



SESSÃO TEMÁTICA Nº 10 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE: UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO DE FORTALEZA

Rachel Figueiredo Viana Martins Lima /UFC
Danielle Maia Cruz/UFC/UNIFOR

Resumo: O presente artigo se apresenta como resultado de estudos sobre a metodologia utilizada para avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza na Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), a partir de sua criação mediante a Lei Complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2014. Este trabalho refere-se ao processo de desenvolvimento do desenho metodológico mais adequado para avaliar a política municipal de fiscalização de Fortaleza, a partir da sua criação mediante a Lei complementar municipal nº 190, de 22 de dezembro de 2014. O campo de pesquisa é a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), local em que foi institucionalizada a referida política. A metodologia foi elaborada mediante os estudos realizados no programa de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas, da Universidade Federal do Ceará, a partir do ano de 2008, através dos pressupostos teóricos da avaliação em profundidade desenvolvidos por Léa Rodrigues (2008, 2011a e 2016), que permite realizar uma análise densa, detalhada e multidimensional do programa. A problemática da pesquisa apresenta-se na ocasião em que essa ação de destrutividade do capitalismo contemporâneo, no contexto da Administração Pública gerencial, que transforma as relações sociais no campo do trabalho, reproduzindo na precarização do trabalho e na identidade profissional dos fiscais. Para isso, o presente artigo apresenta para a avaliação da política municipal de fiscalização o enfoque dos eixos analíticos da análise de conteúdo e contexto, articulando as questões da precarização do trabalho e da identidade profissional. Procura-se, através desta abordagem, analisar os documentos oficiais da instituição e pesquisa bibliográfica, considerando as bases conceituais, objetivos, o momento político, histórico e social que sustentam a política a época de sua formulação.

Palavras chave: avaliação em profundidade, política pública, fiscalização.

INTRODUÇÃO

O presente artigo se apresenta como resultado de estudos sobre a metodologia utilizada para avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza na Agência de Fiscalização de

Fortaleza (AGEFIS), a partir de sua criação mediante a Lei Complementar nº 190, de 22 de dezembro de 2014. A avaliação da política mencionada teve início no primeiro semestre de 2020 e se insere nas linhas de pesquisa do Programa de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas na Universidade Federal do Ceará (MAPP), aonde a pesquisa vem sendo desenvolvida.

Na temática da avaliação de políticas e programas sociais, o programa de pós-graduação *Strictu Sensu* em avaliação de políticas públicas (MAPP) difunde uma proposta inovadora e interdisciplinar crítica e prática que possui como objetivo qualificar profissionais envolvidos na área, dotando-os de instrumental teórico e metodológico específico, como também aprimorar a avaliação. Dessa forma, as pesquisas dos discentes estão voltadas para avaliação de políticas públicas para diversas conjunturas, seja no contexto social, político, econômico e cultural.

O foco da presente pesquisa recai na avaliação da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), tendo como objetivo compreender os desdobramentos da precarização do trabalho dos fiscais de atividades urbanas e de vigilância sanitária nos sentidos de pertencimento do fiscal com sua categoria profissional e relação com o trabalho.

A AGEFIS foi criada e implementada na gestão do prefeito Roberto Cláudio (2013 - 2020), que teve como propósito a implementação de uma política municipal de fiscalização urbana e sanitária em conformidade com a política governamental e em total obediência à legislação aplicável, conforme artigo 2º, da Lei Complementar nº 190/2014. De acordo com os documentos oficiais, sua diretriz principal é a reforma do modelo de fiscalização municipal, unificando todo o corpo de fiscais, padronizando o seu *modus operandi* e estabelecendo metas para a execução e finalização das atividades fiscais, criando, portanto, um modelo de fiscalização integrada, no qual os fiscais passassem a atuar em todos os assuntos de fiscalização, indistintamente. Diz respeito aos impactos que estas modificações laborais causaram nos fiscais da AGEFIS.

A instituição desse exemplo de fiscalização integrada gerou algumas transformações que chamam a atenção, dadas diversas reclamações e reivindicações dos fiscais. Passou-se a exigir do fiscal por meio de decretos, portarias e leis o domínio de várias temáticas, generalizando o seu trabalho, além da implantação de metas para calcular a produtividade do serviço desempenhado, bem como a retirada do poder discricionário do fiscal, pois tornou os roteiros de fiscalização ato administrativo vinculado, fazendo com que o fiscal tenha que utilizá-los, obrigatoriamente, ao invés da lei.

