que sua presença é apenas passiva e ilusória.

“Reduzida à função de consumidores insaciáveis, que as vezes vão muito além de suas possibilidades reais, a maior parte da população acaba sendo acusada de apática e despreparada, como se ela também não fizesse parte da história”³⁸

Ratificando o anterior, Messenberg afirma que, para pensar na gestão pública, não como um dever de Estado, mas como direito social, ela deve ser situada em um

³⁶ Amar, José e Maria Alcalá Castro. Op.Cit., p.8

³⁷ Dos Reis Veloso, João Paulo, Fórum Nacional 'Como evitar uma nova década perdida' *Estratégia Social e Desenvolvimento*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1991, p. 245

³⁸ Vieira, Evaldo. *Democracia e Política Social*, São Paulo, Editora Cortez e Editora Autores Associados, 1992 (Coleção: Polêmicas do Nosso Tempo.), p.14

contexto político e social onde a democracia norteie as ações que são inerentes ao exercício da gestão pública. Estas ações implicam em abrir canais de participação dos diversos segmentos sociais, buscando evitar qualquer forma de discriminação e marginalização social, e, principalmente, *“situando os interesses coletivos acima dos interesses privados.”*

“O exercício da democracia implica o exercício da cidadania não somente em seu sentido formal, como uma igualdade forjada, abstrata. Sobretudo, pressupõe o acesso a bens e serviços básicos mediante processo de discussão e crítica, escolha de representantes e controle dessa representação e onde o exercício dessa prática contribua para o fortalecimento de uma consciência crítica.”³⁹

Cohen e Franco (1993) diriam que independentemente da política social adotada, quem toma as decisões sociais sempre terá de contar com o apoio daqueles que serão beneficiados com os serviços. Não se trata de participação política, e sim de colaboração dos beneficiários no planejamento e implementação de programas.

Segundo Amar e Alcalá (2000) colocar à margem do desenho e aplicação da política social a grupos importantes da população, assim como a falta de debate público em torno às políticas sociais, tem sido fatores chaves para explicar a baixa efetividade dos programas sociais e *“la enorme brecha entre la intencionalidad explícita en la concepción de la política y su posterior implementación.”⁴⁰*

Em palavras do mesmo autor:

“Las políticas sociales son básicamente políticas públicas; es decir, acciones formuladas y reguladas por el Estado y cuyo impacto está dirigido a un amplio segmento de la población. Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y las reformas al Estado adquieren una relevancia significativa para la Política Social. La descentralización, por ejemplo, democratiza el proceso de toma de decisiones, facilita el consenso social y posibilita un mayor control por parte de la poblaciones beneficiadas. Lo público en la Política Social también se refiere a la creación de espacios en los cuales los ciudadanos expresan sus opiniones acerca de las cosas que los afectan como colectividad. La concertación social y la incorporación de la población a la Política Social se convierten en condición sine qua non para asegurar una mayor equidad social. Por este motivo el sector privado y la sociedad civil, lejos

³⁹ Messenberg Guimarães, Débora et al. *As políticas sociais no Brasil*. Brasília: Serviço Social da Indústria – DN – Super – DITEC, 1993, p. 59

⁴⁰ Amar Amar, José e Marla Alcalá Castro. Op.Cit., p.16

*de estar exentos de participar en la solución de los problemas sociales, deben perseguir una acción coordinada y conjunta con el Estado”.*⁴¹

A implementação da política social deve considerar, ao menos, três componentes básicos: a) a geração e distribuição de riqueza, principalmente pelo fortalecimento do aparelho produtivo; b) a estrutura social mediante a superação de condições desfavoráveis de vida; e c) o desenvolvimento humano focado na distribuição justa de oportunidades para o conjunto da população, independentemente do seus próprios ganhos, que lhes garanta uma forma de vida digna.

Debater sobre a primeira condição não é objetivo desta dissertação. No entanto, nos próximos capítulos, será analisado o planejamento de intervenções sociais com foco no fortalecimento da estrutura social e a ampliação do espectro de efetividade da implementação de políticas públicas para o desenvolvimento social e humano.

⁴¹ idem, p.20

2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE INVESTIMENTOS E INTERVENÇÕES SOCIAIS

2.1 PLANEJAMENTO SOCIAL ESTRATÉGICO

“As pequenas ‘gotas d’água’ devem ceder espaço a novas enxurradas de transformação”¹

A política social deixa de ser um enunciado abstrato desde o momento em que é colocada em prática, a partir da sua operacionalização em intervenções, programas e projetos sociais. A questão principal é que essa operacionalização não se pode constituir de ações erráticas simplesmente por ter um selo com cunho social. Fortalecer a estrutura social e ampliar o espectro da efetiva implementação de políticas sociais, exige de um *“processo racional para a formulação periódica de orientações estratégicas explícitas, formais e de longo prazo, tendo em vista garantir clareza e estabilidade na sua direção e trajetória.”²*

A frase citada é uma das premissas do planejamento estratégico de intervenções públicas ou privadas. As outras premissas indicam, em primeiro lugar, a existência de um processo permanente de controle e avaliação, que tem por objetivo garantir a implantação efetiva das decisões planejadas; indicam, em segundo lugar, a necessidade de identificar mecanismos para detectar e processar mudanças no contexto interno e externo da intervenção; e indicam, por último, a garantia da participação de todos os segmentos relevantes na intervenção, tanto no processo de formulação como o de implantação e avaliação dos resultados, como meio de se atribuir maior legitimidade às decisões tomadas desde o início do processo.

O termo ‘planejamento estratégico’ é definido conceitualmente pelo mesmo autor como o caminho que a instituição [ou intervenção] escolhe para “evoluir de

¹ Fontes, Miguel e Denise Paiva. *A ética da urgência. Artigo publicado na revista Conjuntura Social, Novembro, 1999, n.2, p.9-12*

² Porto, Cláudio e Belfort, Andréa. *Introdução ao planejamento estratégico institucional. Apostila do Curso de Formação para a Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. MACROPLAN – Prospectiva e Estratégia, Brasília, 2001, p. 9*

*uma situação presente, até uma situação desejada no futuro*³. O plano estratégico abrange todas as ações críticas de uma intervenção, dotando-as de unidade, direção e propósito.

Fontes (2001) indica que a lógica do planejamento estratégico foi adotada pela área social, desde o momento em que se viu a necessidade de demonstrar claramente os benefícios que seriam gerados pela intervenção para toda a sociedade. Para isso, afirma, são necessárias metodologias e tecnologias sociais inovadoras que possam melhorar a efetividade dessas intervenções, *“diminuindo seus custos e, conseqüentemente, o preço a ser pago por toda a sociedade.”*⁴

No Brasil, a efetividade das intervenções sociais era, até a década passada, praticamente nula, pela monopolização e centralização por parte do Estado do processo de planejamento [quando existia] e de implementação de políticas públicas e sociais. Segundo Ferrarezi (1997), com o surgimento de novos atores sociais que reforçam e complementam o papel do Estado de formulador e implementador de políticas públicas, a situação está sendo revertida. A isto se acrescenta a constatação de que toda política social possui um elemento político que lhe é inerente e inalienável, mas também outro técnico que deve, segundo Cohen e Franco (1993), incluir tanto diretrizes adequadas como processos técnicos para o planejamento e execução da política social.

*“O arranjo institucional sobre o qual se constituíram as políticas sociais brasileiras determinou em grande medida, o baixo desempenho de seus programas, comprometidos por problemas de gestão, desenho e ausência de avaliação dos resultados. Por isso, a implementação das políticas deve, necessariamente, dar-se em novas bases que pressupõe, a descentralização política, administrativa e financeira, possuir maior consistência em seus objetivos, complementaridade da capacidade institucional, participação, controle social e avaliação.”*⁵

³ Ibidem, p.10

⁴ Fontes, Miguel. *Marketing social revisitado. Novos paradigmas do mercado social*. Editora Cidade Futura, Florianópolis, 2001, p. 241. É importante mencionar que quando o autor faz referência ao 'preço pago pela sociedade', o termo *preço* não alude unicamente a um custo financeiro, senão também a um custo em capital social, imprescindível para o resgate da dívida social e para a reversão do processo inflacionário social. O autor aprofunda estas idéias no capítulo *Dívida Social, Inflação Social, Bem Público e Balanço Social* do livro supracitado

⁵ Ferrarezi, Elizabeth. *Estado e setor público não estatal: Perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. Texto apresentado no II Congresso Interamericano del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997, p. 12

Já que a vontade política de levar adiante determinadas ações depende de considerações que transcendem à discussão desta dissertação, é necessário manter o foco nos técnicos [sociais] já que eles podem viabilizar e materializar essa vontade mediante recomendações viáveis e eficiente.

“Os técnicos têm a responsabilidade de facilitar as decisões políticas expondo alternativas que ultrapassem o meramente declarativo e os diagnósticos pessimistas, esboçando soluções teoricamente fundamentadas e que se apoiem na análise dos êxitos e sucessos do passado.”⁶

A efetividade conseguida pelo planejamento adequado das intervenções sociais, levará à consolidação de políticas sociais, à conseqüente equidade social e também ao fortalecimento da estrutura social.

“A atuação social deve ser sempre estratégica; ou seja, definida a partir do entendimento da realidade em que se vive. O processamento dessa realidade e o desenvolvimento de novas intervenções que contribuam para a consolidação de políticas públicas e sociais são diretrizes que oferecem a oportunidade de se viver em uma sociedade transformada, convivendo sob preceitos éticos e buscando a equidade social.”⁷

A superficialidade e dificuldade no entendimento específico sobre as populações com que se deseja trabalhar, a falta de levantamento sobre os níveis de necessidade e demanda social desses grupos, a desorganização gerencial e a falta de vínculos diretos com a política pública permeiam ainda marcadamente muitas ações sociais e assistencialistas. O paradigma de soluções emergenciais *“ainda faz parte do processo de planejamento – ou não planejamento – das intervenções.”⁸*

2.2 O MARKETING SOCIAL COMO TECNOLOGIA DE GERENCIAMENTO DO INVESTIMENTO SOCIAL

Uma das ferramentas que pode ser utilizada para ampliar o espectro de

⁶ Cohen, Ernesto e Rolando Franco. *Avaliação de Projetos Sociais*, Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1993, p.15

⁷ Fontes, Miguel. *Op cit*, p. 63

efetividade da implementação de políticas públicas e sociais existentes, assim como para ser instrumento para a formulação de novas políticas é o marketing social. Em termos gerais, ele pode ser definido⁹ como uma tecnologia de gerenciamento de investimentos sociais, associado ao planejamento, implementação e avaliação de intervenções e programas nos quais se propõe, no marco da implementação das políticas sociais, a transferência de produtos sociais e tecnologias sociais para a mudança de comportamentos das pessoas e da sociedade.

O marketing social entendido dessa forma, faz parte do que Fontes (2001) assinala como a terceira geração do marketing social¹⁰. Ele indica que uma das principais questões que diferencia essa geração do marketing social das duas primeiras é a sua estreita vinculação com as políticas sociais.

⁸ Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p.128

⁹ Esta definição é da autora desta dissertação, baseada na recopilación de Fontes e Schiavo (1997) de uma série de definições associadas ao termo de marketing. Entre as definições gerais de *marketing* destacam-se: “Marketing é o desempenho das atividades de negócios que dirigem o fluxo de bens e serviços do produtor ao consumidor. É o processo de planejamento e execução da criação, estabelecimento de preço, promoção e distribuição de idéias, produtos e/ou serviços, com vistas a criar os intercâmbios que irão satisfazer as necessidades dos indivíduos e organizações”. (American Marketing Association - AMA, 1960) “Marketing é todo o empreendimento considerado do ponto-de-vista do consumidor” (Drucker, 1973) “Marketing é um processo social que dirige o fluxo dos bens e serviços dos produtores para os consumidores, de maneira a equilibrar efetivamente a oferta e a procura, a fim de alcançar os objetivos da sociedade” (McCarthy). “Marketing é a análise, o planejamento, a implementação e o controle de programas e projetos formulados com o objetivo explícito de propiciar trocas voluntárias de valores com o mercado-alvo, com o propósito de atingir objetivos operacionais concretos” (Kotler, 1999). Entre as definições específicas de *marketing social* destacam-se: “Marketing Social é a criação, implementação e controle de programas implementados para influenciar a aceitabilidade das idéias sociais e envolvendo considerações relativas ao planejamento de produto, preço, comunicação, distribuição e pesquisa de marketing” (Kotler e Zaltman, 1971) “...uma das principais ferramentas para a promoção de mudanças de comportamentos, atitudes e práticas” (1972, Eduardo Roberto), “Marketing social é o emprego do planejamento de mercado, estratégia, análise e técnicas gerenciais tradicionais e inovadoras para garantir o bem-estar do indivíduo e da sociedade” (Glenn Wasek) “o termo marketing social é empregado para descrever o uso de princípios e técnicas de marketing para a promoção de uma causa, de idéias ou de um comportamento social. É uma tecnologia de administração da mudança social associada ao projeto de implementação e controle de programas destinados a aumentar a disposição das pessoas ou grupos para a aceitação de uma idéia, um comportamento ou uma prática social” (Atucha) em Schiavo, M. R. e Fontes, M. B. *Conceito e Evolução do Marketing Social*. Rio de Janeiro, II Curso de Capacitação em Marketing Social, 1997

¹⁰ Apesar de o conceito de marketing social ter sido mencionado desde a década dos anos 70, o primeiro livro com o título específico de “Marketing Social” apareceu em 1985 do autor Richard Manoff. Esse livro formula idéias gerais relacionadas à transposição dos conceitos de marketing para a área da saúde pública e descreve os processos de utilização de meios massivos –rádio, TV e propaganda escrita- para o desenvolvimento de campanhas sociais. Fontes (*Op.cit.*, 2001) define isto como a primeira geração do marketing social. A segunda geração, defendida por Kotler e Roberto (1989), representa um avanço em relação a esse tipo de estratégias porque leva em consideração as necessidades dos consumidores para o desenvolvimento de campanhas ajustadas a sua realidade. Além disso, explica o porquê das deficiências encontradas nos conceitos da primeira geração e oferece ferramentas mais estratégicas para o planejamento de investimentos sociais.

Com o intuito de definir essa vinculação e outros aspectos da terceira geração, o autor parte da explicação do termo "marketing" e ensaia uma tradução ao português. O verbo 'market' é um substantivo que na língua portuguesa significa *mercado* e o sufixo 'ing' indica que a sua flexão verbal é um gerúndio. A melhor forma de traduzir ou representar o gerúndio com outras palavras seria com *atuando* ou *que atua*.

Tomando isso em conta, a tradução feita pelo autor da palavra *marketing* é "atuando no mercado" ou "que atua no mercado". O tipo de mercado é o que marcará a diferença da dinâmica de atuação: comercial, assistencialista e social.

No mercado comercial, por exemplo, a relação de troca se dá entre um produtor ou fornecedor, por um lado, e um cliente, por outro. O fornecedor entrega ou transfere produtos e/ou serviços (produto comercial) e recebe em troca recursos financeiros. O cliente satisfaz necessidades –básicas, psicológicas, de integração, etc.- e estímulos de prazer e o produtor gera uma ganância que em parte será reinvestida e em parte fará parte do lucro do produtor. Evitar que esta dinâmica se detenha faz parte de uma estratégia de marketing comercial.

Já no mercado assistencialista¹¹, a relação de troca se dá entre um benemerente e um detentor de necessidades básicas (beneficiado). O benemerente transfere doações ou benemerências, em resposta a uma imagem de miséria ou extrema necessidade (produto assistencialista) por parte do beneficiado. Pela doação, o primeiro ganha ao ficar com uma sensação de bem-estar momentâneo por ter feito algo para ajudar ao beneficiado e por ter se livrado de uma abordagem um tanto inconveniente e o segundo por satisfazer suas necessidades básicas.

"Dois dos produtos mais importantes nesse mercado [assistencialista] é a venda da imagem de miséria e fazer com que os consumidores evitem as abordagens inconvenientes. Os trabalhadores do mercado assistencialista conhecem muito bem a sua demanda e sabem que expressões como 'tio', 'patrão', entre outras, são ganchos importantes para a promoção desses produtos. Essas expressões os colocam em situação de inferioridade e trazem consigo a força do constrangimento, facilitando a relação da troca. Além disso, o preço estabelecido pela oferta é bastante

¹¹ O autor define "assistencialismo" como aquelas ações isoladas de compensação ou recompensa a perdas verificadas por um determinado segmento, e não pretende incluir nessa definição as políticas de assistência social

*flexível, pois 'qualquer moedinha serve'.*¹²

Ainda que não se fale muito desse mercado –pelo menos não nesses termos–, a dinâmica em si, é bastante difundida. O autor indica como um dos exemplos mais evidentes, o grande número de famílias que se instalam temporariamente nas grandes cidades perto da época de natal ou mesmo as pequenas 'caixinhas de natal', colocadas em pontos de ônibus, semáforos, supermercados, portarias e muitos outros lugares.

*"Nesse mercado, diversos indivíduos, famílias e instituições tem a certeza de que poderão promover trocas de seus produtos assistencialistas com mais facilidade. Cabe ressaltar, no entanto, que essas oportunidades estão diretamente relacionadas com a vência da miséria humana."*¹³

Como se pode observar na citação, o mercado assistencialista não se restringe a indivíduos ou famílias; ela pode se estender ao âmbito institucional. Encontramos, nesse caso, uma instituição –organização não-governamental, governamental ou do setor privado– transferindo doações às "populações carentes". No caso das populações o ganho é o mesmo que na situação individual. Já no caso da instituição, o ganho vai além de uma sensação de bem-estar momentâneo ou de se safar de uma abordagem inconveniente. O ganho, é, principalmente, em imagem institucional ou empresarial (ou pessoal, no caso de algumas figuras políticas), muitas vezes potencializado, pela ampla difusão que é feita pelos benemerentes em canais de comunicação massiva¹⁴.

Fomentar a continuação e potencialização desta dinâmica é o trabalho de um profissional de marketing assistencialista, algumas vezes erroneamente denominado de especialista de marketing social. O problema começa por aí e continua com o fato de que potencializar essa dinâmica, implica continuar com o círculo vicioso da miséria¹⁵, em lugar da formulação de estratégias que promovam o desenvolvimento

¹² Fontes, Miguel. *Op.cit*, p. 22

¹³ Fontes, Miguel. *Op.cit*, p. 22

¹⁴ Interessante é que a difusão é geralmente mais cara que a doação que foi realizada. Alguns estudos demonstram que a relação entre a ação e a difusão é de 1 a 9 por cada real alocado.

¹⁵ Não é pretensão desta dissertação afirmar que todas e quaisquer tipos de doações são negativas. Há situações, principalmente aquelas causadas por desastres naturais ou de conflitos armados, que

sustentado dos grupos sociais menos favorecidos. Potencializar essa dinâmica, de certa forma reproduz a lógica que tanto o mercado comercial como o mercado assistencialista compartilham.

“O mercado assistencialista, assim como o mercado comercial, é bastante complexo e antigo. [...] Os mecanismos para a promoção da benemerência assistencial e o liberalismo comercial são muito parecidos e se complementam como forma de compensação. O mercado assistencialista oferece ao mercado comercial oportunidades importantes para o repasse de produtos comerciais para populações de baixa renda por meio de doações – além de ganhos de imagem, abrindo novas oportunidades de negócios entre as classes mais favorecidas. O mercado comercial, por sua vez, oferece doações ao mercado assistencialista como forma de compensação pelos grandes desníveis sociais existentes.”¹⁶

Sob uma outra lógica de atuação, o terceiro tipo de dinâmica se dá no contexto do mercado social. Dois dos elementos em jogo, neste caso, são por um lado, o agente de mudança social e, por outro, a população adotante. O primeiro transfere conhecimentos, atitudes e práticas (produtos sociais) que, ao serem adotados pela população, geram benefícios diretos tanto para ele enquanto indivíduo (melhoria da qualidade de vida, de educação, de saúde) como benefícios coletivos para toda a sociedade (o terceiro elemento desta dinâmica).

“Nesse mercado [social], o indivíduo ou grupo de pessoas é convidado a se utilizar de um determinado comportamento, a aceitar uma idéia – definidos como produtos sociais ou a se utilizar de uma tecnologia social (ex. preservativos), que irão trazer benefícios diretos para toda a sociedade.”¹⁷

Único, em relação aos outros dois mercados, é que nesta dinâmica não há nenhum retorno por parte da população adotante para o agente de mudança social, que nada ganha com a ‘transação’ social. Quem se beneficia com este tipo de transação ou troca é a sociedade.

“No entanto, o mercado social tem uma diferença bastante importante em relação aos outros dois mercados [...]. É o único mercado em que, na relação de troca, não é o agente de mudança que ‘ganha’ algo com a aquisição – por parte do adotante – de

demandam este tipo de ajuda para suprir as necessidades básicas da população danificada. Porém, como Demo (2000) afirma, as ações assistencialistas não podem se caracterizar por serem perenes e recorrentes; devem ter, impreterivelmente, caráter temporário e finito. N. da A.

¹⁶ Fontes, Miguel. *Op.cit.*, p. 30

¹⁷ Fontes, Miguel. *Op.cit.*, p. 32

um certo produto social ofertado, mas sim, a sociedade”¹⁸

Se pelo lado do agente de mudança o ganho não existe, pelo lado da população adotante, este não é sempre óbvio, como no caso dos mercados comercial (estímulo do prazer) e assistencialista (satisfação de necessidades básicas). Pelo menos não para ela mesma. Na maioria das vezes o benefício ou ganho da população é efêmero e intangível (melhoria da qualidade de vida) e quase sempre vem a longo prazo. Algumas vezes, a adoção, além de ser intangível e de longo prazo, ainda exige a renúncia do prazer individual e a superação de elementos culturais fortemente arraigados.