Assim, a avaliação da política municipal de fiscalização deve ir além da coleta de dados quantitativos, devendo-se buscar as percepções dos sujeitos envolvidos no programa, a articulação entre diversas especialidade, bem como as intencionalidades, objetivos e as implicações políticas, econômicas, sociais e culturais. O estudo avaliativo seguiu as propostas de Rodrigues (2008, 2011a e 2016) e Gussi (2008), que abordam a metodologia da Avaliação em Profundidade, apresentando uma pesquisa qualitativa que toma como enfoque uma ideia de avaliação como produção do conhecimento. Portanto, não se trata da avaliação como uma lógica de operacionalização de instrumentos metodológicos nem somente de apreensão de subjetividades, mas alia-se a uma perspectiva teórico-metodológica que acredita na avaliação de uma política ou programa de maneira multidimensional em uma leitura extensiva, detalhada e densa, Gussi; Oliveira (2016).

O estudo apresenta, para a compreensão da Política Municipal de Fiscalização de Fortaleza, as dimensões analíticas da análise de conteúdo e contexto, dentro da Avaliação em Profundidade, articulando as questões da precarização do trabalho e da identidade profissional desses servidores públicos. O desenvolvimento e utilização metodológica de cada um dos quatro eixos são essenciais e indispensáveis para a compreensão e entendimento da avaliação de políticas públicas.

Gussi; Oliveira (2016) trazem que a avaliação em profundidade possui duas dimensões: a primeira, chamada analítica, deve ser compreendida como a intervenção das configurações do Estado no entendimento das políticas públicas; a segunda, conhecida como metodológica, é a construção metodológica da avaliação em profundidade, filiando-se ao sentido processual, multidimensional, interdisciplinar de avaliação.

Dessa forma, o presente artigo possui como propósito expor uma discussão teórica sobre o desenho metodológico da avaliação em profundidade e como esta nos autoriza a entrar de maneira mais eficiente nas sinuosidades da influência das configurações do Estado na Agência de Fiscalização de Fortaleza, com a finalidade de trazer respostas dos efeitos da política sobre o trabalho e a identidade dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária.

Para isso, a primeira seção traz os aspectos teóricos e metodológicos da avaliação em profundidade, apresentando seus eixos de análise e sua importância na avaliação de políticas públicas. Na segunda sessão, apresenta-se a aplicabilidade da Avaliação em Profundidade na política municipal de fiscalização de Fortaleza, mostrando o caminho teórico metodológico percorrido, abordando os eixos da análise de conteúdo e contexto do programa, demonstrando os desafios e as dificuldades encontradas neste caminho. O presente artigo termina com

reflexões importantes sobre a utilização da metodologia da Avaliação em Profundidade na presente pesquisa.

AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE COMO PROPOSTA DE PESQUISA QUALITATIVA

A nível internacional percebeu-se que as avaliações de políticas públicas, do ponto de vista teórico-metodológicos, são comumente utilizadas na análise de dados quantitativos, Rodrigues (2011). Nesse modelo de avaliação, não se leva em conta as subjetividades, apoiando-se em indicadores, quase sempre reduzidos à dimensão econômica. Concentrados nessa ideia de neutralidade, objetividade, não interação entre pesquisador e realidade, critérios absolutos e efeitos previstos:

A questão central que se coloca é que as avaliações técnicas, ancoradas na lógica positivista, circunscrevem-se à busca de efeitos previstos, desconsiderando os não previstos, encarados como obstáculos a superar. Logo, tem-se pouco ou nenhum espaço para a crítica da própria política, uma vez que se consideram principalmente os elementos de sua formulação e os princípios norteadores. Outro ponto importante é o pressuposto de neutralidade que orienta o avaliador, resvalando em avaliações não comprometidas com noções de justiça social, emancipação efetividade da democracia. (Cruz, 2019, p. 168).

Esse modelo avaliativo possui a intenção de demonstrar o êxito ou insucesso de políticas públicas e programas sociais, mediante indicadores estatísticos pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade, levando em consideração a relação custo-benefício dos programas, Gussi (2017). Conforme complementa Gussi (2017), esse modelo não leva em consideração as contradições do Estado e suas expressões nas políticas públicas e programas sociais, pois esse modelo avalia somente dentro das regras mercadológicas.

Dessa forma, visando suprir a avaliação como produção de conhecimento, pautada em paradigmas pós-construtivistas, foi elaborada no Brasil, por Lea Rodrigues (2008), uma proposta inovadora de avaliação em profundidade de políticas públicas e programas sociais que trouxe novos paradigmas avaliativos, enaltecendo e priorizando a pesquisa qualitativa, de acordo com o seguinte quadro:

AVALIAÇÃO POSITIVISTA	AVALIAÇÃO EM PROFUNDIDADE
Baseado no paradigma positivista.	Fundamentado no paradigma hermenêutico – holístico (diferentes tipos de dados).
Dados objetivos.	Foco na subjetividade.