Tomando em conta todos esses elementos do mercado social, Schiavo e Fontes (1997) propuseram a seguinte conceituação do termo *marketing social*:

“Marketing social é a gestão estratégica do processo de mudança social a partir da adoção de novos comportamentos, atitudes e práticas, nos âmbitos individual e coletivo, orientadas por princípios éticos, fundamentados nos direitos humanos e na equidade social. O termo é empregado para descrever o uso sistemático dos princípios e métodos do marketing orientados para promover a aceitação de uma causa ou idéia, que levem um ou mais segmentos populacionais identificados como público-alvo a mudanças comportamentais quanto à forma de sentir, perceber, pensar e agir sobre uma determinada questão, adotando a respeito novos conceitos e atitudes”.¹⁹

A estreita vinculação dessa gestão estratégica com a política pública e social é o que lhe proporcionará o tampo de um movimento de transformação social mais amplo (*‘enxurradas de transformação’* em lugar das *‘gotas d’água’* de intervenções sociais isoladas). Os agentes de mudança social devem ter ciência do contexto de política pública no qual estão enquadrando um determinado investimento social. Em caso contrário ela perde o seu senso estratégico social.

“O que representa a introdução de um novo Estatuto de Direitos para a Infância em um país como o Brasil? O conhecimento dessas prerrogativas públicas deve fundamentar qualquer atividade social, utilizando-se dos conceitos de marketing

¹⁸ Fontes, Miguel. *Op.cit.*, p. 31

¹⁹ Schiavo, M. R. e Fontes, M. B. *Conceito e Evolução do Marketing Social*. Rio de Janeiro, Apostila do II Curso de Capacitação em Marketing Social, 1997

social ou não”.²⁰

Limitar a transação social a uma estratégia de transferência e adoção de conhecimentos, atitudes e práticas sociais anula a dificuldade real encontrada em estimular mudanças de comportamento. Outros elementos, como se verá a continuação, enriquecem esta dinâmica e a tornam mais factível de ser potencializada e estimulada.

Um dos elementos que se constitui como condicionante necessária para a adoção de novos comportamentos é o capital social. Este é definido por Coleman (1998) como “*recursos individuais que emergem de seus laços sociais*”²¹ e indica o conjunto de recursos inerentes nas relações familiares e organizações sociais comunitárias necessárias para o desenvolvimento cognitivo e social das pessoas e que se vai construindo ao longo da vida: relações familiares, comunitárias, escolares, emotivas, culturais, etc.

Todo processo de exclusão social está caracterizado pela ausência parcial ou total de laços sociais. Tentar reverter esses processos, sem tomar em conta o restabelecimento dos laços interpessoais, é praticamente inútil e geralmente muito custoso. Tentar solucionar o problema de crianças em situação de rua, institucionalizando-as, ou reverter um processo de dependência a substâncias psicoativas longe do apoio familiar é muito caro e geralmente pouco eficaz²². Os laços sociais garantem que a pessoa tenha capacidade suficiente de autopromover a sua mudança comportamental.

“A grande maioria de crianças que vive em comunidades de baixa renda é detentora de laços sociais dentro de sua unidade familiar, comunitária, escolar, etc. Então, por que não promover o fortalecimento desses laços, em vez de tentar suprir ‘suas necessidades básicas’, como verificado em diversos projetos sociais. Além disso, por

²⁰ Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p. 98

²¹ Coleman, James, In: *Civic participation, social capital and leadership*. La Jolla Institute, 1998, em Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p. 45

²² Fontes (2001) apresenta no capítulo 2 do livro supracitado uma série de exemplos nos que se vislumbra a importância do capital social para a quebra do ciclo de miséria de uma determinada comunidade. O autor apresenta, também, conclusões de estudos que demonstram a correlação entre o capital social e alguns problemas sociais, e demonstra, ainda, como intervenções sociais que potencializam os laços sociais são muito mais custo-efetivos que programas que procuram a solução dos problemas sociais, distanciando as pessoas dos seus laços comunitários.

*que tentar substituir laços comunitários de crianças que se encontram em situação de vulnerabilidade, com instituições governamentais que acabam por 'roubar' o pouco capital social que ainda lhes resta?*²³

Nesse sentido, para gerar capital social se faz necessária a implantação de novas políticas públicas e a execução de intervenções sociais, dentro de paradigmas de atuação relacionados à construção de dinâmicas capazes de desenvolver as inter-relações sociais e comunitárias. A comunidade²⁴ torna-se o ambiente de construção de novas inter-relações e de fortalecimento daquelas já existentes.

*"Políticas, programas e atividades sociais com o objetivo de gerar novo capital social devem valorizar o envolvimento interpessoal dos pais com seus filhos, dos cidadãos com suas comunidades, dos professores com seus alunos, dos policiais com os presos, dos líderes e liderados no ambiente de trabalho, dos políticos com os eleitores."*²⁵

Suprir as necessidades dos indivíduos é importante, porém mais relevante é a promoção de novos produtos sociais a partir da geração e fortalecimento do capital social. Fundamentando esse capital social na confiança entre duas pessoas, entre dois segmentos populacionais ou entre diversos setores da sociedade, se reduzirão os custos percebidos para a adoção de comportamentos e para a transformação social.

Da mesma forma como o fortalecimento do capital social potencializa a dinâmica do mercado social e o conseqüente benefício para a sociedade, o fortalecimento do bem público também condiciona a transformação social.

Fontes (2001) indica que a noção de público ainda é confundida com aquela de estatal. Se bem que as vezes um bem público pode ser um bem estatal, não todos os bens públicos pertencem ao Estado. A noção de público está fundamentada em duas leis definidas por Mansfield (1991) como a da não-exclusividade e a da não-

²³ Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p. 51

²⁴ Não se pode restringir o termo 'comunidade' a uma noção de 'baixa renda', já que a ausência de capital social, também em famílias ou comunidades abastadas, tem um efeito negativo substancial – o problema da dependência química é um bom exemplo disso.

²⁵ Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p.52

rivalidade²⁶. O primeiro se refere ao fato de que aquelas pessoas que pagam por um determinado bem podem usá-lo, assim como também os que não pagam podem usá-lo. No caso de um bem privado, quem paga por ele pode usá-lo e quem não paga, não. A lei da não-rivalidade se refere ao fato de que o uso por parte de uma pessoa de um determinado bem público, não interfere com o uso de outra pessoa do mesmo bem, ao mesmo tempo. Também nesse caso, a lógica privada é oposta.

“O fortalecimento do bem público vai muito além da ação estatal. O acompanhamento de obras públicas por parte de instituições da sociedade civil e o compromisso de empresas privadas para que esses bens funcionem representam um benefício social agregado muito maior que qualquer ação caritativa aleatória. Sendo assim, os bens públicos funcionam, também como condicionante fundamental para que a transformação social ocorra e o ciclo da miséria seja interrompido.”²⁷

Promover uma atitude e um comportamento de inserção laboral e social por parte de pessoas com deficiências físicas, sem a transferência de bens públicos como uma rampa nas calçadas ou elevadores nos ônibus, seria pouco eficaz. É a isto que o autor se refere quando indica que limitar a transação no contexto de mercado social a uma estratégia de transferência e adoção de conhecimentos, atitudes e práticas sociais anula a dificuldade real encontrada em estimular mudanças de comportamento.

2.3 MARKETING MIX SOCIAL

O marketing social é uma ferramenta estratégica para o planejamento de investimentos sociais que, como todo elemento estratégico, tem o fim de “evoluir de uma situação presente, até uma situação desejada no futuro”. O que lhe dá o cunho estratégico a uma ferramenta ou intervenção planejada de transformação social é a análise objetiva da situação presente para uma compreensão mais ampla dos elementos ou variáveis que influenciam e rodeiam um determinado comportamento social. Esta análise outorga pistas realistas sobre um mercado social específico para traçar os lineamentos que levarão à situação desejada.

“Não é possível que uma política social seja efetiva e que se utilizem eficientemente

²⁶ Mansfield, Edwin *Microeconomics*, 7th. Edition, W. W. Norton & Company, Inc. New York, 1991, p.324 Em: Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p.67

²⁷ Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p.68

*os recursos existentes se não se dispõe de uma análise objetiva da situação social a ser modificada. Não bastam as descrições quantitativas das carências da população. É necessário também possuir outra informação que permita a sua interpretação.*²⁸

Fontes indica que essa análise deve ser desenvolvida menos com motivações ideológicas e mais fundamentada em bases empíricas de verificação do seu impacto para o crescimento econômico e diminuição das desigualdades sociais.

Uma das grandes contribuições de Kotler e Roberto (1992) que outorgou um sentido mais estratégico às intervenções sociais, foi a de indicar como as quatro principais variáveis de toda transação comercial – produto, ponto de distribuição, preço e promoção²⁹ – teriam o seu equivalente em uma transação social. Fontes, por sua vez, inclui, naquilo que ele denomina de terceira geração do marketing social, mais dois P's no marketing mix social: o de pessoal e de população adotante.

A variável que define a dinâmica de atuação de um determinado tipo de mercado é o produto que está sendo transferido ou oferecido. Caso se trate da promoção de um produto comercial, mesmo articulada com uma ação social, a estratégia é de marketing comercial. Da mesma forma, se há constatação de que o produto social está sendo o único produto promovido pela instituição, ela estará efetivando uma ação de marketing social.

Atualmente, a prioridade para o desenvolvimento e definição dos produtos sociais das organizações sociais é estabelecida pela emergência ou pela magnitude dos problemas e não em função das transformações que se espera sejam obtidas. Por esse motivo, geralmente, ele é definido com o nome próprio do problema social a ser resolvido ou da área de atuação: saúde, meio ambiente, etc. Entretanto, o produto social é aquela prática, comportamento, atitude ou conhecimento a ser promovido pelo gestor social e adotado por uma população escolhida para esse investimento social, a partir da identificação das suas necessidades.

“O abandono de uma idéia ou comportamento adverso ou a adoção de novas idéias

²⁸ Cohen, Ernesto e Rolando Franco, *Op.cit* p. 33

²⁹ Denominadas pelos autores como as quatro P's do Marketing Mix comercial.

*e comportamentos é o objetivo do marketing social. O 'produto' a ser colocado no mercado são idéias e comportamentos”.*³⁰

Kotler e Roberto (1992) ainda descrevem três tipos de produtos sociais. O primeiro tipo é uma idéia social em forma de crença, atitude ou valor. O segundo tipo de produto social é uma prática social, que pode tomar forma de uma ação isolada por parte do adotante ou de um comportamento sustentável. O terceiro tipo de produto é um objeto tangível. Neste último caso os autores advertem que esses objetos não são realmente produtos sociais, mas instrumentos que acompanham o estabelecimento de uma prática social. Se a prática é o comportamento sexual seguro, o instrumento pode ser o preservativo.

O objeto tangível ou instrumento de Kotler e Roberto é denominado por Fontes (2001) de tecnologia social, enfatizando o argumento de que a adoção é de idéias e práticas e que os objetos tangíveis devem ser considerados tecnologias sociais pela sua capacidade de facilitar dito processo de adoção.

*“A tecnologia social facilita a adoção de comportamentos sociais e representa uma aliada fundamental para a atuação no mercado social [...] mas ela por si só não tem poder para introduzir um novo comportamento”.*³¹

O produto social não é definido somente pelo critério dos gestores ou investidores sociais. Ele é estruturado em torno das necessidades da população adotante -ou nível de demanda da população- e da percepção técnica sobre a necessidade de novos produtos sociais. A fusão de ambas pode garantir uma definição estratégica das ações sociais a fim de que os investimentos sociais tenham maior impacto.

*“As decisões [na área social] costumam ser tomadas com as melhores intenções de atender às necessidades de uma determinada população, mas geralmente carecem de análise técnica das alternativas que permita selecionar a mais eficaz para a consecução dos objetivos procurados e mais eficiente na utilização dos recursos que serão destinados a tal programa.”*³²

³⁰ Kotler, P e Eduardo Roberto. *Marketing Social. Estratégias para Alterar o Comportamento Público*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1992, p.26

³¹ Fontes, Miguel, 2001. *Op.cit.* p.86

³² Cohen, Ernesto e Rolando Franco. *Op.cit.*, p. 13

Se por um lado da análise técnica de um determinado mercado social esta a identificação, por parte dos gestores, de novos produtos sociais, pelo outro está a identificação das necessidades da população. Kotler não considerou a população como uma variável P do marketing mix social, mas considerou-a no exercício preliminar de segmentação³³. Segundo ele, os quatro P's estariam definidos a partir daquele exercício estratégico.

Fontes concorda inicialmente com essa concepção, mas agrega que, além de a segmentação oferecer condicionantes específicas para o delineamento e cumprimento de objetivos, a população adotante deve ser analisada com maior precisão, já que nem sempre o segmento que se quer beneficiar com um investimento social, é aquele que efetivamente adotará um produto social.

“No caso da violência doméstica, muitos projetos sociais tentam trabalhar a vitimização das mulheres e crianças de atos de violência. No entanto, é lógico que o público que deve modificar seu comportamento é o causador da violência, nesse caso, os homens. Sendo assim, o público--adotante acaba por apresentar um perfil diferente daquele definido como o seu segmento social.”³⁴

No caso dos adolescentes, por exemplo, a situação é diferente, já que eles são, ao mesmo tempo, segmento beneficiário do investimento e adotantes da maioria dos produtos sociais e tecnologias social oferecida.

Há ainda uma variável elementar na dinâmica do mercado social que poderia passar despercebida quando se faz uma descrição superficial do perfil de uma população. A adoção de comportamentos não ocorre geralmente de forma automática. Os produtos sociais vão de encontro a comportamentos e idéias arraigadas em um segmento populacional específico, vão de encontro às crenças tradicionais, práticas culturais, medos pessoais e normas sociais. Superar essas práticas para adotar um produto social com vantagens que, as vezes, não são óbvias, nem de curto prazo, implica um custo. E o balanço mental entre as vantagens de um novo produto social e aquele custo, estabelece o preço social

³³ Fontes (2001) define 'segmentação' como a "estratégia de definir cortes por perfil populacional, geográfico, de renda, de idade e/ou temático". p.91

Existe uma instância individual de vantagens e custos, assim como uma instância coletiva. Nem sempre a adoção de comportamentos deriva em um benefício individual. A diferença entre o mercado social e o mercado comercial no qual, por um preço pago, sempre há um benefício pessoal, é que no primeiro, muitas, mas não todas as mudanças de comportamento, derivam em benefícios individuais. Porém -e esta é uma característica fundamental nesta dinâmica-, toda adoção de produtos sociais deriva no benefício da sociedade em geral.

A validação de qual será o benefício e da medida em que um benefício para a sociedade será gerado é um exercício que faz possível prever e demonstrar o impacto social dos investimentos para a promoção de novas práticas, idéias e conhecimentos sociais, a geração de capital social e o fortalecimento de bens públicos. Em outras palavras, o potencial de transformação social desse investimento.³⁵

“Essa avaliação pode incluir indicadores de resultado, como, por exemplo, a produtividade futura de crianças e adolescentes no mercado de trabalho [...]. Esses indicadores podem ser utilizados para facilitar o reconhecimento e divulgação do crescimento econômico obtido, a partir dos investimentos realizados no setor. Isso vale, também, para outros setores sociais, como saúde e desenvolvimento social. Nesse caso, as políticas públicas poderão passar por uma avaliação do potencial de geração de riqueza econômica e social, contribuindo para a demonstração da sua função em prol da transformação social.”³⁶

Quando se fala de dinâmica de mercados se fala de oferta e de demanda. O caso do mercado social não é exceção. Também aqui há oferta de produtos sociais, de serviços sociais e de tecnologias sociais; e também aqui há uma demanda, às vezes muito tímida, por esses produtos, serviços e tecnologias. Dois elementos ou variáveis do marketing mix social estão intimamente ligados à oferta e demanda são

³⁴ Fontes, Miguel, 2001. *Op.cit.* p.92

³⁵ Fontes indica, no seu capítulo sobre o balanço social, que a verificação dos benefícios tem se restringido a aferição do grau de satisfação do público beneficiário de ações sociais -no melhor dos casos- e na aferição de quanto será o ganho de uma instituição ou empresa com essa ação social -no pior dos casos-, mas nunca como instrumento para verificar o potencial de transformação social, de benefício econômico e social que um determinado investimento traz para a sociedade. Ele indica que tem se feito *“com que o conceito de balanço social se afaste de sua verdadeira função – a demonstração dos resultados sociais da empresa, e não a demonstração dos resultados da empresa com o social.”*

³⁶ Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p.67

o P do ponto de distribuição e o P da promoção social.

A variável ponto de distribuição, segundo Fontes (2001) é constituída por estratégias e fatores que aproximam a oferta de produtos sociais, tecnologias sociais e serviços sociais a uma população específica, ou seja, à demanda. O ponto de distribuição podem ser pontos fixos onde se concentram os produtos sociais. Não obstante, outros tipos de ações de aproximação da oferta à demanda são realizadas com esse fim (tendas de campanha de vacinação em lugares estratégicos das cidades, por exemplo) e, ainda, os próprios adotantes (já no estágio de mudança relativo à replicação de condutas) são utilizados como ponto de distribuição de idéias, comportamentos ou tecnologias sociais. Os chamados multiplicadores têm contribuído para ampliar o impacto de investimentos sociais. Os agentes comunitários de saúde são um bom exemplo disso.

Uma estratégia focada no ponto de distribuição também está relacionada à redefinição da oferta de serviços sociais, como afirmam Cohen e Franco (1993). Eles afirmam que em muitas ocasiões os programas apresentam defeitos no modo como são oferecidos e que se requerem estudos que indiquem formas de realizar a entrega e a concomitante recepção dos bens ou serviços ofertados aos supostos beneficiários.

Do outro lado da moeda e complementar às estratégias de aproximação da oferta à demanda, estão as estratégias de promoção social. Elas têm exatamente a função inversa, a saber, a de aproximar a demanda –a população adotante- aos produtos sociais, serviços e tecnologias sociais: à oferta.

Em função do alto preço social que deve ser pago pela população para a adoção de produtos sociais ou pelo uso de tecnologias e serviços sociais a demanda por eles não sempre é automática como no mercado comercial. A percepção de altos custos (sociais, psicológicos, culturais) é muito maior que a percepção sobre as vantagens do produto social. O objetivo fundamental de uma estratégia de promoção social, nesse caso, poderia se traduzir como o fato de aumentar, então, a percepção dos benefícios do produto social oferecido pelo gestor ou agente de mudança social

e reduzir ao máximo os custos percebidos na adoção. Dessa forma chama-se a população à adoção de um produto social, ou aproxima-se a demanda à oferta de produtos e tecnologias sociais.

No caso da oferta de serviços públicos e sociais, a promoção social também se constitui em uma estratégia de aproximação da demanda ao facilitar o acesso de uma população aos serviços sociais mediante a superação de obstáculos culturais (um dos principais tipos de preço social). Para conseguir que se usem os serviços faz-se necessário analisar o modo em que os problemas de demanda afetam a seus potenciais destinatários. Antes de tudo, deve-se fornecer informação sobre os serviços existentes. Mas, na maioria dos casos a informação não basta, como será analisado no capítulo seguinte.

“A melhor forma de entender as estratégias de promoção é a inversão da lógica que define as estratégias de ponto-de-distribuição; ou seja, promoção é qualquer estratégia utilizada para a aproximar a demanda à oferta dos produtos sociais. Essa aproximação pode ser feita com o aumento dos incentivos para adoção do produto social, como também no favorecimento de mensagens, linguagem e realidades mais próximas do público adotante.”³⁷

Esse favorecimento de mensagens, linguagem e realidades mais próximas à população pode ser chamado de comunicação social, não no seu sentido tradicional, que restringe o termo à utilização de meios massivos de comunicação, senão vista como um conjunto de previsões estratégicas para a formulação de mensagens que têm por objetivo influenciar na mudança de comportamento das pessoas e da sociedade.

³⁷Fontes, Miguel. *Op. Cit.*, p.91

3. TEORIAS DE MUDANÇA DE COMPORTAMENTOS

3.1 DA PERSPECTIVA ECOLÓGICA

Toda intervenção social com foco no aspecto da promoção e a comunicação social implica um processo que envolve no mínimo dois elementos e um fluxo de informação, mensagens, percepções e sensações que, ao mesmo tempo que influenciam o processo particular de comunicação, também são influenciados por outros elementos pessoais, interpessoais e contextuais. Segundo Witte & Morrison *“Effective communication is mutually constructed between people in social interactions. Any communication process takes place in a context, within which participants bring their own personal experiences, knowledge and beliefs.”*¹

Esse enfoque, denominado de perspectiva ecológica², define duas noções que ajudam a direcionar a identificação de elementos de influência pessoal e ambiental para as intervenções sociais focadas na promoção e comunicação social. A primeira delas, considera que o comportamento é afetado por múltiplos níveis de influência³ e a segunda tem relação com a possibilidade de causalidade recíproca entre as pessoas e seu entorno. Em outras palavras, o comportamento influencia no entorno social ao mesmo tempo que é influenciado por ele.

Durante os últimos quarenta anos pesquisadores da área de comunicação, especialmente aqueles relacionados à temática da saúde vêm debatendo teorias e marcos conceituais para a pesquisa e a prática da comunicação para a mudança de comportamentos. A probabilidade de obter sucesso em uma intervenção social é muito

¹ Witte, Kim and Morrison, Kelly. *Intercultural and Cross-Cultural Health Communication: Understanding People and Motivating Healthy Behavior*, In International and Intercultural Communication Annual. Michigan State University, 1995, p.2

² Glanz et al., *Teorias de un vistazo: Guia para la práctica de la promoción de la salud*. Instituto Nacional del Cancer Bethesda, 1993, p. 8

³ Glanz et al. cita Mc Leroy et al. (1988) quem os define como fatores intrapessoais ou individuais (aquelas características individuais que influenciam no comportamento, como os conhecimentos, atitudes, crenças, traços de personalidade), fatores interpessoais (processos interpessoais e grupos primários de influência, como a família, os amigos, os pares, que proporcionam identidade social, apoio e definição de papéis sociais), fatores institucionais ou organizativos (normas, regulamentos, políticas em estruturas formais), fatores comunitários (redes e normas sociais de natureza formal ou informal) e fatores de política pública (políticas locais, estatais, federais e a lei que regulamentam ou respalda as intervenções sociais).

maior, se ela for baseada numa clara compreensão dos comportamentos que se pretendem modificar ou potencializar e do contexto em que esses comportamentos se desenvolvem. O emprego de modelos de planejamento estratégico e a melhora contínua das intervenções a partir de avaliações periódicas são elementos que também incidem no sucesso.

Em todas estas instâncias, modelos que explicam e definem as variáveis que influenciam nos comportamentos exercem uma função crítica e fundamental. De acordo com Glanz *et al*⁴, as teorias dão respostas sobre o 'porque' dos comportamentos, o 'que' é necessário saber antes de organizar uma intervenção para modificá-los ou potencializá-los (se positivos) e o 'como' planejar as estratégias para melhor conseguir os objetivos e os efeitos esperados na população. Em síntese, elas explicam o comportamento –suas características, dinâmicas, processos para modificá-los e o efeito das influências externas- e assinalam as formas de conseguir a sua mudança.

Ainda que a teoria não produz intervenções eficazes por si mesmo, o planejamento, execução e avaliação sustentada nela, sim.

3.2 MODELOS E MARCOS TEÓRICOS DA MUDANÇA COMPORTAMENTAL

Grande parte das teorias explicadas a continuação provêm das ciências sociais e das ciências do comportamento e foram construídas de forma derivativa e eclética de disciplinas como a psicologia, sociologia, antropologia, comportamento de mercado e marketing. Algumas delas não foram cientificamente comprovadas pelo que serão denominadas de marcos conceituais ou teóricos.

Da mesma forma, não é possível afirmar que exista uma única teoria aplicável a todos os casos. Dependendo da unidade de análise (indivíduos, grupos, organizações, comunidades), do assunto ou questão social e do tipo de comportamento que se pretende modificar existem diferentes marcos teóricos que se pode aplicar.

⁴ *ibidem*, p. 3

Tomando em conta os níveis de influência da perspectiva ecológica, é possível agrupar os marcos teóricos em três desses níveis: o individual, o interpessoal e o comunitário. Eles se encontram descritos nas teorias apresentadas a continuação:

Modelo de Crenças em Saúde (*Health Belief Model*). De acordo com esta teoria, os comportamentos se encontram em função tanto do conhecimento como das atitudes dos indivíduos, influenciados pela sua percepção de vulnerabilidade a uma doença, problema ou carência e pela percepção de autoeficácia de um tratamento ou de levar a cabo a solução ao problema.

Segundo Becker (1979) a adoção de um comportamento de prevenção é definido por cinco elementos. Em primeiro lugar, em função de como os indivíduos percebem que são susceptíveis a um problema de saúde. Em segundo lugar, em função da gravidade atribuída a esse problema. Em terceiro, da percepção da eficácia tanto dos tratamentos para o problema como das ações preventivas; em quarto, de que além de eficazes, sejam de baixo custo (o de nenhum custo); e, por último, que sejam encorajados a tomar ações saudáveis.

Graeff, Elder & Booth (1993) afirmam que o Modelo de Crenças em Saúde apresenta algumas debilidades, como, por exemplo, que qualquer crença em saúde competirá com outras crenças e atitudes da pessoa, e que portanto, os cinco elementos antes mencionados atuarão de forma diferente de pessoa a pessoa. Por outro lado, eles indicam que pesquisas na área da psicologia social demonstraram que a formação de crenças é consequência de uma mudança de comportamento e não precede a esta. Por último, componentes de uma crença em saúde sempre serão mais difíceis de mensurar do que comportamentos específicos.

Carmel (1991) explica este modelo partindo da teoria de que conhecimentos e atitudes são importantes pré-requisitos para a mudança de comportamentos, porém não a garantem. Existem diversos fatores que influenciam no fato de uma pessoa mudar de comportamento e a outra não. A autora descreve o modelo de crenças em saúde como uma teoria sistemática desenvolvida para entender a adoção de

práticas preventivas de saúde e que inclui um conjunto de percepções baseadas no conhecimento e crenças que um indivíduo tem sobre uma doença.

O modelo é descrito por Carmel, também, em função da susceptibilidade percebida, da gravidade atribuída, da percepção da eficácia de solução, do custo percebido e do encorajamento recebido para tomar ações, e se sustenta sobre três pressupostos básicos. Em primeiro lugar, que os indivíduos se interessam pela proteção da sua saúde; em segundo lugar, que os indivíduos acreditam que são capazes de ter algum controle sobre a sua saúde e doenças; e, por último, que os indivíduos realizam cálculos racionais de custo-benefício antes de adotar condutas preventivas.

Um aporte importante deste modelo se refere ao fato de contribuir significativamente com a explicação e predição de comportamentos em saúde, principalmente no relativo às barreiras percebidas ou custo de adoção do comportamento. Isto pode ajudar a definir melhor o foco de uma pesquisa comportamental e desenvolver intervenções mais eficientes.

Carmel também identifica certas limitações neste modelo, que partem do fato de ser derivado de pressupostos relativos a uma cultura ocidentalizada e de que nem sempre as decisões são tomadas de forma racional.

“Even in (Western) subcultures where people fully accept these assumption, we well know that human behavior in general, and risky behavior in particular, is not always motivated by rational calculations”⁵

Outra limitação tem a ver com o fato de tratar-se de um modelo psicosocial, e, como tal, restringido à relação da conduta com os conhecimentos e crenças de um indivíduo; porém, o modelo não toma em conta elementos ou variáveis relacionados a outras influências micro ou macro sociais.

⁵ Carmel, Sara *The Health Belief Model in the research of AIDS-related preventive behavior*, In Public Health Review 1990;91: 18 University Center for the Health Sciences, Ben-Gurion University of the Negev, Israel, 1991, pp

Modelo de Comunicação/Persuasão (*Communication/Persuasion Model*).

McGuire (1964) enfatiza que a comunicação pode ser utilizada para modificar atitudes e comportamentos, sendo que a efetividade de uma intervenção de comunicação dependerá das variáveis de *Inputs* (ou estímulos) e de *Outputs* (ou respostas aos estímulos).

Graeff, Elder & Booth (1993) afirmam em relação a estes conceitos que *"Input variables include the source of a message, the message itself, the channel by which it is sent, receiver characteristics, and destination. Output variables refer to changes in specific cognitive factors, such as knowledge, attitudes and decision making, as well as observable behaviors."*⁶

Segundo o modelo, mudanças de hábitos de saúde e outros comportamentos sempre estarão condicionadas a mudanças prévias no conhecimento e às atitudes relacionadas a esse problema de saúde.

Teoria da Ação Raciocinada (*Theory of Reasoned Action*). Tomando como premissa que o ser humano é um ser racional e que os comportamentos estão subeditados a um controle voluntário, esta teoria desenvolvida inicialmente por Fishbein & Ajzen (1975,1980) constrói uma concepção que articula crenças, atitudes, intenções e comportamento. As crenças comportamentais e normativas (estruturas cognitivas) influenciam as atitudes individuais e as normas subjetivas, que, por sua vez, moldam a intenção de um indivíduo a adotar um comportamento.

Graeff, Elder & Booth (1993), ao descrever esta teoria, enfatizam o papel da intenção do indivíduo sobre o comportamento específico, indicando que todo comportamento geralmente se segue de uma intenção e não ocorrerá sem ela. Em outras palavras, a intenção é vista como o melhor indício de que o comportamento sugerido ocorrerá. Um ponto importante a ser mencionado é que as intenções estarão influenciadas por outras atitudes relacionadas ao comportamento em

⁶ Graeff, Judith A., John P. Elder, and Elizabeth Mills Booth, *Communication for Health and Behavior Change – A Developing Country Perspective* - Academy for Educational Development, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993, 1st. Ed., p.21

questão e pela crença “normativa” ou social (dos seus pares) sobre esse comportamento.

A concepção linear de mudança de comportamento é ressaltada por Denison (1996) como uma crítica a este modelo, assim como o fato de não tomar em conta fatores estruturais e ambientais como influentes na mudança.

Modelo Transteórico o “Etapas de Mudança (Transtheoretical Model or “Stages of Change”). Prochaska (1979) propõe uma explicação e mensuramento da mudança de comportamento, identificando cinco estágios independentes, a saber: a pre-contemplação, a contemplação, a preparação para a ação, a ação e a manutenção dessa ação.

Em palavras de Graeff, Elder & Booth (1993), na etapa da *precontemplação* a pessoa nem sequer pensa sobre o comportamento, na seguinte etapa de *contemplação* já existe uma certa disposição ou consideração do indivíduo pela mudança, porém não se sente ainda preparado para ela. *Preparação para a ação* é quando o indivíduo reconhece o problema e pretende mudar o comportamento no curto prazo. *Ação* se refere ao momento em que a mudança de comportamento se inicia e *manutenção* à materialização no longo prazo da mudança. Tanto na etapa da ação, quanto na da manutenção podem ocorrer voltas momentâneas ou esporádicas ao comportamento anterior. Entre etapa e etapa existe no indivíduo uma atividade de raciocínio para avaliar os prós e contras da mudança de comportamento.

Denison (1996) identifica os usos que se pode fazer desta teoria tanto na identificação e explicação de comportamentos relacionados à saúde como no desenho de estratégias de prevenção de doenças. Ressalta, porém, algumas limitações, como o fato de ser focada no indivíduo sem tomar em conta o papel que os fatores estruturais e ambientais do indivíduo podem ter na sua capacidade de assumir e adotar uma mudança de comportamento. Da mesma forma, se restringe muito a uma descrição de estágios, sem aprofundar numa explicação causal ou de interrelação entre esses estágios.

Modelo Precede/Procede (*Precede/Proceed Model*). Idealizado por Lawrence Green na década dos 80, este modelo é uma verdadeira fórmula para o desenvolvimento de esforços pragmáticos de mudança de comportamentos, que consiste na análise inicial das necessidades de saúde de uma comunidade catalogando-as em cinco tipos diferentes de diagnóstico: diagnóstico social, epidemiológico, comportamental, educacional e de administração e político. Neste sentido, sai um pouco da esfera de análise puramente individual para focalizar no nível comunitário. Inclusive os diagnósticos comportamental e educacional, enfatizam na sua relação com o meio ambiente. - Graeff, Elder & Booth (1993)

Modelo Difusão de Inovações (*Diffusion of Innovations Model*): Este modelo criado por Rogers & Shoemakers (1971- 1973) enfatiza o papel dos agentes de mudança no ambiente social em detrimento do foco no indivíduo. A ideia se centra em como parentes, vizinhos, agentes comunitários ou de saúde podem contribuir em produzir mudanças de comportamento, estabelecendo relações interpessoais, identificando os problemas na comunidade ou motivando diretamente para a adoção ou manutenção de comportamentos.

Teoria de Aprendizagem Social (*Social Learning Theory*): Segundo Graeff, Elder & Booth (1993), esta teoria pensada por Bandura e Rotter, 1954, enfatiza a relação triádica entre a pessoa (entendida como os processos cognitivos individuais), o comportamento e o meio ambiente. Esta relação de determinismo recíproco ou causalidade recíproca, revela como o ambiente determina certos comportamento, enquanto cada pessoa utiliza de o seu processo cognitivo para interpretar tanto o seu ambiente quanto o comportamento adotado, e também se comporta em certas formas que modificam o influenciam o ambiente.

Esta teoria, segundo os autores, realiza, pela primeira vez, uma ponte entre os modelos de tomada de decisão cognitiva e racional e as teorias comportamentais, vinculando-as à influência do meio ambiente.

As variáveis que entram em jogo nesta teoria são os de autoconfiança e de expectativa nos resultados da ação. Uma pessoa se torna confiante de uma ação

ou comportamento a partir da própria experiência ou da observação dos seus pares quando a ação foi levada a cabo com sucesso. Da mesma forma, uma expectativa positiva ou negativa dos resultados da ação, será tida em função da experiência própria ou da observação.

Bandura (1977), divide o processo da adoção dos comportamentos pela observação dos pares em quatro estágios: a) atenção sobre o comportamento; b) retenção do que foi observado; c) reprodução do comportamento e; d) reforço do comportamento.

Análise de Comportamento Aplicado (Applied Behavior Analysis). A maior parte das teorias de mudança de comportamentos, segundo Graeff, Elder & Booth (1993) enfatiza os processos cognitivos e os precedentes da adoção dos comportamentos, enquanto a teoria defendida por eles reforça as relações entre os comportamentos e as suas conseqüências.

São três as categorias de análise desta teoria. Em primeiro lugar, a categoria *antecedentes*, que são aqueles eventos do ambiente social que provocam ou fomentam um determinado comportamento. *Antecedentes* que reproduzem sinais precedentes a um comportamento específico, incrementam a probabilidade de que o comportamento aconteça em um momento e espaço específico.

Em segundo lugar, a categoria *conseqüências*, que são aqueles eventos no ambiente social que procedem os comportamentos e os fortalecem, debilitam, ou os detém. Geralmente as pessoas tendem a reproduzir comportamentos com conseqüências positivas (comportamentos que deram resultados positivos) e a evitar comportamentos de conseqüências negativas. Dentro desta categoria encontramos a ação de *reforçamento* de conduta, que se refere aos fatos que fortalecem uma conduta, e que pode ser, também, de caráter positivo ou negativo, natural ou induzido; e encontramos o *castigo*, uma conseqüência negativa que detém ou elimina uma conduta.

A categoria *conseqüências* defende quatro preceitos básicos. O primeiro deles, que toda conseqüência que ocorre imediatamente após o desenvolvimento do

comportamento é mais poderosa do que aquela consequência que ocorre certo tempo depois da sua realização. O segundo preceito defende que quanto mais relevante ou significativa é uma consequência para uma pessoa, tanto maior é a sua influência no comportamento dela. O terceiro enfatiza que uma consequência concreta é mais influente do que um benefício abstrato.

“The concrete consequence of having to walk to the clinic and wait in a crowded room for immunization is often more powerful than the abstract benefit of preventing childhood diseases.”⁷

O último preceito indica que uma vez que o comportamento foi adotado e apreendido não é necessário que este seja seguido por uma consequência positiva para que se mantenha.

Como a grande parte das intervenções na área social enfatizam as ações de caráter preventivo, as *consequências* devem ser induzidas artificialmente, com objetos tangíveis –certificados, blusas, bonés, etc.- ou intangíveis, em forma de recompensa social – reconhecimento de outros membros da família, de líderes comunitários ou de um retorno construtivo. Este tipo de recompensa é geralmente mais efetivo que a recompensa material.

A terceira categoria deste modelo refere-se especificamente aos *comportamentos alvos*, pois as características destes comportamentos têm implicações importantes para uma estratégia de mudança social. Neste sentido, tomar-se-á em consideração se o comportamento já existe, ainda que não na medida suficiente; se o comportamento existe, ainda que não na duração adequada; se o comportamento existe, ainda que não da forma desejada; se o comportamento existe, mas não se dá no momento devido; se o comportamento não se apresenta; se existem comportamentos concorrentes; e se o comportamento alvo é mais complexo do que parece.

⁷ *idem* p. 29

3.3 A COMUNICAÇÃO PARA A MUDANÇA SOCIAL

Segundo Kretzer & Larson (1998) nenhuma teoria de mudança de comportamentos tem se mostrado suficientemente consistente como para prever comportamentos porém todas elas aportam noções que podem ser integradas em intervenções sociais específicas para a mudança de comportamentos sociais. As noções que as teorias mencionam e que são de certa forma comuns a todas elas, são as de percepção de autoeficácia, crenças, ameaças percebidas, normas sociais e subjetivas, intenção de mudança, barreiras, estágios e a mudança como um processo.

No caso de uma intervenção social, independentemente do lineamento estratégico adotado, quem toma as decisões estratégicas daquela intervenção, sempre terá de contar com o apoio daqueles que serão adotantes dos seus produtos sociais e/ou usuários dos serviços públicos relacionados a ela. Mais do que tratar-se de participação política, trata-se especificamente do envolvimento dos adotantes e segmentos beneficiários no planejamento e implementação de programas.

A abordagem de promoção e participação social do UNICEF indica que seus beneficiários são participantes ativos e responsáveis no processo de desenvolvimento e não receptores passivos de serviços ou decisões tomadas por eles. Também reconhece que estratégias sociais de cima para baixo têm falhado em conseguir um impacto positivo no bem-estar das pessoas⁸. Um processo de desenvolvimento mais participativo, nesses termos, implica na necessidade da utilização de ferramentas estratégicas de comunicação, integradas em um processo global de planejamento que tome em conta as intervenções sociais e as políticas públicas e sociais que as dirijam.

Tomando em conta os elementos chaves da mudança de comportamentos, como a percepção de autoeficácia, as ameaças percebidas, as normas sociais, as barreiras culturais, e a noção da mudança como um processo influenciado por uma

⁸ UNICEF, "Social Mobilization and Communication for Change", Fevereiro 1992

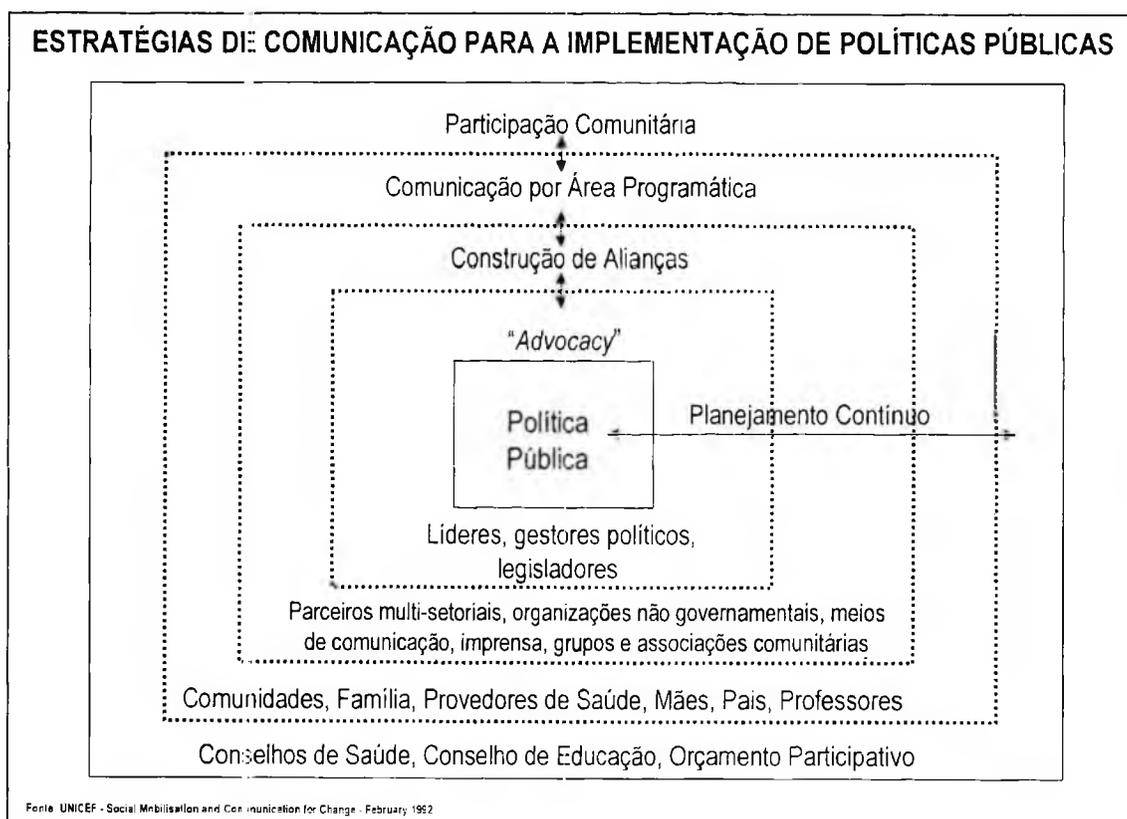
variedade de fatores racionais, emocionais, grupais e institucionais, a comunicação deve ser planejada de forma paralela e em conjunto com o planejamento global das estratégias sociais, e não ser percebida como um componente anexo de suporte em termos de difusão de ações sociais, produção de materiais informativos ou assessoria de imagem institucional.

O documento do UNICEF indica que a comunicação precisa ser pensada inter-setorialmente e atravessar diferentes níveis sociais (desde as lideranças políticas, até as famílias, crianças, professores e comunidades, passando por parceiros de organizações da sociedade civil, da imprensa e das diferentes instâncias que canalizam a participação social e comunitária) para conseguir um efeito sustentável. Esses níveis se encontram interrelacionados, manifestando a importância crucial de sua integração com um objetivo maior de implementação e gestão de políticas sociais.

As ações de comunicação, se estrategicamente planejadas, fomentarão mudanças de comportamento individuais que, por sua vez, farão mais factível alcançar o sucesso de uma estratégia social. Logicamente, não se pretende afirmar que somente o uso da comunicação estratégica gerará o sucesso. Para isso, se faz necessária uma visão geral dos diferentes elementos que entram em jogo, na implementação de uma estratégia na área social, com o fim de conseguir especificar concretamente quais desses elementos problemáticos serão resolvidos com uma estratégia de comunicação e quais o serão com uma estratégia técnico-operacionais, de infra-estrutura, de tecnologias sociais, entre outras.