Predomínio da dimensão econômica.	Abarca diferentes dimensões: social, política, econômica, histórica e cultural.
Hipóteses elaboradas de maneira prévia.	Entendimento profundo em relação a dinâmica da política.
Comparação entre objetivos x resultados.	Compreensão, entendimento e apreensão dos significados dos sujeitos.
Valoração da política	Percepção hermenêutica do programa

Fonte: Lea Rodrigues (2008; 2011).

Apontando uma análise aprofundada de políticas públicas extensa, densa, detalhada, ampla e multidimensional que questiona os parâmetros positivistas da avaliação tradicional, Rodrigues apresenta quatro eixos analíticos essenciais para a efetivação dessa proposta: “(...) conteúdo da política e/ou programa, contemplando sua formulação, bases conceituais e coerência interna; trajetória institucional; espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa e análise de contexto de formulação dos mesmos”.

Essa descrição densa, de acordo com Rodrigues (2011, p.57), deve seguir as proposições de Geertz (1978), na qual:

(...) a descrição densa é mais do que métodos e técnicas de investigação, referindo-se em especial ao esforço intelectual do pesquisador na busca dos sentidos e significados que emanam da situação em estudo, que inclui, evidentemente, os dados coletados; mas estes dados não falam por si mesmos, ainda que possam seduzir o pesquisador nesse sentido.

Essa modalidade de descrição busca, através dos dados qualitativos obtidos pelo pesquisador, novos sentidos e significados para o programa em estudo, ressignificando-o de maneira geral.

Já em relação ao aspecto da multidimensionalidade, essa abordagem aponta para a articulação entre diversos assuntos que podem se relacionar com a política pública em estudo, como por exemplo, a ciência política, a sociologia, a economia, a história, a antropologia, o direito, a medicina, entre outros. Aqui, Rodrigues (2011) reforça a importância das áreas do direito e do meio ambiente, revelando que esses assuntos devem ser obrigatórios nos estudos da área de políticas públicas.

Em relação a análise de conteúdo do programa, deve-se ter, primeiramente atenção a três aspectos:

(...) objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação; bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam essas políticas; coerência interna: não-contradição entre as bases conceituais que informam o programa, a formulação de sua implementação e os itens priorizados para seu acompanhamento, monitoramento e avaliação. Esses três aspectos dizem respeito à análise do material institucional sob forma de leis, portarias, documentos internos, projetos, relatórios, atas de reuniões, fichas de acompanhamento, dados estatísticos e outros.

Esse eixo está atrelado a análise de todo material institucional do programa em estudo, devendo-se compreender o movimento de construção da política, analisando as intencionalidades do Estado no momento da criação, as concepções, ideias e os valores que estão inseridos no programa, bem como sua dinâmica de implementação.

Dessa forma, verifica-se só nesse primeiro ponto da avaliação em profundidade a complexidade do estudo, uma vez que somente a análise de conteúdo do programa abrange três dimensões bastante amplas.

A segunda sessão da Avaliação em Profundidade, conforme Rodrigues (2008, 2011), apresenta a análise de contexto, com a finalidade de trazer o momento político, histórico, econômico, social e cultural que sustentou a política à época de sua formulação. Assim complementa Rodrigues (2008, p. 11): “(...) com atenção para a articulação entre as instâncias local, regional, nacional internacional e transnacional”.

Conforme aponta Rodrigues (2011), deve-se ver a política em estudo como parte integrante de um conjunto de ações que expressa, de maneira mais ampla possível, uma maneira de formular a política, incluindo o social, econômico e a definição de caminhos para o país.

A análise de contexto coloca algumas reflexões em destaque, Rodrigues (2008, p.12): “É importante observar que o conjunto de itens acima elencados demandará um levantamento de dados primários e secundários cuja extensão será ditada pelas especificidades contextuais e históricas da própria política em foco e das políticas a ela relacionadas”.

Esta perspectiva avaliativa considera ser importante avaliar uma política pública, trazendo a configuração do Estado na qual ela está inserida, já que sua atividade reflete diretamente a o pensamento ideológico do governo e o tipo de Estado vigente.

Essa temática está intrinsecamente ligada ao modelo de pesquisa em avaliação desenvolvida por Lejano (2006), em que admite ser relevante considerar o contexto do momento em que a política está inserida, a fim de realizar um estudo aprofundado desta. Para isso, Lejano (2006, p. 183) afirma que o avaliador deve: “(...) criar oportunidades para conhecer a política,

por envolver os autores do processo por meio de fóruns e reuniões com a comunidade e demais envolvidos na política”.