4. ESTRATÉGIAS DE COMUNICAÇÃO PARA A MUDANÇA DE COMPORTAMENTOS SOCIAIS

A implementação de uma política social requer mudanças de atitudes e comportamentos não só por parte dos membros de um segmento beneficiário específico, mas também por parte de gestores políticos, planejadores sociais, gerentes de projetos e programas sociais, provedores de serviços públicos e os seus supervisores. Nesse contexto, e de acordo com o gráfico abaixo, o papel da comunicação estratégica para a implementação de políticas públicas é a de promover mudanças de comportamentos mediante o planejamento de processos que coordenem os seus diferentes lineamentos estratégicos.



Assim, como em outro tipo de intervenções, o componente estratégico de uma intervenção em comunicação é fundamental para garantir uma abordagem proativa e de longo prazo.

“The concept of multi-stage, long-term strategic thinking [...] increases the possibility that communication program management will be proactive, rather than reactive. A proactive approach is desirable because its goal is to satisfy long-term objectives whereas under reactive management the longer vision is suspended in order to cope with continuing series of crisis situations. The long-term communication strategy thus becomes subordinated to operations and short-term problems are given higher priority.”¹

4.1 FUNDAMENTOS DA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA

A comunicação estratégica para a mudança de comportamentos sociais, apesar de algumas diferenças entre autores e organizações² que defendem o tema, apresenta alguns princípios que lhe são comuns. O consenso gira em torno a seis fundamentos, que retomam muito daquilo que foi analisado no primeiro capítulo desta dissertação e agregam alguns outros elementos particulares das ciências da comunicação.

O primeiro fundamento da comunicação estratégica para a mudança social indica que todo problema social é multidimensional. Com isto pretende-se afirmar, como já se mencionou em capítulos anteriores, que é impossível tentar resolver um problema social se não se consegue vê-lo desde uma perspectiva integral e que tome em conta tanto a mudança das populações relacionadas a ele como do ambiente que rodeia aquele problema. O ambiente, em termos de capital social, de bens públicos, de serviços públicos e de tecnologias sociais. Foi um mito grande da década dos 80 acreditar que somente a comunicação poderia modificar comportamentos e solucionar problemas sociais. Ela é um componente muito importante, se inserida em processos integrais de planejamento que tomem em conta a diversidade de fatores que geraram um problema social, assim como a diversidade de frentes estratégicas que serão utilizadas para solucioná-lo.

¹ Ministerio de Salud Pública de Guatemala y Johns Hopkins School of Public Health, Center for Communication Programs-Population Communication Services, *Foundations toward a national communication strategy. A ten year communication strategy for the USAID National Family Health Program, Managua, 1991, p.2*

² Fala-se em escolas e organizações, porque a maioria dos conceitos sobre Comunicação para a Mudança Social, vem de escolas e universidades de Saúde Pública ou de Organismos Internacionais. É o caso da Escola de Saúde Pública da Johns Hopkins University, com seu Centro para Programas de Comunicação, o caso da Academia para o Desenvolvimento Educacional-AED, organismos internacionais como OPAS, UNICEF, entre outros.

Corroborando a idéia da diversidade das frentes estratégicas para solucionar problemas sociais multidimensionais, a AED – Academy for Educational Development sugere como um dos princípios do planejamento da comunicação estratégica, o equilíbrio entre a oferta e a demanda. Este princípio implica estruturar objetivos reais, metas reais e mensagens reais: Prometer ou insinuar algo que não poderá ser oferecido pelo programa, ou que não possa ser logrado através desse programa, pode ter um efeito extremamente negativo para os objetivos do mesmo.

“La creación de demanda no tiene sentido si no se está preparado para ofrecer los servicios que se están promoviendo mediante actividades de comunicación. El crear una demanda que no puede ser satisfecha da lugar a frustración entre las personas que buscan los servicios y abruma al personal que no está en condiciones de facilitarlos.”³

Para conseguir equilíbrio entre a oferta e a demanda, a integração dos componentes do programa é fundamental, porque todos são parte de um processo. Os componentes devem ter presente os objetivos de um programa, para dessa forma não perder tempo em atividades que não são de interesse para essa intervenção específica. Ainda, fazendo referência às mensagens, estas devem também ser uniformes e devem antes de tudo reforçar-se, nunca se contradizer.

“El impacto de un programa de comunicación se incrementa cuando existe una coordinación entre todos los componentes del mismo, incluyendo los sistemas de difusión. Los medios de comunicación que se utilicen deben trabajar en conjunción, y expresar mensajes que sean coherentes y que se refuercen mutuamente. Lo que diga el personal de salud tiene que ser recalado por los medios de comunicación y los materiales impresos, y viceversa.”⁴

O texto, elaborado em colaboração com a Johns Hopkins University/PCS indica que campanhas e intervenções de comunicação com uma deficiente coordenação podem facilmente afetar a eficiência e a efetividade de um programa. Campanhas e materiais motivacionais infreqüentes e isoladas correm o risco de não atrair a atenção ou inclusive de confundir as pessoas com mensagens diferentes e provavelmente contraditórias. Sem colaboração em áreas de interesse comum as atividades de comunicação realizadas de forma simultânea, porém descoordenada

³Academy for Educational Development (AED) “Herramientas para desarrollar destrezas en comunicación para la salud”, 1995. . p.4

⁴Academy for Educational Development (AED), *Op.Cit.* p.4

geralmente leva à duplicação de esforços, ao desperdício dos escassos recursos de comunicação e ao uso improdutivo de energia.

O segundo fundamento da comunicação estratégica indica que uma mudança de comportamento evolui com o tempo e é influenciado por fatores individuais, sociais e ambientais. Este aspecto, que está relacionado com os conceitos discutidos no capítulo sobre as teorias de mudança comportamental, também incide sobre o fator tempo. Comportamentos, atitudes e práticas que vão se formando ao longo dos anos de vida das pessoas não mudam de um momento para o outro somente por causa de uma mensagem bem elaborada. Os processos de comunicação devem ser estrategicamente planejados, não só no sentido de entender os fatores que influenciam um comportamento, senão também no sentido de compreender que, devido aos vários estágios pelos quais as pessoas passam antes de modificar um comportamento, intervenções de curto prazo são geralmente pouco ou nada eficazes.

“Behavior change is not immediate, consistent, or smooth, but rather a long-term, erratic, process. Behavior change takes place slowly; it is an incremental process which evolves over a series of small steps. It is not necessarily a clear-cut rational process, but rather a variable process heavily influenced by emotions.”⁵

O texto citado ainda afirma que os comunicadores e outros gestores sociais devem entender que as pessoas não mudam somente porque trabalhadores sociais, agentes comunitários, líderes políticos ou inclusive as suas próprias famílias lhes solicitam a mudança. Há seis fatores inerentes ao ser humano que podem influenciar a mudança (ou estagnação) de seus comportamentos. É importante ter esses elementos em conta pois eles podem contribuir ou reduzir a efetividade de uma intervenção em comunicação.

O primeiro elemento é o físico, baseado na dor e o desconforto. As pessoas terão mais tendência a mudar se no atual comportamento a dor é maior que o benefício. O segundo é o elemento racional, baseado no conhecimento. Algumas

⁵ Ministerio de Salud Pública de Guatemala y Johns Hopkins School of Public Health. Center for Communication Programs-Population Communication Services, *Op. Cit.*, p. 2

peças mudarão ao entender as desvantagens ou ao conhecer as vantagens de um novo comportamento.

O terceiro elemento é o emocional, baseado na intensidade das atitudes, valores e sentimentos tanto em relação ao comportamento atual, como ao comportamento promovido. O elemento prático está relacionado às habilidades adquiridas para incorporar o novo comportamento. Quanto mais a pessoa se sinta capaz de levar a cabo uma atividade específica, maior tendência haverá de levá-la à prática.

O quinto elemento está relacionado à rede de comunicação interpessoal com a qual a pessoa interage, que pode reforçar tanto a continuação de um determinado comportamento, como promover, entre pares, o conhecimento individual, emotivo e de habilidades na direção da mudança do comportamento.

Por último, o elemento estrutural está baseado na situação econômica, legal ou tecnológica onde se dá um determinado comportamento. Algumas pessoas modificam um comportamento porque têm acesso conveniente aos serviços públicos, às tecnologias sociais ou porque moram em um ambiente que propicia a mudança de comportamentos de forma legal, aceitável e realista.

A complexidade de um processo de mudança deve ser seriamente considerada quando se desenha uma intervenção motivacional, informacional ou promocional. A AED indica que no momento de planejar uma intervenção de comunicação é necessário ter identificado exatamente o comportamento, hábito ou conhecimento que se pretende modificar. Uma mudança social depende de uma mudança de comportamento em nível individual, mas, para que essa mudança individual se efetive, o adotante tem que ter passado por múltiplos estágios anteriores de mudança: antes de pensar em mudar um comportamento ou um hábito, uma pessoa precisa ter ciência de que existe algum problema com o seu comportamento (awareness). Em segundo lugar, na hierarquia para a mudança de comportamento, a pessoa precisa conhecer os aspectos negativos do comportamento atual, e os aspectos positivos da adoção do

novo comportamento. Conhecer, porém, não é suficiente, pois a pessoa terá que ter também uma atitude positiva em relação ao novo comportamento e uma atitude negativa a continuar o comportamento anterior. Uma atitude positiva a levará a tomar uma decisão de adotar o comportamento e, depois, a uma efetiva adoção do comportamento. Por último, não adianta adotar um comportamento novo e depois deixar de praticá-lo. É necessária a manutenção do comportamento e a sua posterior replicação (O adctante se converte em um multiplicador do comportamento novo).

Existem grupos populacionais que perante um determinado problema social já passaram da etapa de conhecimento. Nesse caso, não faz sentido realizar uma intervenção que transfira um novo conhecimento, e sim uma campanha que induza à ação. Pelo contrário, existem muitas intervenções que não obtiveram o resultado esperado, porque induziram uma ação, quando a população não tinha ainda conhecimento sobre o assunto. É nesse sentido que, posteriormente, se insistirá tanto nas decisões baseadas na pesquisa: avaliar o nível dos conhecimentos, atitudes e práticas atuais da população onde se pretende intervir e conhecer exatamente em que etapa da mudança ela se encontra.

“Los directores de programas tienen que identificar exactamente los cambios de conducta que las personas a quienes van dirigidos sus programas necesitan adoptar para lograr un estilo de vida saludable, y deben estudiar la viabilidad de llevar a cabo las nuevas conductas en el ambiente en que dichas personas se desenvuelven, antes de empezar a promover el cambio en el público. Cuando se le pide a la gente que haga cosas imposibles el fracaso está casi asegurado.”⁶

Identificar o estágio na mudança de comportamentos é essencial para um desenho de mensagens específicos à população adotante e, principalmente, para a seleção adequada dos meios de comunicação que serão utilizados. Não se pode tentar transferir um conhecimento complicado em trinta segundos de um *spot* televisivo, porém, a televisão se constitui em um meio perfeito para sensibilizar uma população para uma mudança de atitude.

O foco da escola de comunicação para a saúde da Johns Hopkins University CCP/JHU estabelece que, mais que um processo de tomada de decisão individual, a

mudança de comportamento também é um processo social. Nesse sentido a mudança de comportamentos não deve estar focada somente no segmento beneficiário, senão também nas pessoas que o rodeiam e influenciam.

*"Some of the key elements of strategic communication include the recognition that behavior change is as much a societal process as it is an individual decision-making process. Therefore communication programs need to reach multiple audience segments – including family members, elders, young people, health care providers, community leaders, news and entertainment media, and policy-makers – and to identify and evaluate changes at the levels of individual, couple, family, village and nation."*⁷

O seguinte fundamento relaciona-se ao elemento analítico essencial em um processo de planejamento estratégico, e indica que ela se torna efetiva quando tem por objetivo, não somente mudar o pensamento de uma pessoa para ela aceitar o que está sendo promovido, mas quando parte daquilo que a pessoa está pensando, sentindo e necessita com maior urgência. Conhecer a perspectiva da população e as suas motivações em lugar das do comunicador ou gestor social, é fundamental para o desenvolvimento da intervenção. Nesse sentido, a pesquisa da população adotante, os pré-testes de todos os materiais e mensagens de comunicação produzidos, assim como o monitoramento da recepção das mensagens por parte de uma audiência e a avaliação do impacto da estratégia de comunicação asseguram o sucesso de uma intervenção e permitem, ao final, um melhor replanejamento das próximas ações estratégicas.

*"[...] emphasis on audience involvement and participation throughout the project planning, implementation, and evaluation process – in effect, a dialogue between program managers and their intended audiences that includes focus-group research, pretesting, sample surveys, interactive counseling approaches, exit interviews, and even participatory mass media formats. Listening to and obtaining feedback from the audience are built into each step of the program development process."*⁸

A AED reafirma a necessidade de basear toda decisão da intervenção social na pesquisa. Ela indica que para conhecer a perspectiva do usuário é imprescindível a

⁶ Academy for Educational Development (AED), *Op.Cit.* p.3

⁷ Tilson Piotrow, Phillis et. al. *Health Communication. Lessons from family planning and reproductive health.* Center for Communication Programs, Johns Hopkins School of Public Health, PRAEGER, 1997, p.14

utilização de métodos de pesquisa que dêem informação prévia sobre as condições de vida do potencial adotante, assim como de seus conhecimentos, atitudes e práticas relacionadas com a problemática sobre a qual se desenvolverá um programa. Da mesma forma, é importante que seja pesquisado o contexto sociocultural que rodeia a problemática, a situação da instituição encarregada de executar a estratégia, assim como, já na etapa do desenho das mensagens, a compreensão e atrativo dos materiais de comunicação, a supervisão das ações tomadas e a avaliação final da estratégia.

“La investigación puede ser una forma efectiva de ‘escuchar’ a la gente e incorporar sus ideas y opiniones en el proceso de planificación del programa. Las decisiones de diseño y aplicación deben basarse en información fiable obtenida de los informes de investigación que existan, así como de nuevos estudios operacionales y de los sistemas de supervisión que se estén utilizando.”⁸

Métodos de pesquisa que combinem uma aproximação quantitativa e uma qualitativa são ideais se o objetivo é ter uma visão geral e representativa da população, enriquecida de um conhecimento aprofundado sobre os diferentes fatores que influenciam um problema de tipo social.

Uma compreensão mais aprofundada de comportamentos relacionados a uma questão social específica também permite identificar os comportamentos socialmente positivos e ‘resilientes’ na população adotante. Existem inúmeras definições para o termo resiliência, mas todas elas têm a ver com uma adaptação social bem sucedida por parte de uma pessoa exposta ao risco e à adversidade. Rutter (1992) a define como um conjunto de processos sociais e intrapsíquicos que possibilitam ter uma vida “sã” em um meio insano.

Desde o âmbito de estudo da psicopatologia e psicologia do desenvolvimento, a resiliência é definida como “o processo, capacidade ou produto de uma adaptação bem sucedida apesar de circunstâncias ameaçadoras. Resultados positivos apesar de ambientes de alto risco, competência sustentada sob ameaça e recuperação do trauma”¹⁰. Quando aplicado à mudança de práticas, a resiliência se torna uma

⁸ Tilson Piotrow, Phillis et. al.. *Op. Cit.*, p.14

⁹ Academy for Educational Development (AED), *Op. Cit.* p.3

¹⁰ Masten et al. *Resilience and Development: Contributions from the study of children who overcome*

aproximação metodológica que busca identificar membros de uma comunidade específica que, apesar de pertencer a um ambiente de fatores de alto risco, são social e psicologicamente bem adaptados. Nesses indivíduos procura-se determinar que processos, características ou fatores determinaram a adaptação. Os processos identificados servirão de base para uma estratégia de prevenção de comportamentos de risco e promoção de comportamentos socialmente positivos com grande probabilidade de aceitação, pelo fato de as práticas induzidas já existirem efetivamente na comunidade, ainda que como comportamentos atípicos.

Barker (2000) analisou um grupo de jovens de uma comunidade de baixa renda do Rio de Janeiro, não desde a perspectiva de suas deficiências ou carências, mas desde as potencialidades que alguns desses jovens poderiam oferecer para desenvolver um trabalho de promoção da equidade de gênero.

*"It is important to consider that not all boys act in the ways described above in their sexual relations with young women. While it may be the case that most boys are socialized to behave in callous or sexist ways with young women, some –perhaps more than we think- do not act in these ways, or do not act in these ways all the time. Research [...] has identified a minority of young men who show some degree of gender equity in their intimate and sexual interactions with young women [...]. Most of these studies have only identified and described these gender equitable young men. There is less research on how the socialization of these more gender equitable young men is different, and what insights their lives might offer us for encouraging gender equitable attitudes among young men."*¹¹

Tão importante quanto a tomada de decisões baseada na pesquisa das necessidades de uma população dada, assim como das suas potencialidades, se constitui aquilo que a AED denomina de planejamento orientado à população. Ele é o princípio básico da comunicação estratégica focada na demanda e também aquele que norteia todos os restantes. Em cada etapa de uma estratégia de comunicação - desde a análise, desenho, implementação e monitoramento, e avaliação e replanejamento- a população adotante é o principal elemento: a análise é feita sobre ela e o problema que a rodeia; o planejamento da estratégia será realizada com a sua participação; o desenho de mensagens e materiais de comunicação é feito

adversity. In: Development and Psychopathology, 2, 1990, pp.425-441.

¹¹ Barker, Gary. *Gender equitable boys in a gender inequitable world: reflections from qualitative research and programme development in Rio de Janeiro*. Instituto PROMUNDO. In: Sexual and Relationship Therapy, Vol. 15, Nº 3, 2000, pp. 263-282

tomando em conta a sua linguagem, crenças, formas de ver o mundo (cosmovisão), e uma vez produzidas, serão testadas pela população. Os materiais serão distribuídos seguindo as suas preferências e uso dos diferentes meios de comunicação, e assim por diante, até a avaliação geral da estratégia, que, mais uma vez, se baseará no dito pela população adotante para medir a sua efetividade.

“El consumidor o el público a quien va dirigido el programa debe ser el centro de cualquier esfuerzo comunicativo. [...] No importa lo maravillosas que sean las piezas comunicativas, o lo impresionados que estén sus colegas o supervisores con los programas que ha creado; si no logra cambiar los comportamientos de las personas que trata de ayudar habrá fracasado en su empeño.”¹²

O quinto fundamento indica que tanto a comunicação interpessoal como a comunicação através de meios massivos são cruciais para a qualidade da intervenção; a primeira, porque inspira na população confiança nos gestores, oferece um feed-back para a consecução das atividades e permite entender a perspectiva cultural da população adotante; a segunda, porque os meios massivos e as multimídias não somente aumentam a sensibilidade em relação a um assunto e influenciam as normas sociais, senão que oferecem o benefício da ampla cobertura.

“Interpersonal and mass media communication are both subject to the same communication principles and theories even though they may differ in scope and reach. Therefore debates over the relative effectiveness of interpersonal versus mass media communication activities are counterproductive. For instance, carpenters do not compare the relative merits of screwdrivers and hammers. Both are tools which serve specific tasks. Similarly, effective IEC managers should not debate over the merits and demerits of interpersonnal and mass media communication approaches. Both communication techniques are essential elements in any sucessful national program.”¹³

A AED denomina este fundamento de comunicação através de múltiplos canais, e conclui que a colocação de que toda a efetividade de uma intervenção em mãos dos meios de comunicação massiva é coisa do passado. Apesar destes serem realmente úteis, porque possibilitam uma ampla cobertura, existem outros fatores que têm de ser

¹² Academy for Educational Development (AED), *Op. Cit.* p.2

¹³ Ministerio de Salud Pública de Guatemala y Johns Hopkins School of Public Health. Center for Communication Programs-Population Communication Services, *Op. Cit.* p.2

tomadas em conta no momento da seleção dos meios: a cobertura é um deles, a adequação ao objetivo de comunicação (etapa da mudança de comportamento), a possibilidade de um *feed-back* por parte da população, o preço do meio, etc.;

O mais importante numa estratégia é combinar vários meios de comunicação, e realizar um balanço das vantagens e desvantagens de cada um, sempre levando em conta a população e o uso que ela faz dos diferentes meios.

Cada meio tem seu benefício particular, mas usados em conjunto, um ressalta aspectos que o outro não tem. No caso de mudanças em nível de atitudes, são úteis os meios massivos; quando o objetivo é ensinar algum conceito novo (mudança em nível de conhecimento) o ideal é explicar pessoalmente (ou grupalmente), com o apoio de um material impresso que possa servir de consulta, ou para revisão de elementos que não foram retidos com a explicação.

“Qualquiera que sea el medio que se use, la clave del éxito es elegir el mensaje apropiado y probar previamente los materiales de comunicación con una muestra de la población a la que van dirigidos, antes de proceder a la producción en forma masiva y a su distribución. Es ‘arriesgado’ tratar de ahorrar tiempo y dinero saltándose el paso de la validación [pré-teste], ya que dichas pruebas pueden resultar la diferencia entre el éxito y el fracasso del programa.”¹⁴

A comunicação interpessoal deve ser uma interação de ida e volta, baseada no diálogo positivo entre o gestor e a população. Uma adequada comunicação interpessoal, no entanto, pode não ser uma coisa inerente a todo agente de mudança, seja o pessoal dos serviços públicos, distribuidores de tecnologias sociais ou agentes comunitários, mas eles tem que saber como comunicar com efetividade. A maneira como o agente repassa informação é chave na maneira como o adotante a receberá, tanto em sua forma verbal como não verbal. Quando os agentes comunicam com empatia, respeito e honestidade, os adotantes conseguirão confiar neles, seguir suas instruções e indicações, voltar para visitas de seguimento e comentar com seus amigos e famílias sobre o serviço.

¹⁴ Academy for Educational Development (AED), *Op.Cit.* p.4

“Thirty years of experience demonstrates that once a potential user is motivated by mass media and/or conversations with friends to go to a specific location for [...] information or services, the quality of the information they receive from a provider can be the determining factor in their decision to adopt and continue [a behavior]. Informed choice, and thus quality of care, cannot be assured unless providers receive ongoing training in interpersonal communication skills.”¹⁵

O último fundamento refere-se à formação de um comunicador social e assinala que os comunicadores envolvidos em intervenções sociais estratégicas, devem estar capacitados em marcos teóricos da comunicação social, pesquisa psicográfica, pesquisa qualitativa, segmentação de audiência, planejamento estratégico, gerenciamento de programas de comunicação, técnicas de educação-entretenimento, comunicação interpessoal e uso da comunicação massiva como uma ferramenta motivacional. Formar comunicadores que somente apreendem sobre os usos técnicos dos meios massivos de comunicação restringe imensamente a sua participação e atuação estratégica em intervenções que visem a implementação de políticas sociais.

4.2 CARACTERÍSTICAS DA COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA

Esta dissertação não se aprofundará no estudo da comunicação em si, mas da função que ela cumpre em função de processos mais amplos de mudança social. Schramm (1964) resumiu as cinco categorias nas que podem ser enquadrados esses processos da seguinte forma:

“Change will not take place unless those who are expected to change know and accept the reasons, the methods and rewards for changing. New skills will not be learned unless they are taught. Decisions that involve change in group norms and customs will not be made unless people have the chance to talk them over. And true national participation in economic and social development will never come unless communication flows up as well as down the channels between leaders and the people.”¹⁶

As noções que são apresentadas nessa citação, resumem os cinco lineamentos estratégicos da comunicação, que devem ser traçados de forma integrada para

¹⁵ Ministerio de Salud Pública de Guatemala y Johns Hopkins School of Public Health. Center for Communication Programs-Population Communication Services, *Op. Cit.*, p. 10

garantir o sucesso de uma intervenção com foco na promoção social e participação comunitária.

O quadro abaixo indica a correlação entre as noções de promoção social, as funções da comunicação e os lineamentos de comunicação que mais se adéquam a cada uma delas.

Missão da Promoção Social	Lineamentos da Comunicação	Funções da Comunicação
Consecução de condições estruturais de contexto e o ambiente social que viabilize a formulação de políticas públicas.	"Advocacy"	Informação Comunicação
	Mobilização Social	Informação Comunicação
Intervenção autônoma e dinâmica dos grupos de base comunitária na toma de decisões e na condução participativa e autogestionária dos programas de desenvolvimento	Animação da Participação Comunitária	Comunicação Educação
Estilos de vida de qualidade de segmentos populacionais específicos, mediante a adoção de conhecimentos, atitudes, práticas e tecnologias sociais.	Comunicação Comunitária: indução à mudança de comportamentos	Comunicação Informação Educação
Capacidade de comunicação interpessoal de agentes comunitários e sociais e melhoria da qualidade de atenção nos serviços públicos.	Capacitação	Educação

O primeiro lineamento, o *advocacy* é definido pelo UNICEF como uma intervenção que objetiva a criação de vontade política e de suporte administrativo, financeiro e de pessoal para a formulação e implementação de políticas públicas integradas. Uma estratégia de *advocacy* bem sucedida implica na mudança de atitudes e comportamentos de líderes políticos, econômicos e sociais chaves para a

¹⁶ Schramm, Wilbur. *Mass media and national development*, Stanford University Press, 1964, p.43

mobilização de parcerias e alianças inter-institucionais que tenham como fim a promoção de um determinado produto, serviço ou tecnologia social. O foco deste componente é a formulação de políticas sociais e seu impacto é mensurado na implantação de novas políticas ou no aumento da proporção de recursos alocados a um programa específico.

“Advocacy is the act of lobbying for support or pleading a cause. In the UNICEF context it is usually the act of lobbying political, religious and economic leaders to support broad policies or allocate resources which will benefit children and women by persuading them there is a problem which they can and should help solve.”¹⁷

O segundo componente é o de mobilização de recursos sociais. Este componente é definido como *“... la concertación voluntaria, intensa y sostenida de los recursos y esfuerzos de instituciones sociales claves en respaldo y provecho de un programa de acción de alta prioridad y claro beneficio para la mayoría de los ciudadanos de un país.”¹⁸* Ele engloba, os programas de informação e imagem, com uso preponderante de comunicação massiva e a presença permanente do produto social que está sendo promovido como centro de referência para os diversos veículos massivos de comunicação; seu principal objetivo é informar, educar e outorgar legitimidade do produto social na opinião pública e a sua conseqüente pressão em favor da implantação de políticas públicas relacionadas a esse produto social. A intenção principal é a de conjugar todos os possíveis aliados sociais intersetoriais para aumentar a percepção e a demanda a respeito de uma determinada intervenção de desenvolvimento social.

O terceiro componente de participação comunitária atua em nível micro-social e consiste *“[...] en la activación sistemática del proceso de intervención autónoma y dinámica de la agrupaciones básicas de la sociedad en la toma de decisiones y en la conducción participativa o autogestionária de los programas de desarrollo”¹⁹*. O propósito é tanto a mobilização da população através de canais formais de participação social (p. ex. Conselhos de Saúde), quanto a transferência de habilidades para que os próprios membros dos governos locais, profissionais das áreas de saúde, educação, gênero, agentes comunitários e outros representantes

¹⁷ UNICEF, “*Social Mobilization and Communication for Change*”, Fevereiro 1992, p.8

¹⁸ Texto mimeografado de autor desconhecido. p. 62

comunitários, planejem e executem localmente intervenções de comunicação de um programa, adaptando seus lineamentos estratégicos à especificidade de uma realidade local e aumentando, dessa forma, o seu efeito mobilizador e seu impacto.

“Community participation is a process and a development strategy based on two-way communication, consultation, and the empowerment of people to identify and understand their own problems, decide how best these problems can be overcome, make their own plans and seek appropriate solutions and assistance. Community participation is more than the community utilizing or participating in the provision of or payment for services and should include improving community capacity to organize and manage services.”²⁰

O quarto lineamento é o das estratégias de mudança de comportamentos individuais, relacionado aos mecanismos de influência que procuram persuadir a segmentos populacionais na adoção de conhecimentos, atitudes, práticas e tecnologias sociais específicas à questão ou problema social. Enfatiza-se, aqui, a utilização da comunicação interpessoal como meio de transmitir mensagens de forma direta e culturalmente apropriada, com o intuito de estabelecer um canal de comunicação que ofereça um *feed-back* imediato para o enriquecimento de um processo de motivação apropriado à cultura da população, seus valores tradicionais, suas crenças e linguagem. Neste componente ainda se enquadra o elemento de comunicação massiva, que oferece como principal benefício uma cobertura maior na difusão de mensagens que induzem a mudança de comportamentos. O foco neste componente é a aproximação da demanda à oferta de produtos, serviços e tecnologias sociais.

“Programm communication, often known as programme support communication or development communication, is the planned communication component of programmes designed to change the attitudes and behavior of specific groups of people in specific ways through the use of person-to-person communication, mass media, traditional media or community communication channels”²¹

No último componente, o de capacitação, se inserem as estratégias para a melhoria da capacidade de comunicação interpessoal de agentes comunitários e sociais, assim como à melhoria da qualidade de atenção nos serviços públicos, com

¹⁹ Texto mimeografado de autor desconhecido, p.63

²⁰ UNICEF, *Op. Cit.* p.11

o fim de melhorar a oferta de serviços sociais para fazer frente à demanda gerada.

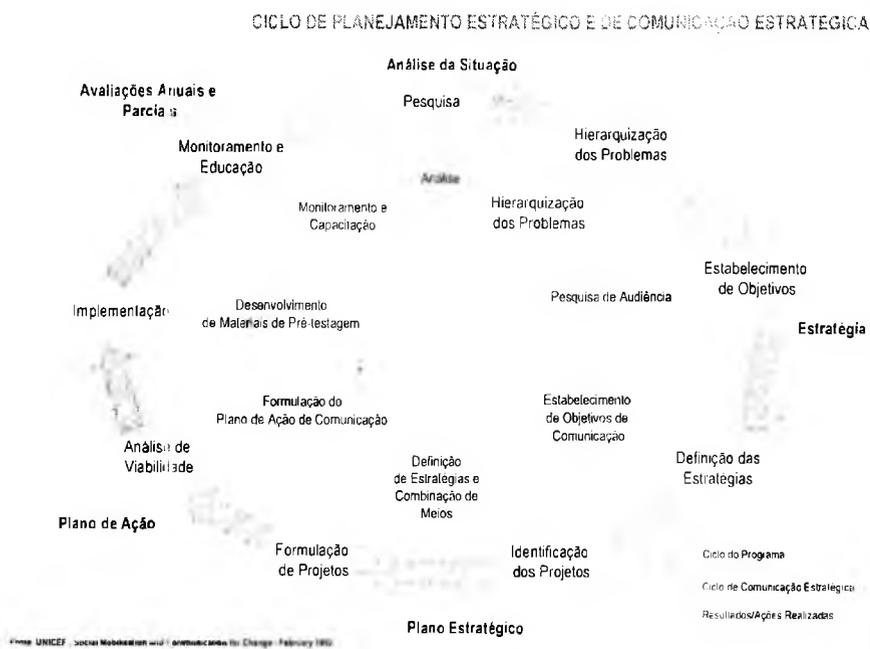
Implementar uma estratégia de comunicação significa executar, no contexto de um processo de planejamento social mais abrangente, um conjunto de prescrições e procedimentos para transmitir às diferentes populações envolvidas direta ou indiretamente com um determinado problema ou questão, mensagens que divulguem conhecimentos, propiciem atitudes e proponham práticas convenientes para melhorar suas condições de vida, de saúde, de direitos ou de educação. A adoção desses conhecimentos, atitudes ou práticas em nível individual, sempre propiciará um impacto nas condições gerais da sociedade. Mas para que isso aconteça é necessário que qualquer indução à mudança social se dê no marco da implementação de uma política social.

4.3 PROCEDIMENTOS

O desenho de uma estratégia de comunicação é um processo cíclico, que inclui ações constantes de monitoramento, análise e revisão e que se fundamenta na proposição de opções e a tomada de decisões informadas de forma sistemática e por etapas. O processo de planejamento da comunicação precisa ser realizado desde as primeiras etapas de planejamento e preparação de um programa ou intervenção social mais abrangente e de acordo com a política pública que gerou o programa ou intervenção.

O quadro abaixo descreve em termos gerais os passos de um ciclo de planejamento social estratégico e como nele se insere o ciclo de planejamento da comunicação estratégica.

²¹ UNICEF, *Op. Cit.* p.8



O ciclo do planejamento da comunicação estratégica se constitui de quatro grandes etapas. Assim como no caso dos princípios da comunicação estratégica descritos no capítulo anterior, também neste caso, os diferentes autores e/ou escolas de comunicação da saúde denominam de forma diferente essas etapas ou incluem diferentes subcomponentes a cada uma delas. Independentemente desse fato, que se constata na revisão bibliográfica, as quatro grandes etapas que todas elas denominam de uma ou outra maneira são a Análise, o Desenho do Plano de Comunicação, a Implementação e Monitoramento do Plano e, por último a Avaliação e Replanejamento.

4.3.1 ANÁLISE

No capítulo anterior se reforçou a idéia de que o elemento analítico é essencial em um processo de planejamento estratégico, e se indicou que o processo resulta mais efetivo quando parte do que a pessoa a quem vai dirigida a intervenção está pensando, sentindo e precisa com maior urgência. Conhecendo a perspectiva da população e as suas motivações para a mudança e agregando a estas o

conhecimento técnico sobre o assunto social em questão, a intervenção tem muito mais probabilidade de consecução e sustentabilidade de seus objetivos programáticos.

Como definido pelo Centro para Programas de Comunicação da Johns Hopkins University (1997), independentemente do problema ou questão social e dos objetivos do programa, a principal tarefa da análise comunicacional é identificar o que é necessário em termos de comunicação para alcançar os objetivos do programa.

*"Persuasive communication takes the audience's perspective. Effective messages build on people's current thoughts, feelings, and needs and do not disregard or contradict them. Therefore communication program planners listen to what people say. Through extensive fact-finding, they learn what people really do know, think, and believe. This critically important information, which may be sought from any number of different sources is essential to design an effective communication program."*²²

Dessa forma a análise privilegia informação estratégica relacionada à população adotante (Quais são os comportamentos que devem ser mudados ou promovidos para que os objetivos do programa sejam alcançados?); informação sobre as políticas públicas e programas vigentes relacionadas ao problema ou questão social da intervenção (Quais são os acordos internacionais, as políticas nacionais e locais, normas, padrões demográficos relacionados ao problema e lineamentos estratégicos das políticas públicas?); informação sobre outras organizações -governamentais, não governamentais e privadas- que desenvolvem um trabalho relacionado ao problema social em questão (Quais são as possíveis parcerias e alianças que poderiam ser desenvolvidas? Como fazer para não duplicar esforços?); e, por último, informação estratégica sobre os recursos de comunicação (Quais são os principais canais para chegar a audiência? Que meios alternativos podem ser utilizados para chegar com mais eficácia a população?).

Já que a comunicação estratégica planeja a mudança de comportamentos como um dos elementos para a consecução de objetivos relacionados à implantação de

²² Tilson Piotrow, Phillis et. al. *Health Communication Lessons from family planning and reproductive health*. Center for Communication Programs, Johns Hopkins School of Public Health, PRAEGER,

políticas públicas, a análise da população e dos comportamentos relacionados a um problema ou questão social outorgará os lineamentos da intervenção e subsidiará as etapas de planejamento posteriores e a própria implementação do plano de comunicação.

Antes de iniciar a análise da população algumas perguntas se fazem necessárias: Em primeiro lugar, os comportamentos de quem devem mudar para alcançar os objetivos de um programa social específico? Essa pergunta está relacionada ao conceito de segmentação da audiência. Segmentar significa identificar de forma muito precisa e específica a população que se constituirá no adotante dos comportamentos promovidos.

O grupo “De Jovem para Jovem” organizado pelo Instituto Promundo realizou um exercício de segmentação do público objetivo para uma intervenção de marketing social realizada em parceria com a SSL International e a John Snow Brasil. Nesse exercício, os próprios jovens desenharam um personagem, Calixto, e começaram a descrevê-lo em termos do seu perfil socio-econômico, principais comportamentos e atitudes sexuais.

“The first step was to understand the target public for this project. During a discussion about the objectives of the project, the group created a character called Calixto, a young man, aged 19, from Vila Aliança [Bangu, Rio de Janeiro] who likes to play football, go to funk dances and hang out in the square. He likes to take care of himself and keeps his hair short. Calixto had sex for the first time at 13 with his cousin Suzi. He does not use condoms often. He once gave his girlfriend a slap because she asked if he would use a condom. He got a bit nervous, thinking that she was not being faithful or that she thought he was not being faithful. He talks to his friends about his sexual conquests. Some of his friends use condoms from time to time, but often just the first time in the night, but not the second time. Calixto has the basic information, but he does not worry too much about sexually transmitted diseases. Instituto PROMUNDO undertook research with 164 young men between 15 and 24 in Bangu, to get a broader picture of the “Calixtos” in Bangu. The research confirmed lots of the facts about Calixto.”²³

As vantagens da segmentação se dão em função do direcionamento de mensagens de modo mais específico para evitar generalizações com as quais

1997, p. 36

²³ Grupo de Jovem para Jovem, *Voyage to Hora H*, Instituto Promundo/John Snow Brasil, 2002

nenhuma pessoa realmente se sentirá identificado, assim como em função do desenho de estratégias de comunicação muito focadas que otimizem a designação de recursos e tempo, e maximizem a efetividade do processo.

“The phrase ‘the general public’ does not belong in any communication plan. Because specific messages are always more powerful than broad, general messages, a communication program should always try, in its initial analysis, to identify specific, fairly homogeneous audiences – that is, audience segments.”²⁴

Tendo definido as audiências primárias (Os que efetivamente modificam um comportamento) e as secundárias (outros segmentos populacionais que podem influenciar a população primária na adoção de novos comportamentos) e a terciária (líderes de opinião, gestores sociais, dirigentes de organizações comunitárias), cabe perguntar quais são os comportamentos que poderão ser mudados e quais são as informações e serviços que eles precisam para realizar as mudanças.

“To change their own behavior, people need to know exactly where to go and what to do [...] communication about reproductive health needs to be much more focused and to call for some specific action [...]. Recognizing that most people have heard about family planning and that they may say they intend to use it, health communication programs are looking for new ways to be sure people know where to find services, supplies, and further information and to be sure they do not postpone their visits.”²⁵

A mudança de comportamento está relacionada a uma série de elementos que entram em jogo e que devem ser analisadas no momento de definir os lineamentos estratégicos da intervenção de comunicação. Entre eles estão o comportamento atual e o comportamento esperada, os benefícios percebidos e os custos percebidos. Estes quatro elementos, bastante trabalhados pela Academy for Educational Development-AED (1995) se definem e correlacionam da seguinte forma: O comportamento atual é entendido como todos aqueles conhecimentos, atitudes e práticas que permeiam e se relacionam a uma questão social ou se constituem em si mesmos em um problema social. O comportamento esperado são aquelas práticas definidas pelos técnicos e gerentes de programas sociais como

²⁴ Tilson Piotrow, Phillis et. al. *Op. Cit.*, 1997, p. 36

²⁵ Tilson Piotrow, Ph llis et. al. *Op. Cit.*, 1997, p. 83

sendo ideais, positivas, eqüitativas ou saudáveis, etc. Dependendo do assunto da intervenção social que está sendo realizada, utiliza-se uma ou outra expressão.

Bastante relacionado com o anterior, os benefícios têm a ver com quais os elementos positivos que a população adotante percebe em um comportamento específico (seja atual ou esperado). Pelo contrário, os custos são todos aqueles aspectos negativos que a população percebe em um comportamento ou na adoção de um novo comportamento. Desde a perspectiva do Marketing Social, que definiria estes aspectos negativos como Preço Social, os custos podem ser tangíveis ou não. Quando se fala de comunicação para o desenvolvimento e de mudança de comportamentos enfrenta-se a um grande número de custos não tangíveis, relacionados a hábitos, costumes, preconceitos, crenças e práticas culturais arraigadas.

Fazendo uma correlação dos quatro elementos mencionados, encontra-se, por um lado, benefícios percebidos e custos percebidos para um comportamento atual e, pelo outro, benefícios percebidos e os custos percebidos para o comportamento esperado. A informação sobre todos esses aspectos deve ser extraída de forma fiel e precisa da própria população adotante durante um processo de pesquisa que inclua métodos quantitativos e qualitativos de coleta de informação.

O objetivo fundamental de uma estratégia de comunicação poderia se traduzir na ação de reduzir os benefícios percebidos de um comportamento não saudável ou negativo, aumentar a percepção dos custos desse comportamento; aumentar, então, a percepção dos benefícios do comportamento esperado e reduzir ao máximo os custos percebidos na adoção do novo comportamento.

Há, ainda, um elemento que torna as intervenções sociais de comunicação mais complexas. Existe uma instancia individual de benefícios e custos, assim como uma instancia coletiva. Não sempre a adoção de comportamentos deriva em um benefício individual –como no caso de prevenção de danos ao meio ambiente. Os efeitos positivos, nesse caso, são somente coletivos. É importante mencionar que, quando se fala de comunicação estratégica para o desenvolvimento social, ainda que muitas

(mas não todas) as mudanças de comportamento derivam em benefícios individuais, todas elas derivam no benefício da sociedade em geral. Isso, sempre e quando as estratégias se desenvolvam no marco de programas que visem ou efetivem a implementação de políticas públicas.

A tabela abaixo exemplifica a correlação dos cinco elementos aplicado a um problema social específico: a dependência a substâncias psico-ativa.

NÍVEL DE EFEITO	INDIVIDUAL		COLETIVO	
Nível de percepção	Comportamento atual (consumo de drogas)	Comportamento esperado (não consumo de drogas ou redução de danos)	Comportamento atual (consumo de drogas)	Comportamento esperado (não consumo de drogas ou redução de danos)
Benefício	Benefício a curto prazo que se manifesta na maioria das ocasiões com: Prazer no consumo Alegria, sentimento de bem-estar, liberação de tensões Sentimento de pertença a um grupo Aceitação por parte do grupo	Benefício se manifesta muito a longo prazo com: Melhor rendimento no trabalho/estudo Melhor rendimento em atividades físicas, esportes, etc Sentimento de estar saudável	N/A	Benefício a longo prazo que se manifesta com: Redução de índices de mortalidade e doenças que têm como causa o consumo de drogas Aumento da produtividade econômica por parte de jovens reinseridos socialmente Redução da violência, muitas vezes relacionada ao consumo de substâncias.