O terceiro eixo da Avaliação em Profundidade contempla a trajetória institucional do programa, conforme Rodrigues (2008, p.12) :

Esta dimensão analítica pretende dar a perceber o grau de coerência/dispersão do programa ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais. (...) percebendo o pesquisador as mudanças no sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme vai adentrando espaços diferenciados e, ao mesmo tempo, descendo nas hierarquias institucionais até chegar à base, que corresponde ao contato direto entre agentes institucionais e sujeitos receptores da política.

Esse eixo permite que o pesquisador realize uma reconstituição da trajetória da política avaliada, percorrendo por todos os espaços institucionais e diferentes hierarquias, observando se houveram mudanças nos objetivos do programa, quando da sua formulação e implementação.

Rodrigues (2011) afirma que a trajetória é considerada um dos aspectos mais importantes da avaliação em profundidade, visto que permite compreender o que verdadeiramente ocorre na criação e implementação de uma política pública.

Importante salientar que este eixo está fundamentado nos pressupostos teóricos elaborados por Gussi (2008), quando realizou a trajetória institucional do Programa de Microcrédito e Geração de Renda (CREDIAMIGO) do Banco do Nordeste (BNB).

Gussi (2008) baseou sua pesquisa na metodologia etnográfica, estudando o fenômeno do ponto de vista dos sujeitos, apreendendo suas vozes, expressões, sentimentos, visão de mundo e perspectivas.

Para tal, inspirou-se inspirou-se no entendimento de trajetória de Pierre Bourdieu (1986), no ensaio *A Ilusão Biográfica*. A partir desta obra, Gussi (2008) entende que a noção de trajetória não pode ser visto como uma cadeia de acontecimentos, sugerindo, conforme Gussi (2008, p. 34): “Deste modo, parto da ideia de que o programa não tem um sentido único e está circunscrito a ressignificações, segundo seus distintos posicionamentos nos vários espaços institucionais que percorre, ou seja, de acordo com seus deslocamentos na instituição”.

No sentido de construir a trajetória institucional do CredAmigo, Gussi buscou identificar todas as suas fases mediante os funcionários do programa que estão inseridos em diversos cargos administrativos e hierárquicos, acompanhando a concepção, formulação e implementação da política.

Na primeira, foram entrevistados funcionários do alto e médio escalão que seriam os responsáveis pela criação do programa desde a sua concepção, formulação e implementação. Segundo Gussi (2008, p.34):

Com isso, pretende-se conhecer como os funcionários representam o programa no contexto de suas ações em sua área institucional, permitindo construir suas noções sobre o BNB e o CrediAmigo. Para tanto, investigam-se os perfis desses funcionários, suas trajetórias profissionais e afiliações teóricas, as relações sociais dentro da organização, os diferentes grupos profissionais e hierárquicos, suas múltiplas alianças, conflitos e embates, assim como as relações de poder entre as diferentes hierarquias administrativas e funcionais.

Na segunda fase do estudo e com o propósito de conhecer mais de perto como é feita a operacionalização final da política, Gussi entrevistou os funcionários do CrediAmigo responsáveis pela execução do programa em diversos locais. Nesse momento, a intenção seria conhecer como os funcionários pertencentes ao pequeno escalão, que trabalham junto aos clientes produzem suas representações sobre o BNB e o CrediAmigo dentro das unidades e fora delas.

Já na terceira e última fase, o estudo se realiza através de entrevistas entre os funcionários do alto escalão, no intuito de discutir alguns dados obtidos nos momentos anteriores do estudo, reavaliando o programa e seus resultados.

Assim, nesse momento da avaliação é importante o levantamento documental da instituição, a aplicação de questionários semiestruturados, entrevistas abertas, grupos focais, entre outros com diferentes atores, a fim de permitir novas fundamentações teóricas e metodológicas.

O último e quarto eixo da Avaliação em Profundidade se encontra no espectro temporal e territorial. Nessa proposta analítica pretende-se compreender os delineamentos temporais e territoriais percorridos pelo programa pesquisado. De acordo com Rodrigues (2008, p. 12):

(...) confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade. A apreensão dessa configuração coloca algumas questões em destaque: i) as possibilidades de articular, na avaliação, as perspectivas e objetivos de propostas generalizantes às particularidades locais; ii) as possibilidades de implementação de políticas, de forma localizada, que levem em conta seu percurso temporal e territorial.

Esse eixo depende das forças políticas, econômicas, jogos de interesse locais que podem influenciar diretamente na criação, desenvolvimento e resultados do programa que está sendo pesquisado.