NÍVEL DE EFEITO	INDIVIDUAL		COLETIVO	
Nível de percepção	Comportamento atual (consumo de drogas)	Comportamento esperado (não consumo de drogas ou redução de danos)	Comportamento atual (consumo de drogas)	Comportamento esperado (não consumo de drogas ou redução de danos)
Custo	Os custos se manifestam só na minoria das ocasiões com: Problemas no trabalho/estudo (Ressaca no dia seguinte, falta de concentração) Possibilidade de acidentes Atitudes de risco Propensão a brigas Relações familiares tensas	custo é percebido a curto prazo com: Sentimento de mal-estar pela frustração de não consumir Síndrome de abstinência (em casos mais severos) Risco de exclusão do grupo	Custo a curto prazo que se manifestam na maioria das ocasiões com: Aumento do número de episódios violentos ou criminais Aumento de acidentes de trânsito Desestruturação familiar Custo a longo prazo que se manifesta com: Diminuição da produtividade econômica no caso de jovens dependentes Custo financeiro e econômico para reparação do efeito das drogas (reabilitação/ internamentos hospitalares)	N/A

Esta tabela foi construída a partir de um processo de raciocínio intuitivo, já que, no caso de uma real intervenção de comunicação, ela deve estar inteiramente baseada na pesquisa da população adotante do novo comportamento. A pesquisa é a que dará respostas sobre os aspectos sociais e culturais que poderiam afetar a aceitação, continuidade e/ou discontinuidade de uma intervenção para a prevenção de drogas, assim como respostas sobre quais deveriam ser as características da intervenção.

O Manual de Processos e Planejamento da Comunicação Comunitária elaborado pelo Centro para Programas de Comunicação da Johns Hopkins University/Peru (1997), apresenta, algumas perguntas gerais que podem oferecer um conhecimento da população adotante nas intervenções de comunicação da audiência é indicar nela a

sua capacidade ou disposição para adotar o comportamento proposta. Como mencionado antes, os métodos quantitativos de pesquisa podem coletar esse tipo de informações de um maior número de pessoas, mas é importante que ele seja combinado com métodos qualitativos de pesquisa, que aprofunde em aspectos de difícil interpretação em pesquisas quantitativas, como os porquês de certos comportamentos, a compreensão das reais barreiras e obstáculos de realizar um comportamento específico, etc.

1. Quais são os atuais níveis de conhecimentos, atitudes e comportamentos da população a respeito do problema?
2. Que conceitos, tipo de linguagem e/ou vocabulário é utilizado para falar sobre o problema?
3. Quais são as crenças a respeito das causas e conseqüências do problema?
4. Quais são as atuais práticas de tratamento utilizadas para resolver o problema ou comportamentos de prevenção praticados.
5. Quais são os custos percebidos de exercer o comportamento promovido?
6. Quais são os benefícios percebidos de exercer o comportamento promovido?
7. Que fatores poderiam motivar à população a adotar um novo comportamento?
8. Que porcentagem da população possui rádio, televisão (outros meios massivos)?
9. Quais são os padrões de emprego da rádio e televisão?
10. Quais são os índices de alfabetização individuais e familiares?
11. Pode a população interpretar facilmente imagens bidimensionais, efeitos gráficos e visuais?
12. Que outros meios são prevaletentes e poderosos?

Os modelos teóricos de mudança de comportamento, analisados no capítulo três desta dissertação, adquirem grande importância nesta etapa do planejamento estratégico, já que permitem uma interpretação mais fundamentada dos resultados da pesquisa, assim como a previsão de tendências no desenvolvimento do comportamento. Essa informação é muito importante para fazer com que a construção de lineamentos da estratégia não seja um exercício fortuito e intuitivo, senão baseado em modelos já comprovados.

Além da definição precisa da população adotante ou audiência do plano de comunicação e o profundo entendimento das variáveis que influenciam na mudança de seu comportamento, a definição do problema de comunicação permitirá uma visão clara dos objetivos e metas que terão que ser atingidos. As palavras *de comunicação* foram sublinhadas, porque no caso de estratégias de comunicação, estas pretendem coadjuvar no processo de implantação de políticas e programas que visem a diminuição de um problema social, a partir da resolução dos problemas de comunicação que possam estar impedindo a efetiva implantação de uma política social.

Nesse sentido, e seguindo as indicações da Academy for Educational Development-AED (1995), saber claramente o que está acontecendo, quais são as condições que geram este problema (econômicas, sociais, psicológicas, culturais, de infra-estrutura, de falta de acessibilidade a tecnologias sociais, etc.) e de que forma a comunicação --ou a falta de-- está contribuindo negativamente com o problema, facilitará a identificação das formas como serão solucionados.

Em termos da Johns Hopkins University (1997) uma análise compreensiva outorga um guia estratégico de ação, informação valiosa sobre a linha de base da intervenção, noção de duração da intervenção e uma base para futuras ações de *advocacy* pela formulação de políticas sociais e da sua efetiva implementação.

*"[...] a comprehensive analysis should be the guide for strategic project design. To serve this purpose, an assessment must provide more than description and data; it must point toward a course of action. When a project manager opens a needs assessment or analysis report, the first question will be, 'Where do we go from here?' Unless the assessment provides practical recommendations, it may languish on a shelf."*²⁶

O propósito da pesquisa não é somente conhecer a população ou o problema social que o rodeia, mas que esse conhecimento sirva de base para o desenho estratégico dos elementos da intervenção de comunicação, principalmente no desenho de mensagens e seleção de meios ou canais para a difusão das

²⁶ Tilson Piotrow, Ph Illis et. al. *Op. Cit.*, 1997, p. 55

mensagens, e para coordenar com os outros gerentes da intervenção que outros elementos, em termos de infra-estrutura, tecnologias sociais, serviços públicos ou fortalecimento do capital social, são necessários para uma efetiva mudança de comportamentos

O último elemento na etapa da análise e que vincula esta com a etapa de desenho da estratégia, é o estabelecimento de objetivos de comunicação. Novamente, não se trata aqui de definir os objetivos do programa social como um todo, mas dos objetivos de comunicação que indicam a mudança que se espera na população a respeito do seu estágio de conhecimentos, atitudes ou comportamentos

As principais características desses objetivos – a Johns Hopkins University (1997) utiliza o acrônimo SMART- é que eles devem ser medíveis, indicando qual e em que medida se espera que a mudança de comportamento se realize, deve ser apropriado, definindo intenções de mudança comportamental cultural e localmente aceitáveis. Os objetivos devem estar, ainda, claramente dirigidos a uma audiência e ser realistas, evitando objetivos que vão além do escopo dos recursos disponíveis ou não relacionados a esforços de comunicação (expressões do tipo “100% da população adotará...” estão, neste tipo de estratégias, tão descartadas quanto o “público em geral” ou “melhorar a qualidade de vida da população”...). Por último, o objetivo deve ser específico no tempo, identificando o espaço de tempo no qual as metas serão alcançadas.

O objetivo é descrito em termos de comportamentos. Eles indicam a mudança que se espera de um comportamento atual para um comportamento não ideal, mas factível; quer dizer, o comportamento que, desde um ponto de vista realista, pode-se promover com o plano. Esta mudança de comportamento deve ser precisa em termos de porcentagem da população que adotará um comportamento para poder avaliar no final, não somente o resultado da intervenção de comunicação em si, senão também o que esse resultado significa em termos da implementação da política pública e dos programas sociais que serviram como marco para o desenvolvimento da estratégia de comunicação.

4.3.2 DESENHO DA ESTRATÉGIA

Esta segunda etapa de uma estratégia de comunicação se inicia fazendo uma revisão de todos os dados coletados e as informações analisadas na etapa anterior (é o “*where do we go from here*”) e sistematiza a informação no que a Academy for Educational Development-AED (1995) denomina de Síntese da Fase Criativa.

“Este documento sirve para asegurarse de que todas las personas o instituciones encargadas de preparar el programa de comunicación lleguen a un acuerdo sobre los principales elementos del mismo y la estrategia de comunicación. Ya se ocupe su equipo de crear los materiales finales por si mismo, o se contrate a una firma de fuera (redactor de textos publicitarios/ director artistico) o agencia de publicidad²⁷ para que lo haga, la síntesis tendrá que presentar una declaración clara de los objetivos de la comunicación y una descripción explícita de los públicos a quienes irá dirigido el programa, además de incluir toda la información pertinente obtenida durante la investigación. Dicha síntesis permite garantizar que los materiales que se produzcan reflejarán el análisis que su equipo haya hecho de la situación.”²⁸

A síntese, que em linguagem publicitária se denomina de “Brief”, inclui informação sucinta da população a quem será dirigida a mensagem (primária, secundária, terciária), dos objetivos de comunicação, dos principais obstáculos da população para adotar um comportamento, e da promessa principal que se pretende promover (benefícios de adoção de um comportamento). A partir da interpretação das pesquisas sobre a população beneficiária, a síntese já apresenta quais serão os argumentos de apoio que serão utilizados para convencer a população para a adoção de comportamentos (dramatizações da vida real, testemunhas, comparações, resolução dos problemas, fatos, razões, efeitos ou conseqüências do fato de não saber ou não praticar determinados comportamentos, etc.)

A síntese já sugere o tom da mensagem, definindo se esta apelará mais ao emocional, racional, se será demandante ou sugestivo, e também sugere os diferentes canais a serem utilizados para a difusão das mensagens.

²⁷ Esta citação chama a atenção ao fato de que no Brasil, os órgãos governamentais contratam as agências de publicidade para efetuarem os seus processos de comunicação integralmente, em lugar de utilizarem-nas como entidades que estão especializadas em transformar criativamente mensagens para que melhor cheguem às populações alvo. Deixar em mãos de agências de publicidade todo o processo da comunicação pública é reduzir estes processos ao desenho de mensagens desconectados da realidade social das populações que pretendem atingir. N.do.A.

²⁸ Academy for Educational Development (AED) “Herramientas para desarrollar destrezas en comunicación para la salud”, Arlington, 1995, 17/14

A partir de um exercício criativo e baseado nas informações do Brief, iniciar-se-a a fase de desenho de mensagens. As mensagens não são a mesma coisa que o 'slogan' de uma campanha, senão, um extrato da idéia principal que se pretende difundir entre a população adotante. Slogans poderão ser criados posteriormente junto com a preparação dos materiais de comunicação. Aqui o importante é que a mensagem elaborada nesta fase defina o elo que manterá coeso todos os componentes da intervenção em comunicação.

"Whether promoting consumer products or encouraging healthful behavior, persuasive communication follows these seven basic rules:

- ◆ *Command attention,*
- ◆ *Cater to the hearth and head,*
- ◆ *Clarify the message,*
- ◆ *Communicate a benefit,*
- ◆ *Create trust,*
- ◆ *Call for action, and*
- ◆ *Consistency counts.*"²⁹

Um elemento de muita importância, tanto em relação às mensagens, como posteriormente às versões preliminares dos materiais de comunicação que venham a ser desenhados, é a validação ou pré-testagem.

A pré-testagem que é um processo que geralmente é realizado com métodos de pesquisa qualitativos como as entrevistas ou os grupos focais aplicados a pessoas que fazem parte da audiência ou população adotante da intervenção, e pretende medir em mensagens e materiais de comunicação o seu atrativo, a compreensão da mensagem ou idéia principal, a aceitação da mensagem, a noção da população sobre qual é a ação que está sendo induzida, a credibilidade da mensagem, a propriedade do idioma ou linguagem utilizada e, por último, a possibilidade de ofensa com palavras ou imagens.

Mensagens bem desenhadas, mesmo que elas não garantam a efetividade da intervenção, aumentam a probabilidade de adoção de comportamentos promovidos, principalmente, se a mensagem atrai. Além disso, mensagens e materiais de

²⁹ Tilson Piotrow, Ph Illis et. al. *Op. Cit.*, 1997, p. 91

comunicação pré-testados ou validados, protegem o investimento e evitam custos maiores de materiais ineficazes.

A pré-testagem ajuda também a descobrir características e peculiaridades geográficas, de idioma, cultura, religião, ou até próprias de segmentos etários ou grupos específicos. Quando a audiência não responde positivamente à mensagem, o caminho é revisar novamente e voltar a pré-testar até que funcione.

O conteúdo das mensagens é freqüentemente muito extenso como para ser expressado por um único tipo de meio de comunicação. Por isso, o sucesso de uma intervenção de comunicação depende de uma boa combinação de meios. A informação que um meio pode deixar de incluir, o outro pode ter como o centro da atenção. O que um meio pode não ser capaz de expressar, fica salientado no outro que graças a uma linguagem comunicacional diferente, consegue expressar.

"Much experience in family planning communication shows that a multimedia approach works best, that no one medium or channel is sufficient, and that, when properly developed, mass media can certainly influence behavior, just as interpersonal communication can spread awareness and knowledge. A combinations of appropriate media and activities can produce synergy, achieving more than each medium alone."³⁰

A seleção de meios é também uma fase que deve tomar em conta as informação coletadas na etapa da análise. Freqüência de uso de um ou outro meio, a credibilidade da fonte, a aceitabilidade do formato escolhido são elementos que devem subsidiar a escolha da melhor combinação de meios.

Didaticamente, os meios de comunicação podem ser subdivididos em meios eletrônicos: TV, rádio, filmes, alto-falantes; meios impressos: Folheto, cartaz, outdoor, slides, rotafólio; meios grupais: Apresentações teatrais, espetáculos de marionetes, discussões em grupo; e meios interpessoais: Boca-a-boca, distribuição pessoal, orientação individual, visita domiciliária.

³⁰ Tilson Piotrow, Ph llis et. al. *Op. Cit.*, 1997, p. 73

Porém, essa subdivisão não é estrita já que alguns meios com características mais massivas podem ter fins de trabalho interpessoal ou grupal. Importante é que na seleção, os meios se complementem e que não atuem em oposição.

Um conceito bastante reforçado pela Johns Hopkins University (1997) quando se discute o desenho da estratégia criativa é o de educação-entretenimento. Há mais de uma década essa instituição tem se utilizado dessa abordagem para fazer que as suas mensagens se tornem mais atrativas, a partir do envolvimento de artistas e cantores na sua difusão. O nível de aceitação e recordação aumenta de forma evidente, fazendo a adoção do comportamento promovido mais provável.

Inclusive em intervenções de pequena escala uma abordagem de educação-entretenimento tem se demonstrado mais efetiva. Desde tempos histórico humor e tragédia tem impactado audiências.

4.3.3 IMPLEMENTAÇÃO

A terceira grande etapa de uma intervenção em comunicação é a efetiva implementação do plano de comunicação. Ela inclui as atividades de difusão no caso de meios eletrônicos e distribuição no caso de meios impressos, a programação das ações de comunicação interpessoal e a capacitação.

Também nesta etapa se seguem os lineamentos definidos na etapa da análise e, tomando em consideração que uma estratégia exige um processo analítico contínuo e não só no início da estratégia, durante esta etapa, todas as ações são supervisionadas detalhadamente no intuito de identificar possíveis deficiências do planejamento e readequar a estratégia para melhor adaptá-la à realidade da implementação ou corrigir erros em detalhes como os lugares de distribuição, horas de emissão e seleção de meios, etc.

“La supervisión es la continua revisión y verificación de las actividades para mejorar el programa de comunicación. El propósito es identificar y corregir cuanto antes los problemas del programa, asegurarse de que vaya en buen camino, revisar las prioridades y hacer los cambios necesarios con suficiente tiempo para que se

*produzcan los mejores resultados posibles. La supervisión establece un circuito de retroalimentación instantánea, y le proporciona la información necesaria con suficiente tiempo de antelación para poder hacer cambios oportunos a medio camino. La supervisión no es una revisión externa de la puesta en práctica del programa, sino un instrumento que utilizan los propios ejecutores del programa para descubrir datos, situaciones y limitaciones que no se anticiparon.*³¹

O monitoramento ou supervisão, então, vai controlando elementos relacionados à estratégia do programa em si, os sistemas de difusão e distribuição, a capacitação, o efeito imediato das mensagens, e, principalmente o equilíbrio e adequação entre as atividades realizadas e a estratégia. A supervisão das atividades realizadas é contínua e se dá durante toda a etapa da implementação.

4.3.4 AVALIAÇÃO

Muitas vezes se confunde o termo monitoramento ou supervisão com o de avaliação. O monitoramento acontece durante a fase de implementação de uma intervenção e assegura que toda a criatividade, esforço de planejamento e a aplicação criteriosa do processo de planejamento não se desperdice, devido a que os principais elementos programados no plano não ocorreram ou ocorreram de forma errada.

Já a avaliação de uma intervenção é realizada no final da implementação da estratégia de comunicação e visa analisar a consecução dos objetivos propostos. Nesse sentido a avaliação registrará que mudanças aconteceram na população e como, quando e com que população ocorreram estas mudanças.

Ela também pondera quais aspectos do programa contribuíram com as mudanças, ou seja com a consecução dos objetivos e quais podem mudar para melhorar os resultados e a administração dos projetos. Tendo mensurado o nível de consecução dos objetivos e das metas é possível definir qual foi a efetividade da intervenção em relação ao custo do programa.

³¹ Academy for Educational Development (AED) "Herramientas para desarrollar destrezas en comunicación para la salud", Arlington, 1995, p.24/4

Mensurar a relação custo-efetividade de uma intervenção é extremamente importante, mas não pode ser tomado como se aquela mensuração fechasse em si mesma um processo de avaliação. Ela corresponde a um dos níveis de análise de uma avaliação de impacto social.

“Deste modo, [a avaliação de impacto social] não se refere apenas à demonstração dos resultados relacionados com uma intervenção social, [mas] a um processo integral de demonstração de resultados, composto de diferentes níveis de análise com o intuito de medir, efetivamente, o valor (lucro social) e impacto gerado por um investimento social”³²

A análise custo-efetividade está baseada na oferta de produtos sociais, o que significa que serão definidos os indicadores que sintetizam as metas propostas e as ações realizadas, que, por sua vez, agregados definirão os custos médios dos investimentos. Estes custos serão analisados em relação direta com os principais resultados alcançados, a qualidade e a cobertura das ações realizadas.

A correlação dos custos médios e a efetividade da intervenção gerarão um índice que expressará a efetividade do custo do investimento realizado e que demonstrará, citando a Fontes (2001), o seguinte:

- ◆ *“A efetividade alcançada pelo programa com base nas informações sobre os resultados do programa, a geração de capital social com o público-adotante, o fortalecimento de bens públicos, dentre outros;*
- ◆ *Os custos financeiros referenciais para os programas;*
- ◆ *A sustentabilidade financeira dos programas;*
- ◆ *A eficiência do monitoramento do programa;*
- ◆ *A melhoria da capacidade de gestão; e*
- ◆ *A efetividade do custo das intervenções.”³³*

Fontes (2001) ainda indica que todos os dados e informações que alimentam este nível de análise são endógenos ou próprios do programa ou intervenção que está sendo analisada. Neste nível não há correlação com indicadores macrossociais ou econômicos, como ocorrerá nos outros dois níveis de análise.

³² Fontes, Miguel. *Marketing social revisitado. Novos paradigmas do mercado social*. Editora Cidade Futura, Florianópolis, 2001, p. 148

³³ Fontes, Miguel. *Op. Cit.* p. 151

O segundo nível de análise é o econômico, no qual se recuperam os dados financeiros gerados na análise anterior e se compara-as com indicadores sócio-econômicos, na intenção de demonstrar o valor econômico do investimentos e os benefícios econômicos que as intervenções geraram.

“A análise econômica oferece, assim, a oportunidade de conhecer os benefícios econômicos alcançados, com a possibilidade de se demonstrar qual o ‘lucro econômico/social’ de suas intervenções; ou seja, o retorno econômico do investimento aplicado na sociedade”.

Este nível de análise oferecerá um índice que expressará o custo-benefício, em termos de aumento da produtividade econômica gerada em função da adoção de novos comportamentos, assim como a redução de perdas econômicas ocasionadas pela intervenção.

O terceiro nível de análise, a análise social tem por objetivo demonstrar o impacto do programa na redução das diferenças e inequidades sociais ou, em palavras de Fontes, na ampliação de oportunidades sociais para populações em condições sócio-econômicas menos favoráveis.

A avaliação de impacto social será realizada a partir da correlação dos três níveis de análise para obter os índices finais de avaliação. Os detalhes técnicos da metodologia de avaliação de impacto social³⁴ não serão abordados nesta dissertação, mas pretende-se deixar claro que se se pretende ver uma intervenção social específica como investimento e não somente como um gasto, é importante mensurar os benefícios econômicos e sociais das intervenções e não dar respostas somente relacionadas às mudanças que foram alcançadas. A avaliação precisa responder não somente sobre o que mudou, mas qual é o valor dessa mudança para a sociedade.

“A avaliação dos investimentos e intervenções sociais é um dos maiores desafios para uma efetiva atuação no mercado social. Isso porque na lógica do ganho para a sociedade, diversas metodologias já foram propostas para a quantificação dos resultados da intervenção social, mas todas apresentam limitações. A principal delas relaciona-se com uma visão limitada de impacto que se estabelece apenas pela demonstração de uma situação encontrada antes e depois de uma intervenção social. No entanto, o efeito ampliado para a sociedade ou seu lucro social raramente consegue ser demonstrado.”³⁵

A avaliação possibilitará medir o real valor de um investimento social, que para efeitos desta dissertação adquire forma de intervenções de comunicação estratégica, tendo como fundamento a implantação de políticas públicas existentes e a promoção para a formulação de novas. Esta etapa fecharia um processo cíclico, que se renovaria a partir do replanejamento das intervenções de comunicação.

³⁴ John Snow Brasil Consultoria, *Metodologia de Avaliação de Impacto Social*, Brasília, 1999, 110 pp

³⁵ Fontes, Miguel. *Op. Cit.* p. 147

5. ESTUDO DE CASO

Estratégia Nacional de Comunicação
Programa de Saúde Reprodutiva
Ministério de Saúde
Bolívia - 1994

O objetivo deste capítulo é apresentar uma experiência que consiga refletir os elementos analisados nos capítulos anteriores, assim como a forma como eles foram aplicados em uma estratégia concreta. Assim, optou-se por realizar uma análise da Estratégia Nacional de Comunicação do Programa de Saúde Reprodutiva do Ministério da Saúde na Bolívia em 1994.

As razões que foram consideradas para a escolha desse caso em particular foram as seguintes:

- A estratégia de comunicação tinha o objetivo de coadjuvar no processo de implementação de uma política de saúde referente à redução da mortalidade materna em Bolívia.

- O caso foi sistematizado pela Johns Hopkins University de forma bastante didática, considerando um a um os passos de um processo de planejamento da comunicação. A sistematização clara da estratégia permitiu que os pontos apresentados fossem analisados detalhadamente, com base nos conceitos apresentados nos capítulos anteriores.

O texto a continuação está baseado em três documentos que foram elaborados pelo Centro para Programas de Comunicação da Johns Hopkins University, instituição que outorgou assistência técnica ao Programa Nacional de Saúde Reprodutiva de Bolívia: "Creando e implementando una Estrategia Nacional de Comunicaciones" (1996), "La planificación familiar llega al público: El éxito rotundo de la primera campaña de Planificación Familiar en Bolívia" (1992) e "Bolívia National Reproductive Health Program"(1996).

O fato de esses textos serem da instituição que deu assistência técnica à formulação da estratégia de comunicação cria um sesgo que poderia comprometer a imparcialidade da informação analisada. Ainda assim, acredita-se, que a intenção

deste estudo de caso não é corroborar se a hipótese desta dissertação pôde ser comprovada, quer dizer, se efetivamente a estratégia de comunicação coadjuvou na implementação da estratégia de saúde. A intenção é melhor exemplificar os conceitos definidos e analisados nos capítulos anteriores, os procedimentos utilizados, a pesquisa realizada em cada etapa do processo e como cada detalhe dessa pesquisa se vê refletido na implementação da estratégia.

5.1 CONTEXTO

O Programa Nacional de Saúde Reprodutiva foi criado na Bolívia no ano 1990 com a intenção de dar uma resposta aos dados alarmantes sobre a situação da saúde materno-infantil no país. A taxa de mortalidade infantil era de 109 por cada mil nascidos vivos, a taxa mais alta do continente, assim como era a taxa mais alta de América Latina a de mortalidade materna, agravada pela falta de cuidados pré-natais e de abortos induzido como 'método' de reduzir o número de filhos.

A estratégia de comunicação que foi implementada em 1994 foi a primeira intervenção plenamente integrada de comunicação para a promoção da saúde reprodutiva e o planejamento familiar.

Em termos gerais, a estratégia de 4 anos de duração teve dois componentes principais: em primeiro lugar, o fortalecimento da Subcomissão de IEÇ do Programa e a transferência de habilidades de planejamento e implementação de intervenções em comunicação e, em segundo lugar, a implementação de uma campanha de meios massivos para aumentar o nível da população sobre métodos de planejamento familiar e gerar demanda pelos serviços de saúde reprodutiva.

O presente estudo de caso analisa as cinco etapas de implementação da estratégia de comunicações, a saber, a pesquisa da população adotante, o desenho da campanha de comunicação, a pré-testagem das mensagens e materiais de comunicação, a efetiva implementação da campanha e, por último a avaliação de resultados da estratégia.

5.2 PESQUISA DA POPULAÇÃO ADOTANTE

A informação demográfica com a qual se contava não era suficiente para desenhar uma campanha integral de comunicação sobre saúde reprodutiva. Por isso, o primeiro passo foi a realização de uma análise profunda com a população adotante primária da estratégia, que incluía mulheres e homens entre 18 e 35 anos de idade, de classe média e baixa nas quatro cidades principais de Bolívia: La Paz, El Alto, Santa Cruz e Cochabamba.

A pesquisa sobre a população primária foi realizada entre Janeiro e Fevereiro de 1994, com a finalidade de compreender o contexto da tomada de decisões sobre planejamento familiar na Bolívia, assim como com a finalidade de mensurar o nível de conhecimento dos métodos contraceptivos modernos, conhecimento sobre o conceito de saúde reprodutiva e o grau de familiaridade com os serviços ou clínicas de saúde reprodutiva.

Foram conduzidas 16 sessões de grupos focais, tendo como principais critérios de segmentação o sexo e a idade dos participantes. As variáveis tomadas em conta na pesquisa foram:

- Conhecimento do conceito de saúde reprodutiva
- Atitudes em relação à saúde reprodutiva
- Conhecimento sobre os serviços de saúde reprodutiva e a percepção em relação ao serviço
- Comunicação entre os casais sobre saúde reprodutiva
- Sexualidade
- Planejamento Familiar
- Métodos contraceptivos
- Comunicação e informação
- Barreiras à saúde reprodutiva
- Papel feminino e o masculino no âmbito da saúde reprodutiva.

Esta informação qualitativa complementou os dados obtidos a través de métodos quantitativos dois anos antes no Censo Nacional de População e Vivenda e a Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde de 1994.

Os dados que mais chamaram a atenção podem ser resumidos nos seguintes parágrafos:

Em relação ao conceito de saúde reprodutiva, ele não era compreendido de forma integral. Só se sabia que tinha algo a ver com planejamento familiar, com saúde da mãe e da criança. Nos estratos sociais mais baixos, o conceito tinha uma conotação muito negativa, freqüentemente relacionada ao controle da natalidade, esterilização imposta, etc.

Relacionado ao uso de serviços de saúde reprodutiva e aos provedores de saúde, evidenciou-se na pesquisa nacional que a maior parte das mulheres não fazem controle pré-natal, que os partos são atendidos por parteiras tradicionais ou parentes e que a visita ao médico só se dá se a pessoa se sente muito mal ou está grave.

Nos grupos focais aprofundou-se na questão das barreiras psicossociais para o acesso aos estabelecimentos de saúde, descritas como sendo a falta de recursos financeiros, o temor aos tratamentos dolorosos, o medo aos provedores de saúde, assim como o sentimento de que são tratados de forma discriminada por serem pobres. O machismo dos parceiros foi outra barreira importante identificada, já que muitos deles não permitiam as suas mulheres atenderem por precisarem se desvestir e serem tocadas por outro homem (o médico ou profissional de saúde). O último assunto pesquisado é que, desde o ponto de vista da população, o profissional de saúde e, sobre tudo, os médicos, falam com uma linguagem difícil de ser compreendida por eles.

Nas cidades andinas, estas barreiras se viam potencializadas por obstáculos de ordem cultural nas zonas onde se fala principalmente quéchua e aymara, e onde o custo social de assistir ao parto de forma institucional ou ao controle pré-natal é muito alto.

Como analisado no terceiro capítulo desta dissertação, o modelo de crenças em saúde (*Health Belief Model*), indica que a adoção de um comportamento de prevenção é definido por cinco elementos. Um deles está relacionado a como e quanto os indivíduos percebem que são susceptíveis a um problema de saúde e, o outro, à gravidade atribuída a esse problema. Neste último ponto, o nível de gravidade atribuído ao fato de não levar uma gravidez monitorada era muito baixo entre as mulheres, assim como a percepção de serem susceptíveis a um problema dessa natureza.

O *baixo grau de gravidez atribuído* ao problema entre as mulheres e mães se traduz no fato de que elas não monitoram a gravidez em estabelecimentos de saúde, porque têm como exemplo – além da própria experiência – as suas próprias mães ou sogras, que tiveram, em média, sete filhos, no seu entender, sem problemas ou complicações.

Se algum desses 7 ou 9 filhos faleceu, esse assunto não é de competência da mãe, mas da “graça divina” que ditou o desígnio. Não está nas mãos delas decidir ou evitar o desígnio. Uma criança que morre é um candidato potencial a se converter em anjo.

Se, de forma oposta a essa visão de mundo – ou cosmovisão –, fosse proposto como o benefício oferecido o fato de que ganhar neném no estabelecimento de saúde é mais higiênico e, por tanto, mais seguro – em termos de evitar mortes maternas ou perinatais – ou que monitorando a gravidez podem se descobrir, com antecedência, complicações, esses benefícios se veriam enfraquecidos perante a grande quantidade de barreiras ou obstáculos percebidos pelo grupo.

No item sobre sexualidade, mais uma vez o benefício oferecido pelo programa de saúde reprodutiva (limitar o número de filhos e espaciar os nascimentos) se contradiz de alguma forma com um papel culturalmente atribuído às mulheres. Elas ganham neném como uma forma de satisfazer ao marido, e quantos mais filhos tenham mais orgulhoso se sentirá o homem sobre a sua capacidade reprodutora. Existe, no segmento, uma relação muito íntima e estreita entre o fato de ser mulher e

ser mãe. Tão estreita, que uma implica a outra, e vice-versa. A “força” de uma mulher está muito relacionada também com a sua capacidade de “dar filhos ao marido”. Em verdade, uma mulher não prova ser mulher até não ser mãe.

De forma geral, a maioria das mulheres fica grávida sem sequer perceber. Grande parte não sabe como deve se cuidar e a única forma de fazê-lo é rejeitando o marido. Isso traz como consequência problemas de violência doméstica.

Uso de métodos anticoncepcionais: Ainda que já existe uma percentagem significativa de pessoas que utilizam métodos anticoncepcionais, ainda há em relação a eles muitos mal entendidos e falta de informação. Como consequência disso, e ao mesmo tempo uma causa disso, ocorre o uso incorreto dos métodos contraceptivos, que gera um círculo vicioso com os seguintes elos: Uso incorreto de métodos contraceptivos – insatisfação do usuário de métodos – comunicação da insatisfação a pares – generalização, estereótipo – rumor – informação incorreta – uso incorretos dos métodos.

Poderia dizer-se que a partir do uso incorreto de métodos contraceptivos tem se gerado um processo desviado de adoção de comportamentos não adequados. A estratégia, por isso, se concentrou em difundir informação sobre o uso correto de métodos contraceptivos ou na geração de demanda dos serviços de saúde reprodutiva para a busca de informação em saúde.

Barreiras para o planejamento familiar e saúde reprodutiva: Os benefícios percebidos em relação ao planejamento familiar são, basicamente, a questão financeira e a saúde da família. Segundo algumas mulheres entrevistadas, o problema maior é que alguns maridos ainda não vem esses aspectos – falta de recursos financeiros e ausência de saúde- como *problemas* familiares e preferem continuar tendo famílias muito numerosas.

Entre os obstáculos ou barreiras percebidas encontraram-se os seguintes: Os homens pensam que uma mulher que toma contraceptivos teria maior facilidade em lhe ser infiel; além do mais, pensam que os métodos contraceptivos produzem um

aumento na libido feminina, o que poderia também contribuir à infidelidade por parte da mulher.

As mulheres, por sua parte, quando católicas, entendem que a sua Igreja proíbe os métodos anticoncepcionais não naturais; já as evangélicas, promovem a idéia de um casal com muitas crianças como sendo o ideal.

Outra idéia difundida é que as pílulas anticoncepcionais tem entre seus ingredientes drogas psicoativas que produzem tumores e adição, e fazem com que as crianças nasçam deformes; e também que a T de cobre (DIU) não é segura e pode se incrustar na cabeça do bebê. Além disso pode produzir câncer de colo.

Tanto os homens quanto as mulheres percebem a reprodução humana como uma virtude parecida à da produtividade da terra ou da fertilidade do gado, onde a mais crias melhor o gado. Ainda, homens e mulheres preferem utilizar métodos tradicionais, como o chá de orégano, abortivo, quando há suspeita de gravidez.

Comunicação e informação: A maioria das mulheres reclama da falta de informação que recebem nos estabelecimentos de saúde e particularmente nos controles pré-natais. Além da informação ser pouca, as mulheres ainda acham que os médicos falam uma linguagem praticamente incompreensível de forma que não conseguem ser entendidos.

Tanto homens quanto mulheres acham que as mensagens sobre planejamento familiar estão dirigidos somente às mulheres e não há, praticamente, identificação com os materiais de comunicação, nos quais valores forâneos, que não fazem parte da sua lógica cultural, são apresentados como os únicos verdadeiros.

As reais fontes de informação nas que elas confiam são: Mães, sogras, meios massivos de comunicação e colegas de estudo ou trabalho.

Em relação ao papel do homem, percebe-se que os homens estão tomando consciência da implicação e aporte que eles tem nos processos referentes à saúde reprodutiva. Eles manifestam que gostariam de compartilhar as decisões sobre

planejamento familiar ainda que percebem não ter a informação necessária para poder somete-la a discussão com a sua parceira. Reconhecem que a maior parte da responsabilidade pelos filhos é assumida pela mãe e acham que eles deveriam compartilhar mais essas responsabilidades. Consideram, por último, importante assumir as relações sexuais com responsabilidade e lamentam o fato de que as mulheres tenham vergonha de abordar o assunto.

5.3 DESENHO DA ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO

Os resultados da pesquisa convenceram à subcomissão de IEC do Programa Nacional de Saúde Reprodutiva de que a população boliviana estava preparada para uma estratégia global de comunicações e colocou-se os seguintes objetivos:

- Promover práticas reprodutivas saudáveis
- Melhorar a qualidade de oferta de serviço
- Incrementar a aceitação de métodos modernos de planejamento familiar.

Para alcançar esses objetivos a equipe decidiu dirigir as mensagens da campanha a duas audiências:

A audiência primária da campanha, que incluiu a mulheres e homens entre os 18 e 35 anos de idade, de classe média e baixa nas quatro cidades principais de Bolívia: La Paz, El Alto, Santa Cruz e Cochabamba.

A audiência secundária incluiu a pessoas pertencentes às 17 instituições públicas e privadas que conformam a Subcomissão de IEC do PNSR e ao pessoal de saúde que realiza ações de aconselhamento e tem contato direto com os usuários dos serviços de saúde reprodutiva.

Os objetivos de comunicação traçados para estas duas audiências foram:

a. Objetivos para a audiência primária:

- ◆ Criar consciência sobre a saúde reprodutiva e o planejamento familiar
- ◆ Explicar a natureza da saúde reprodutiva
- ◆ Disseminar informação sobre os benefícios do autocuidado e da saúde reprodutiva.
- ◆ Motivar a população para a busca de informação e serviços de saúde reprodutiva.

b. Objetivos para a audiência secundária

- ◆ Melhorar a comunicação entre os prestadores de serviços de saúde e os usuários Produzir materiais impressos como apoio visual nas suas atividades de aconselhamento
- ◆ Fortalecer as agências que participam da subcomissão de IEC do PNSR em habilidades para desenvolver as suas próprias estratégias de comunicação.

O foco central da estratégia consistiu na capacitação da subcomissão de IEC do PNSR no desenvolvimento e implantação de intervenções de comunicação em saúde, assim como na implementação de uma campanha de meios massivos direcionada a incrementar o nível de informação da população sobre saúde reprodutiva e gerar demanda de serviços.

5.4 DESENVOLVIMENTO E PRÉ-TESTAGEM DAS MENSAGENS E MATERIAIS

Todas as atividades da estratégia foram desenhadas para transmitir uma mensagem compreensiva e integrada sobre os benefícios da saúde reprodutiva.

a. Etapa 1:

Durante esta primeira etapa se enfatizaram os meios de comunicação interpessoais. Em primeiro lugar, foram capacitados membros das Subcomissões de IEC, a través de uma serie de oficinas de comunicação para a saúde, desenvolvimento e implementação de planos de comunicação comunitária. Também

se desenvolveu, junto a eles, uma curricula de capacitação em comunicação interpessoal para que as instituições as utilizaram nos seus programas de capacitação aos prestadores de serviços de saúde reprodutiva.

Durante esta primeira etapa, também, foi desenhado o logotipo do PNSR "Las manitos"(As mãozinhas), que continha um desenho da mão de uma criança pequena sendo sustentada pela mão do pai/mãe. Embaixo do desenho aparecia a frase Saúde Reprodutiva. Foi graças a este desenho que a campanha nacional inteira ficou conhecida como a campanha da Mãozinhas, já que em todos os materiais de comunicação produzidos apareceu essa logo.

Uma série de materiais impressos foi produzida com o fim de assistir visualmente aos prestadores de saúde no ato do aconselhamento com os usuários dos serviços, assim como para prover informação sobre métodos anticoncepcionais e para promover a utilização dos serviços de saúde reprodutiva. Todos os materiais foram adaptados às necessidades específicas de cada clínica. Entre os materiais produzidos estavam os rotafólios, folhetos gerais sobre métodos contraceptivos, folhetos específicos para cada método contraceptivo, manual para aconselhamento sobre planejamento familiar, e um cartaz sobre os métodos contraceptivos.

O pessoal das clínicas também foi capacitado na utilização do materiais com antecedência ao lançamento da campanha de meios massivos.

Por último, foram produzidos, ainda nesta etapa, uma série de vídeos para as TV de circuito fechado das clínicas nos seguintes temas: Aleitamento materno, métodos contraceptivos, negociação para o uso de métodos, entre outros; e uma série de fitas gravadas para serem transmitidas em linhas de ônibus que cobrissem rotas locais, nos assuntos de saúde reprodutiva, planejamento familiar, combinado com música e seções humorísticas. A receptividade dessas cintas foi tão alta e bem sucedida que tiveram que ser produzidas mais para serem entregues também a linhas interurbanas.

b. Etapa 2:

Nessa segunda fase da campanha foram utilizados basicamente a TV e o rádio para criar consciência e demanda dos serviços de saúde reprodutiva. Devido ao baixo custo da produção e transmissão em Bolívia, os responsáveis da campanha puderam produzir uma grande quantidade de spots televisivos, respondendo às diferentes necessidades da variada população boliviana.

As cunhas radiais foram traduzidas aos idiomas quéchua e amara e as versões em espanhol foram gravadas em dois dialetos. Por esse motivo, a mensagem da campanha pôde chegar a um grande número de pessoas, inclusive de regiões e culturas diferentes. Também foram produzidos diferentes cartazes promovendo a saúde reprodutiva.

5.5 PRÉ-TESTAGEM E DESENHO DE MENSAGENS

Em inícios de 1994, antes que os materiais fossem lançados e colocados a disposição do público, foram pré-testados quatro animatics televisivos, cinco cunhas radiais e um cartaz.

A pré-testagem foi conduzida em um auditório com uma amostra de 147 homens e mulheres (quase 40 pessoas por cidade alvo). Os resultados indicaram que os participantes gostaram dos materiais e que eram fáceis de entender. As suas sugestões de mudança para o cartaz e slogan da campanha foram tomadas em consideração durante o processo de revisão.

Para provar a adaptação das cunhas radiais que foram traduzidos ao quéchua e ao aymara, foram realizados grupos focais para validar a correta utilização do idioma e a consideração de suas respectivas especificidades e características culturais.

Após a revisão dos principais resultados da pré-testagem, foram desenhadas as mensagens enfatizando as seguintes idéias:

“O cuidado preventivo da saúde reprodutiva, incluindo o controle pré-natal, cuidado no parto e planejamento familiar como uma forma de evitar o aborto e de permitir aos casais escolher quando conceber e quantos filhos ter”.

“O conceito de saúde reprodutiva enquadrado como uma questão de saúde de toda a família”.

As mensagens indicaram à audiência onde ir para conseguir serviços de saúde reprodutiva e enfatizaram a responsabilidade pessoal na obtenção de serviços de qualidade benéficos para toda a família.

5.6 IMPLEMENTAÇÃO DA CAMPANHA

Durante a primeira parte da implementação da campanha de comunicação trabalhou-se com a audiência secundária do projeto enfocando no reforço interpessoal do programa. Nesta etapa, entregaram-se ferramentas básicas para a audiência secundária para fortalecer as suas habilidades no contexto interpessoal e qualidade de serviços.

Isso foi realizado com o fim de que não exista uma brecha entre **gerar uma demanda**, sem contar com a **oferta adequada**. Isto quer dizer que era necessário se preparar para atender a demanda que a campanha massiva estava por gerar.

Um dos princípios da comunicação para o desenvolvimento é o equilíbrio entre a oferta e a demanda, equilíbrio que de não existir pode levar por água abaixo todo o esforço de comunicação por conseguir uma mudança de comportamentos. Da mesma forma, e seguindo os princípios do marketing social, o elemento ‘ponto de distribuição’ ou a provisão adequada do serviço e a sua acessibilidade não podem ser desconsiderados.

Esta parte da estratégia constituiu o início para desenvolver depois a campanha massiva de comunicação, que se implementou em três tempos.

a. Primeira fase:

Lançamento da logo e a sua associação com saúde reprodutiva: Estando grande parte da audiência na etapa de pré-contemplação¹ o que se pretendeu nesta fase foi criar em termos muito gerais consciência do problema, dos seus riscos e, principalmente, dos seus benefícios.

O lançamento da logo contou com a presença do presidente da Bolívia quem mencionou no seu discurso inaugural a importância de reduzir a mortalidade materna e infantil a través do acesso da população aos serviços de saúde reprodutiva. Com isto se deixou claro e ficou oficializado o respaldo governamental à campanha.

A logo “Las Manitos” e a sua associação com os serviços de saúde reprodutiva e com o próprio termo “saúde reprodutiva” pode ser relacionado com o conceito de “busca de informação”² (information search). Este conceito descreve como o processo de aquisição de informação influencia na mudança de comportamentos. Na estratégia de “Las Manitos” ela foi aplicada desde o princípio teórico de que a provisão de informação deve ser dada de uma forma que requeira o mínimo de esforço por parte da audiência obtê-la, que atraia a atenção do “consumidor”, e que seja clara, simples e compreensível.

A logo de “Las Manitos” facilitou a acessibilidade aos serviços de saúde reprodutiva, mas por cima de tudo, fez com que se desprendera um pouco do termo “planejamento familiar” com forte conotação negativa. Saúde reprodutiva foi relacionada a bem-estar da mãe, do pai, dos filhos e dos casais.

b. Segunda fase:

Esta fase privilegiou a explicação específica de cada componente do conceito de saúde reprodutiva. Também aqui se aplica a teoria de processamento de informação, que afirma que todo indivíduo tem certas limitações na quantidade de

¹ Teorias de Etapas de Mudança (Stages of Change)

² Teoria de Processamento da Informação ao Consumidor (Consumer Information Processing) – James Bettman

informação que pode adquirir, usar, processar e lembrar. A teoria também indica que se bem a informação não é a única coisa que faz uma pessoa adotar uma conduta, esta se faz necessária para iniciar o processo de tomada de decisões.