Assim, no sentido de entender esta etapa, Gonçalves (2008, p.22) apresenta a construção indicadores socioculturais com as seguintes dimensões:

1. economia (arranjos produtivos e cadeias produtivas locais, por exemplo, a cadeia produtiva do mel, no caso da apicultura); 2. relações de poder local e sua articulação com as demais instâncias (estadual e federal) – as políticas públicas transitam nas três esferas de poder até chegar ao seu destino (quando não são desviadas); 3. cultura (valores, tradições e identidades que remetem aos grupos sociais beneficiários); 4. geografia (condições físicas e climáticas); 5. rede de proteção social (políticas públicas sociais existentes); 6. concepções e projetos de desenvolvimento local; e 7. sistema educacional local.

Rodrigues (2008) anuncia que esse momento do estudo se insere em um momento mais profundo e avançado em que os dados já foram coletados e sistematizados, permitindo ao pesquisador trabalhá-los, verificando se os objetivos propostos foram alcançados atendendo aos aspectos temporais e locais.

Na próxima sessão, a pesquisa se apresenta no caminho percorrido pela pesquisadora para aplicação das análises de conteúdo e contexto da Avaliação em Profundidade da política municipal de fiscalização de Fortaleza, articulando as questões da precarização do trabalho e da identidade profissional, já que o estudo ainda se encontra em andamento e os outros eixos não foram completamente finalizados.

PROPOSTA METODOLÓGICA DA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FISCALIZAÇÃO

No curso de mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC-CE), a Avaliação de Políticas Públicas foi apresentada na disciplina de planejamento e avaliação de políticas públicas no segundo semestre de 2019 e conduzida pelos professores Alcides Gussi e Danielle Maia.

A metodologia, logo de cara, pareceu muito ousada, visto que os discentes não estavam habituados a essa proposta de avaliação em políticas públicas. Os docentes desenvolveram a disciplina proporcionando aos alunos discussões e reflexões sobre a avaliação de um programa que iria além dos dados estatísticos.

Foram sugeridas diversas leituras como, por exemplo, as seguintes obras: Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais, de Lea Rodrigues; Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito, de Alcides Gussi; Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto, de Raul Lejano, entre outros, no sentido de desenvolver o uso adequado e pertinente da metodologia da Avaliação em Políticas Públicas.

Mediante diversas leituras e reflexões, entende-se que a avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza deve ser realizada através da avaliação em profundidade, visto que

o programa se relaciona com a política de desenvolvimento urbano, descrito no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, tendo como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Para tal, o artigo 30, inciso I da mesma Carta Magna, anuncia que o município é considerado o ente competente para atender das relações entre munícipes e meio ambiente urbano, legislando sobre patrimônio público, ordenação territorial, parcelamento, uso e ocupação do solo, zoneamento urbano-ambiental, obras e edificações, funcionamento de estabelecimentos comerciais, utilização do logradouro público, entre outros.

Diante deste cenário, o Município deve implementar uma categoria técnica de fiscalização urbana, com poder de polícia administrativo para cumprir as regras de política urbana municipal e devendo tomar as medidas administrativas necessárias quando a situação em campo exigir.

Portanto, a fiscalização de atividades urbanas e vigilância sanitária do município de Fortaleza se encontra materialização na política municipal de fiscalização urbana, através da Agência de Fiscalização de Fortaleza. É mediante essa política pública que garante a devida organização dos espaços públicos, concedendo qualidade de vida aos seus habitantes.

Nesse contexto, por se tratar de uma política pública de caráter social, chegou-se a conclusão que seria viável desenvolver os quatro eixos analíticos da avaliação em profundidade desenvolvidos por Lea Rodrigues. Porém, para o presente artigo, serão apresentados os eixos de análise de conteúdo e contexto do programa.

O campo empírico escolhido para coleta de dados para a discussão é a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS), tendo como tema a avaliação em profundidade de políticas públicas, trabalho precarizado e identidade profissional.

Foi definido como universo da pesquisa os fiscais de campo que atualmente atuam nas sete gerências regionais de fiscalização (GEREFI), como também os que atuam na AGEFIS sede e os gestores que foram responsáveis pelo acompanhamento do processo de implantação da política pública em questão, bem como o seu desenvolvimento.

A finalidade de criação da AGEFIS quando de sua criação no ano de 2014, através da Lei complementar Municipal nº190, foi a implementação de uma política municipal de fiscalização urbana e sanitária em conformidade com a política governamental em total obediência à legislação aplicável, conforme artigo 2º da mesma lei complementar. De acordo com os documentos oficiais, sua diretriz principal é a reforma do modelo de fiscalização municipal, unificando todo o corpo de fiscais, padronizando o seu *modus operandi* e estabelecendo metas

para a execução e finalização das atividades fiscais, criando, portanto, um modelo de fiscalização integrada, no qual os fiscais passassem a atuar em todos os assuntos de fiscalização, indistintamente.

Para que se pudesse discutir a Política Municipal de Fiscalização de Fortaleza dentro das perspectivas do trabalho precarizado e da identidade profissional, foi realizada pesquisa bibliográfica na busca de autores que discutissem a temática. Encontrou-se alguns estudos avaliativos¹ sobre a Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS) e as atividades fiscalizatórias municipais em geral. Vieira (2019) aponta em sua pesquisa o alcance do regime de acumulação com dominância financeira no âmbito municipal, caracterizado pelo Estado ajustador a partir da experiência da AGEFIS e Melo (2019) avalia as ações de vigilância sanitária (VISA) a partir da atuação da AGEFIS, aprofundando o discurso dessa conflituosa relação que existe entre mercado e promoção da saúde gerada pelos objetos de trabalho da VISA.

Já em relação ao assunto da precarização do trabalho e da identidade profissional, descobriu em Antunes (1992; 2000; 2005 e 2011), Bresser Pereira (1996; 2017), Carvalho (2010), Sousa (2016), Hall (2019), Harvey (1992), Giddens (1991) e Bauman (2001; 2005) o arcabouço teórico necessários para o desenvolvimento da pesquisa.

No decorrer das leituras e reflexões e com a finalidade de cumprir o primeiro eixo da Avaliação em Profundidade, que é a análise de conteúdo do programa, recorreu-se a leis, decretos, portarias, documentos internos, tendo como principais fontes: Lei complementar nº 190/2014; Lei complementar nº 176/2014; Lei complementar nº 238/2017; Lei complementar nº 270/2019; Decreto nº 14.370/2019; Decreto nº 13.867/2016, Decreto nº 13.181/2013, que institucionalizam a Política Municipal de Fiscalização de Fortaleza, concretizada na AGEFIS e suas diversas modificações laborais.

Esses documentos também possuem o objetivo de verificar principalmente as bases conceituais, critérios, objetivos, intencionalidades, concepções, valores, dinâmica de implantação e demais noções centrais que sustentam a política. Dessa forma, complementa Rodrigues (2011, p.62): “(...) 1) leitura integral do texto da política com observação atenta à terminologia e conceitos utilizados para embasar os seus objetivos, premissas e diretrizes”.

¹ Melo, Michelle Reinaldo Cavalcante de. Avaliação das Ações de Vigilância Sanitária a partir da Atuação da Agência de Fiscalização no município de Fortaleza. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020. Vieira, Tainá Arruda de Lima. A Agência de Fortaleza no Contexto da Dominância Financeira: Uma Avaliação da política Municipal de Fiscalização. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

Conforme Silva e Silva (2008) a formulação e implementação de políticas públicas e sua inclusão na agenda governamental dependem da constituição de um problema e o levantamento da demanda que chama a atenção do governo para se transformar em uma política. Desse modo, buscou-se compreender, analisando as gestões municipais anteriores a criação do programa e, principalmente, a administração que criou a AGEFIS, quais motivos levaram a formulação e implementação da política em estudo.

O desenho da política foi se tornando mais nítido quando escolheu-se categorias de análises que foram importantes para compreender a precarização do trabalho dos fiscais e questões identitárias relacionadas ao sentido de pertencimento desses servidores públicos dentro da política. As categorias escolhidas foram administração pública gerencial, precarização do trabalho e identidade profissional. O entendimento em relação a estas definições foi importante para perceber o programa nas suas bases conceituais, formulação, objetivos e demais noções centrais, de maneira a verificar a se a mesma atende ou não as referidas noções.

Logo, percebe-se que essas mudanças laborais ocorridas a partir da criação da Agência de Fiscalização se encontram alinhadas a transformações no mundo do trabalho, ocorridas notadamente a partir da década de 1970, mediante a crise estrutural do capitalismo. O advento do regime da acumulação flexível provocou impactos nas relações de trabalho. Na esfera da administração pública, essas modificações têm sido percebidas nos movimentos de desmonte do Estado com desregulamentação de direitos trabalhistas, corte de gastos sociais, enfraquecimento de políticas públicas, flexibilização da legislação social e trabalhista, privatizações, acirramento da competição, valorização da ideia do trabalhador polivalente, capaz de abarcar múltiplas tarefas, ocasionando danos laborais, de acordo com Antunes (1992; 2000) e Bresser Pereira (1996; 2017).