Nesse sentido, nesta fase se insistiu na explicação específica de cada um dos componentes da saúde reprodutiva: Métodos de planejamento familiar, controle pré-natal, prevenção do aborto, cuidado pós-natal, aleitamento materno, envolvimento do parceiro.

c. Terceira fase:

O foco foram as testemunhas de usuários satisfeitos com os serviços de saúde reprodutiva. Nesta fase a campanha se trasladou do nível intrapessoal para o nível interpessoal de influência e coloca em prática alguns conceitos relacionados à teoria de aprendizagem social.

Ressaltaram-se experiências de outros indivíduos pares, cujo comportamento poderia ser imitado por uma audiência determinada, sempre que a audiência se identificasse com a pessoa que jogaria o papel de modelo no processo de aprendizado por observação (Observational learning).

No caso da campanha foram novamente levantados os temas de métodos contraceptivos, controle pré-natal e cuidados pós-parto. Nos spots televisivos sempre apareciam casais que tiveram uma experiência de visita de um dos estabelecimentos de saúde reprodutiva para a consecução de um benefício.

5.7 AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

Os dados para a construção da linha de base da estratégia foram coletados em fevereiro de 1994, pela empresa boliviana de pesquisa de mercado Encuestas & Estudios. No mesmo ano, em Novembro uma amostra similar a de fevereiro (aproximadamente 2,300 homens e mulheres entre 15 e 49 anos de idade de sete centros urbanos) foi entrevistada, com a intenção de analisar o impacto da campanha de comunicação, tomando em conta variáveis como a percepção sobre

os métodos, a intenção de uso de contraceptivos, o conhecimento sobre práticas preventivas de cuidado a saúde e a procura por serviços de saúde reprodutiva. Esta não pretendia ser uma avaliação da estratégia e sim uma análise dos resultados seis meses após o lançamento da campanha, para fins de re-planejamento das próximas ações.

Como tinha se mencionado antes, um dos elementos que conseguiu gerar um senso de integridade no programa e ao mesmo tempo servir como elemento que facilitava a aproximação da demanda aos serviços de saúde reprodutiva foi o logo "Las Manitos". Ele chegou a ser identificado por 97 por cento dos entrevistados e relacionado ao tema da saúde reprodutiva.

O conhecimento sobre práticas preventivas de cuidado à saúde aumentou em relação à linha de base do estudo em 15 por cento. Da mesma forma, 95 por cento dos respondentes conseguia mencionar de forma espontânea pelo menos um método. As confusões e mal-entendidos relacionados aos métodos de planejamento familiar não conseguiram ser esclarecidos com a estratégia de comunicação, nem houve um incremento evidente nos padrões de comunicação entre parceiros sobre assuntos de saúde reprodutiva.

A procura de informação nos serviços de saúde se viu incrementada em 7 por cento durante esses sete meses de campanha, e a porcentagem de homens que respondeu que definitivamente usaria um método contraceptivo aumentou de 25 a 60 por cento. Também as taxas de novos usuários de métodos se incrementaram visivelmente.

O posicionamento do termo 'planejamento familiar' dentro de um contexto maior de saúde reprodutiva se mostrou bastante eficiente para atrair a atenção e encorajar a aceitação das mensagens da campanha. A análise demonstrou também que as mensagens sobre o uso de métodos contraceptivos se mostrou mais efetiva nos homens que nas mulheres, pelo que se sugeriu mais pesquisa nesse segmento populacional e outras formas de envolvê-los nos esforços motivacionais de promoção da saúde reprodutiva.

Uma consequência positiva não planejada pela estratégia de comunicação foi a sensibilização sobre assuntos relacionados ao aborto, o que se complementou com outras estratégias do governo de prevenção de abortos induzido, já que eles constituíam uma das principais causas de morte materna no país.

A estratégia de comunicação do PNSR gerou efetivamente demanda pelos serviços de saúde reprodutiva. A análise demonstrou que um grande segmento da população manifestou uma atitude positiva em relação a saúde reprodutiva e a intenção de usar os serviços promovidos. O desafio que resta é o de facilitar o acesso aos serviços e que estes efetivamente venham de encontro com os padrões de qualidade de satisfação dos seus usuários.

Desafortunadamente, não foram desenvolvidos outros documentos técnicos de avaliação que retratassem o impacto da estratégia após quatro anos de implementação. Ele poderia ter elucidado melhor de que forma esta campanha influenciou na consecução da redução dos índices de mortalidade materno-infantil do país e a sua contribuição para a política pública que serviu como marco da estratégia de saúde.

CONCLUSÕES

Tomando em conta que a maioria das campanhas públicas de comunicação no Brasil ainda atuam no nível de difusão de informações ou de promoção de programas sociais e instituições que realizam ações sociais, esta dissertação pretendeu realizar uma síntese dos fatores que fazem com que a comunicação pública (tanto dos organismos do primeiro, como do segundo e terceiro setores), em lugar de replicar esse modelo, seja estruturada e planejada de tal forma que gere a adoção de comportamentos relacionados à efetiva implementação de políticas públicas sociais.

Alguns dos aspectos que caracterizam as campanhas públicas de comunicação partem do entendimento de que tanto os assessores quanto as agências de comunicação não acompanham o processo de planejamento de uma intervenção social. A comunicação, desde os organismos de atuação pública, é entendida meramente como a organização de campanhas de grande mídia, como a realização de conferências e eventos que chamam a atenção da mídia, ou como o gerenciamento da informação jornalística. A comunicação não é planejada nem avaliada junto com o gestor político ou social que realiza a intervenção social. Ela é desvinculada das políticas públicas e dos gestores e foca apenas a divulgação do projeto ou a imagem institucional do órgão que o implementa.

A grande distância que existe entre os assessores de comunicação e os gestores políticos e sociais, faz com que os primeiros somente sejam ativados para cobrir necessidade pontuais de difusão de informações e entendidos como meio de

solucionar ou camuflar problemas de projetos mal planejados. Dessa forma, não existem estratégias de comunicação planejadas de forma integrada a um processo mais global de planejamento de intervenções sociais.

Há também um distanciamento entre gestores, assessores de comunicação, e publicitários, e a população-alvo das campanhas públicas de comunicação, o que faz com que, muitas vezes, a linguagem e mensagem não sejam adequadas ao propósito da estratégia de comunicação. A partir do momento em que uma intervenção social – de comunicação ou não – desconsidera o foco na demanda (segmento populacional direta ou indiretamente atingido pelo processo), não se pode mais falar em planejamento estratégico.

Paralelo a isso, na academia, a formação em comunicação é muito focada nos meios massivos de comunicação, o que não é suficiente para abordar a questão da comunicação estratégica de forma adequada e que produza os resultados esperados – pelo menos não na área social, onde os custos de se adotar produtos sociais (mudar comportamentos relacionados a políticas sociais) são geralmente mais altos do que as necessidades ou benefícios percebidos.

Tendo em vista essa realidade, e evitando entrar na análise das práticas comunicacionais dos organismos que atuam no âmbito público, a presente dissertação analisou, em forma de compilação bibliográfica e de lições aprendidas, a contribuição da comunicação – quando estrategicamente planejada – no processo de transformação social.

A dissertação teve como objeto de estudo os próprios fundamentos para o estabelecimento de estratégias de comunicação para a mudança comportamental, a partir da sua inter-relação com as políticas sociais, as ferramentas para o planejamento estratégico de intervenções sociais e as teorias e modelos sobre a mudança de comportamento.

A principal hipótese desta dissertação foi que a comunicação, quando concebida de forma estratégica, pode funcionar como uma ferramenta que ajuda na efetivação das políticas sociais. Para isso, foram levantadas as variáveis que atuam positivamente nos processos de comunicação como instrumentos de efetivação de políticas sociais e claramente distinguidas delas as características que fazem de uma intervenção de comunicação um simples processo de publicidade de projetos sociais.

Entre as variáveis diretamente relacionadas com as estratégias de comunicação, se assinalou, em primeiro lugar, que todo problema social é multidimensional, e que, sendo assim, também as soluções devem tomar em conta essa multidimensionalidade e fazer uso de vários tipos de estratégias – dentre elas as de comunicação – para conseguir um impacto socialmente sustentável. Isto implica que haja uma forte interação entre os especialistas em comunicação e os gestores sociais de outras áreas a fim de se considerar, na solução estratégica dos problemas sociais, as vantagens comparativas de cada uma delas e a contribuição que elas têm para o planejamento da intervenção.

A segunda variável analisada é relativa à mudança de comportamento sociais. Ao contrário do que acontece no âmbito comercial, onde a mudança de comportamentos é acionada de forma quase automática pelas estratégias publicitárias, no âmbito social a mudança não acontece de forma automática, principalmente porque os obstáculos a serem superados para a adoção de produtos sociais são geralmente muito altos em comparação aos benefícios que a população percebe como sendo gerados pela mudança. A mudança pode chegar a acontecer, mas não antes de um processo que é influenciado por fatores individuais, sociais, ambientais e estruturais.

É por este motivo que se acredita na importância de se definir especificamente e de forma aprofundada quais são as causas internas e externas que influenciam, contribuem ou determinam certos comportamentos, para poder definir, também, opções de comportamentos alternativos que vão de encontro com as necessidades e características de um determinado segmento populacional.

A adoção de conhecimentos, atitudes ou práticas (produtos sociais) em nível individual propicia um impacto nas condições gerais da sociedade. Porém, para que essa relação entre comportamento e impacto social aconteça, é necessário que qualquer indução à mudança comportamental se dê no marco da implementação de uma política social (de educação, saúde, direitos humanos, etc). Também é igualmente necessário que essa mudança não se dê somente por parte dos membros de um segmento populacional específico, mas também por parte de uma gama ampla de atores sociais como gestores políticos, planejadores sociais,

gerentes de projetos e programas sociais, provedores de serviços públicos e seus supervisores.

Por este motivo, os delineamentos estratégicos, definidos no capítulo quarto, direcionam as intervenções para focalizá-las em um tipo específico de ator social. As estratégias de *advocacy*, por exemplo, estão focadas na mudança de comportamentos de gestores políticos; já as de capacitação e comunicação interpessoal, em provedores de serviços públicos e agentes comunitários.

A próxima variável levantada nesta dissertação é que tanto a pesquisa da população adotante quanto a avaliação de impacto asseguram o sucesso de uma intervenção. Para garantir uma boa análise das determinantes internas e externas dos comportamentos, a pesquisa de audiência é fundamental. E para saber até que ponto a intervenção garantiu mudanças comportamentais e, principalmente, até que ponto essas mudanças tiveram um impacto social, a avaliação é imprescindível, inclusive para o replanejamento das intervenções e sistematização das lições aprendidas.

A comunicação interpessoal é crucial em todo o processo, por um lado, para melhorar a qualidade da intervenção ao inspirar, na população, confiança nos gestores, e por outro, por possibilitar mecanismos de retroalimentação para a consecução das atividades e permitir o entendimento da perspectiva cultural da população adotante.

Outra variável se refere ao fato de que os comunicadores devem estar capacitados em marcos teóricos da comunicação social, pesquisa psicossocial e demográfica, pesquisa qualitativa, segmentação da audiência, planejamento estratégico, gerenciamento de programas de comunicação, técnicas de educação-entretenimento, comunicação interpessoal e uso da comunicação massiva como uma ferramenta motivacional. Este conhecimento permite uma visão holística e garante que os comunicadores possuam as ferramentas para melhor implementar intervenções estratégicas de comunicação.

Todas essas variáveis se relacionam diretamente à capacidade das intervenções sociais de comunicação de ampliarem o espectro de efetividade da implementação das políticas públicas e sociais existentes enquanto ferramentas para o processo de mudança comportamental. Um dos principais obstáculos para esse processo, e que acaba por restringir a comunicação unicamente a instrumentos de difusão de projetos sociais, são as concepções erradas que os gestores sociais têm sobre a comunicação social, nas quais uns acreditam na sua onipotência e outros descaitam totalmente sua importância. A comunicação estrategicamente planejada não é onipotente, mas ela certamente pode contribuir com aumentar a probabilidade de sucesso de uma intervenção social.

Outros dos obstáculos identificados no processo de elaboração desta dissertação são a falta de planejamento dos processos de comunicação, quando estes são utilizados em intervenções sociais; a confiança acrítica depositada nas agências de publicidade; a idéia de que meio de comunicação e meio de comunicação massivos são sinônimos e a utilização somente desses últimos para a

transmissão de mensagens; e, por último, a completa falta de diálogo com as populações adotantes na elaboração das mensagens e materiais, na retroalimentação sobre a recepção das mensagens e na mensuração do impacto da intervenção.

A falta de diálogo com os grupos populacionais e a tomada de decisões baseada somente em dados estatísticos ou intuitivos fazem com que se estreite demais o olhar para as deficiências e necessidades desses grupos, de modo que as oportunidades que esses mesmos grupos oferecem para a melhoria da sua qualidade de vida percam terreno. Por isso, indica-se de forma enfática que a participação – e mais do que a participação, o envolvimento – de representantes do segmento populacional a quem se dirige a intervenção é crucial para garantir que os efeitos esperados se dêem de acordo com o planejado, e que tenham um impacto sustentável de transformação social.

BIBLIOGRAFIA

- Academy for Educational Development (AED) "Herramientas para desarrollar destrezas en comunicación para la salud", Arlington, 1995
- Amar Amar, José e Marla Alcalá Castro. *Políticas sociales y modelos de atención integral a la infancia*. Ediciones Uninorte, Barranquilla, 2000
- Barker, Gary. *Gender equitable boys in a gender inequitable world: reflections from qualitative research and programme development in Rio de Janeiro*. Instituto PROMUNDO. In: *Sexual and Relationship Therapy*, Vol. 15, N° 3, 2000, pp. 263-282
- Carmel, Sara *The Health Belief Model in the research of AIDS-related preventive behavior*, In Public Health Review 1990/91: 18 University Center for the Health Sciences, Ben-Gurion University of the Negev, Israel, 1991, pp. 73-85
- Carvalho, Anamaria Mollo de. *As bases ideológicas da política social do II PND e de sua condução pelo Estado*. Dissertação de Mestrado. Curso de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, Brasília, 1980, 75 pp.
- Centro para Programas de Comunicación de la Johns Hopkins University/Perú y Proyecto 2000 del Programa Nacional de Salud Reproductiva del Ministerio de Salud – PASARE/Perú. *Procesos y Planeamiento de la Comunicación Comunitaria*, Lima, 1997, 186 pp.
- Cohen, Ernesto e Rolando Franco. *Avaliação de Projetos Sociais*, Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1993, 312 pp.

- Contador, Cláudio Roberto, *Avaliação social de projetos*. São Paulo. Editora Atlas, 1982, 302 pp.
- Del Caro Paiva, Leda e Potyara Amazoneida Pereira. *A política social e a questão da pobreza no Brasil*. Série Serviço Social N.º1, Fundação Universidade de Brasília, Brasília, 1980. 19 pp.
- Demo, Pedro. *Política Social, educação e cidadania*. Campinas, SP. Papyrus, 4ª Edição, 2001
- Demo, Pedro. *Política Social, nas décadas de 60 e 70*. Fortaleza. Edições UFC, 1ª Edição, 1981
- Denison, Julie. *Behavior Change – A summary of four major theories*. AIDS Control and Prevention (AIDSCAP) Project, Behavioral Research Unit, 1996
- Deutschmann, Paul et al. *Communication and social change in Latin America*. Praeger Special Studies in International Economics and Development, New York, 1968, 126 pp.
- Do Rosário Costa, Nilson. *Políticas públicas, justiça distributiva e inovação: Saúde e saneamento na agenda social*. Saúde em Debate – Série Didática, Editora Hucitec, São Paulo, 1988, 175 pp.
- Dos Reis Veloso, João Paulo. Fórum Nacional 'Como evitar uma nova década perdida' *Estratégia Social e Desenvolvimento*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1991, pp. 262
- Faleiros, Vicente de P. *A Política Social do Estado Capitalista. As funções da Previdência e da Assistência Sociais*, 7ma. Ed, 1995, Editora Cortés.

Ferrarezi, Elizabeth. *Estado e setor público não estatal: Perspectivas para a gestão de novas políticas sociais*. Texto apresentado no II Congresso Interamericano del CLAD: Reforma del Estado y de la Administración Pública, Venezuela, 15-18 de outubro de 1997, 26 pp.

Fontes, Miguel. *Marketing social revisitado. Novos paradigmas do Mercado social*. Editora Cidade Futura, Florianópolis, 2001, 248 pp.

Fontes, Miguel e Denise Paiva. *A ética da urgência*. Artigo publicado na revista Conjuntura Social, Novembro, 1999, n.2, p.9-12

Glanz et al., *Teorias de un vistazo: Guía para la práctica de la promoción de la salud*. Instituto Nacional del Cancer, Bethesda, 1993

Graeff, Judith A., John P. Elder, and Elizabeth Mills Booth, *Communication for Health and Behavior Change – A Developing Country Perspective* - Academy for Educational Development, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, 1993, 1st. Ed., 206 pp.

Kotler, Philip. *Marketing Para Organizações Que Não Visam Lucros*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2^a. edição (revista e aumentada), 1978, pp. 27-28.

Kotler, Philip e Eduardo Roberto. *Marketing Social. Estratégias para Alterar o Comportamento Público*. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1992, 396 pp

Kotler, Philip and Zaltman, G. ed. *Creating social change*. Holt, Rinehart and Winston, Inc. New York. 1972, 677 pp.

- Kotler, Philip and Zaltman, G. *Social Marketing: An Approach to Planned Social Change*. Journal of Marketing, October-November, 1971 (35), pp. 3-12.
- Kretzer, Edna K. and Larson, Elaine L. *Behavioral interventions to improve infection control practices*. Association for Professionals in Infection Control and Epidemiology, 1998
- Marshall, Thomas Humphrey. *Cidadania, classe social e status*; Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1967
- Marshall, Thomas Humphrey. *Cidadania e classe social*; Coordenação: Walter Costa Porto - Brasília, Fundação Projeto Rondón, 1988, 55 pp.
- Masten et al. *Resilience and Development: Contributions from the study of children who overcome adversity*. In: Development and Psychopathology, 2, 1990, pp.425-441
- Messenberg Guimarães, Débora et al. *As políticas sociais no Brasil*. Brasília: Serviço Social da Indústria – DN – Super – DITEC, 1993, 66 pp.
- Ministério da Previdência e Assistência Social e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), *A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização*, em: Série Economia e Desenvolvimento, Vol. 4, Brasília, 1990, 394 pp.
- Ministerio de Salud Pública de Guatemala and Johns Hopkins School of Public Health. Center for Communication Programs-Population Communication Services, *Foundations: toward a national communication strategy. A ten year communication strategy for the USAID National Family Health Program*, Managua, 1991, 19 p.

- Organizacion Panamericana de la Salud. *Behavior theory for health promotion and protection*. 1994
- Pires, Julio Manuel *A política social no periodo populista*. São Paulo, IPE/USP, 1995, 342 pp.
- Porto, Claudio e Belfort, Andréa. *Introdução ao planejamento estratégico institucional*. Apostila do Curso de Formação para a Carreira de Analista de Planejamento e Orçamento. MACROPLAN – Prospectiva e Estratégia, Brasília, 2001, 68 pp.
- Roberto, E. *Social Marketing: Strategies for Diffusing the Adoption of Family Planning*. Review of Business and Economics. December, 1976, pp. 1-28.
- Rutter, M. *Resilience: Some Conceptual Considerations*. Journal of Adolescent Health. Vol. 14, No.8, 1993. En: Munist, M et al. *Manual de identificación y promoción de la resiliencia en niños y adolescentes*. OPS-OMS, Fundación W.K. Kellogg, e Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), 1998, 60 pp.
- Schiavo, M. R. e Fontes, M. B. *Conceito e Evolução do Marketing Social*. Rio de Janeiro, II Curso de Capacitação em Marketing Social, 1997.
- Schramm, Wilbur. *Mass media and national development*, Stanford University Press, 1964, p.253
- Tilson Piotrow, Phillis et. al. *Health Communication. Lessons from family planning and reproductive health*. Center for Communication Programs, Johns Hopkins School of Public Health, PRAEGER, 1997, 307 p.

"Taller sobre Comunicación en Población" Facultad de Ciencias de la Comunicación - Universidad de Lima, John Hopkins University y The Pathfinder Fund, 1. - 12 de febrero de 1988

Conferencia: "El proceso de la decisión de innovar"

Conferencia: "Nuevas direcciones sobre población y comunicación de la planificación familiar: Una perspectiva global" Patrick Coleman

"Técnicas participativas para la educación popular" Lima, Asociación de Publicaciones Educativas TAREA, 1987, 281 pp.

UNICEF, *"Social Mobilization and Communication for Change"*, Fevereiro 1992, 80 pp.

Vieira, Evaldo. *Democracia e Política Social*, São Paulo, Editora Cortez e Editora Autores Associados, 1992 (Coleção: Polêmicas do Nosso Tempo.), 101 pp.

WASEK, G. *Aplicações do Marketing Social na Saúde Pública: Uma Perspectiva de Marketing*. Rio de Janeiro, I Curso de Marketing Social, 1996.

Witte, Kim and Morrison, Kelly. *Intercultural and Cross-Cultural Health Communication: Understanding People and Motivating Healthy Behavior*, In International and Intercultural Communication Annual. Michigan State University, 1995