Esse movimento de destrutividade e precarização do capital, no cerne do modelo gerencialista que ganhou força no Brasil a partir dos anos 1990 repercutem também nos laços sociais do âmbito do trabalho, pois ao tornar o trabalho uma mercadoria, enfraquece e fragiliza os vínculos existentes entre o trabalhador com sua própria categoria, com seu ambiente de trabalho e até mesmo com a política pública ao qual está inserido.

Verifica-se nas leis, decretos, portarias e regulamentos implementadores da Política Municipal de Fiscalização, a presença de palavras como “eficácia”, “efetividade”, “sustentabilidade financeira” e “arrecadação”, que geralmente são utilizadas para orientações econômicas neoliberais das agências multilaterais, percebendo-se que a Agência de fiscalização de Fortaleza foi criada com o intuito econômico-arrecadatário.

Assim, a criação e implementação da fiscalização integrada, que unificou todo o corpo de fiscais, também possui como intencionalidade a lógica mercadológica-arrecadatória, pois ao generalizar o exercício da atividade fiscalização juntamente com o estabelecimento de meta de produtividade, fez com que o fiscal passasse a atender ao maior número de demandas possível por dia de maneira superficial, já que na fiscalização integrada, o fiscal perde a profundidade requerida no atendimento das demandas, enfraquecendo o trabalho da fiscalização e o próprio fiscal.

Adentrando um pouco mais no programa, realizou-se uma retrospectiva histórica e política que fundamenta a implementação da administração pública gerencial no Brasil, no Ceará, bem como no município de Fortaleza, apresentando, principalmente, o contexto dos caminhos de atuação dos governos municipais que levaram a criação da Agência de Fiscalização e como tudo isso reflete nas transformações laborais ocorridas no ambiente de fiscalização do município de Fortaleza que acabaram por ocasionar a precarização do trabalho dos fiscais de atividades urbanas e vigilância sanitária, bem como questões identitárias relacionadas ao sentido de pertencimento do seu trabalho.

Esse estudo contempla o segundo eixo da Avaliação em Profundidade, que é a análise de contexto da política, conforme o levantamento de informações em relação ao momento político e as condições sócio – econômicas, sendo importante entender a dinâmica do programa formulado em diferentes momentos históricos, concebido a partir de modelos político – econômico – sociais próprios, segundo Rodrigues (2008; 2011).

Nesta etapa, realizou-se pesquisa bibliográfica e documental apresentando principalmente: o contexto da dos caminhos de atuação dos governos municipais de Fortaleza que levaram a criação da AGEFIS; o modelo de administração pública predominante no Brasil; modificações laborais no ambiente de fiscalização de Fortaleza; precarização do trabalho dos fiscais; questões identitárias relacionadas ao sentido de pertencimento dos fiscais; a publicação do Decreto nº 13.181/2013 e da Lei complementar nº 190/2014, que tratam sobre a política municipal de fiscalização urbana de Fortaleza, com o fito de trazer o momento político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação.

Nas pesquisas realizadas, compreendeu-se que a política municipal de fiscalização de Fortaleza e sua lógica laboral foram formuladas e implementadas no contexto gerencial da Administração Pública, utilizando a lógica neoliberal do Estado Mínimo, em que direciona reformas para o mercado.

Isto posto, são administrações de aplicação sistemática e contínua do modelo gerencial do Estado, seguindo o fundamento neoliberal do Estado mínimo a serviço do capitalismo e desmontando políticas públicas, que reduzem a capacidade do Estado de minimizar as desigualdades sociais e direitos dos servidores públicos, em que ampliam significativamente suas inseguranças (MAGNI, 2016).

Tudo isso ocorreu na gestão do Prefeito Roberto Cláudio (2013 – 2020), que instituiu uma agência que tem como finalidade garantir eficiência no controle do gasto público por meio do profissionalismo no serviço público, consolidou e implementou o projeto de fiscalização integrada, situação em que, o fiscal passou de especialista para generalista, ou seja, atuando em qualquer demanda, retirou competências que outrora pertenciam a fiscalização e também o fiscal teve que cumprir metas na resolução das ordens de serviço, que desqualificam o seu trabalho.

Sendo assim, percebe-se que toda essa onda de modificações laborais que prejudica, destrói e desregulamenta os direitos dos servidores públicos, decorrente de vários governos e trazidos pelos argumentos neoliberais e pela lógica da administração pública gerencial vem culminando no modelo de fiscalização municipal de Fortaleza na figura da AGEFIS. Nesse sentido, os fiscais municipais vêm experimentando diversas legislações que se modificam a todo instante, novas modalidades de execução de demandas, busca por produtividade e eficiência, construindo-se novas práticas nas relações laborais subjetivas e propondo-se ressignificação das carreiras que o compõem.

É através das análises de conteúdo e contexto da avaliação em profundidade em torno da política que se desvendará as intencionalidades, valores e objetivos que estão por trás da criação da AGEFIS, bem como explorar e investigar as relações de poder e seus desdobramentos no contexto da execução da política de fiscalização de Fortaleza e a relação desses conteúdos na produção de dados qualitativos com relação a lógica da precarização e questões identitárias em torno do trabalho executado pelos fiscais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Perante o exposto no presente artigo, considera-se que a decisão de utilizar a metodologia da Avaliação em Profundidade de Políticas Públicas para fazer a avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza em torno da precarização do trabalho dos fiscais e questões identitárias em relação a categoria foi acertada.

A utilização da metodologia permite ir além de dados estatísticos, objetivos, em que não existe a interação entre pesquisador e realidade, visto que foi na crítica a metodologia hegemônica que surgiu a pesquisa qualitativa, que abre espaço para o entendimento subjetivo dos fenômenos, existindo interação entre pesquisador e realidade.

Foi um estudo bastante complexo e relevante que se exigiu uma pesquisa aprofundada da metodologia, percebendo suas particularidades e implicações ao programa que está sendo avaliado.

Ao percorrer pela metodologia da Avaliação em Profundidade, entende-se que no caso da avaliação da política municipal de fiscalização, utilizou-se para a construção deste artigo as análises de conteúdo e contexto, visto que a pesquisa ainda se encontra em andamento no programa de mestrado em Avaliação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará.

Entende-se que não existem modelos prontos e acabados de avaliação, percebendo que desenvolvendo estudos e experiências com diversas temáticas, relacionando arcabouço teórico – metodológico é que se tornará plenamente viável o desenvolvimento de novos projetos em avaliação.

Claramente, a orientação metodológica de Avaliação em Profundidade representa uma proposta transformadora que indica diversas possibilidades em que o pesquisador consegue ajustar o seu campo de pesquisa. No caso da avaliação da política municipal de fiscalização de Fortaleza é importante salientar que esta metodologia é a mais adequada para relevar os impactos do programa sobre o trabalho realizado pelos fiscais e seus sentidos de pertencimento sobre a categoria e compreender suas representações históricas, políticas e sociais na visão dos gestores e fiscais que atuam no programa.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho?** São Paulo: Serviço Social e Sociedade, 2011.

_____. **Adeus ao Trabalho? Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho.** 10 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Trabalho e estranhamento. A Rebelião do Trabalho.** 2 ed. São Paulo: Unicamp, 1992.

_____. Trabalho e Precarização numa Ordem Neoliberal. In: Gentili, Pablo; Frigotto, Gaudêncio (org). **A Cidade Negada.** 1 ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Identidade : entrevista a Benedetto Vecchi**. Rio de Janeiro : J. Zahar, 2005.

_____. **Modernidade Líquida**. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, p.7-29, 1996.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos; Spink, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. 12 reimp. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: Um Olhar Crítico sobre a América Latina no Século XXI. In: Sousa, Fernando José Pires de et al. **Poder e políticas públicas**. Fortaleza: Edições UFC, 2010.

CRUZ, Danielle Maia. **Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas. jan-jun. v. 1. n. 15. 2019. p. 160-173.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0176 de 19 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a organização e a estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. 19 dez. 2014. p. 7.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0190 de 22 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a criação da Agência de Fiscalização de Fortaleza e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 22 dez. 2014. p. 1.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.867, de 23 de agosto de 2016**. Aprova o Regulamento da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS). Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 26 ago. 2016. p. 6.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.181, de 28 de junho de 2013**. Dispõe sobre a estruturação do Sistema de fiscalização integrada. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 28 jun. 2013. p. 1.

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 270 de 02 de agosto de 2019**. Dispõe sobre o Código da Cidade e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 02 ago. 2019.

FORTALEZA. **Lei complementar nº 0238, de 06 de outubro de 2017**. Institui o novo Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do Município de Fortaleza para os servidores do ambiente de especialidade Fiscalização e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 13 out. 2017. p. 1.

FORTALEZA. **Decreto 14.370, de 21 de fevereiro de 2019**. Dispõe sobre a regulamentação da Gratificação Especial de Fiscalização de Atividades Específicas (GEFAE) estabelecida pela Lei Complementar nº 238, de 06 de outubro de 2017 e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 06 mar. 2019.

FORTALEZA. **Decreto nº 13.867, de 23 de agosto de 2016**. Aprova o Regulamento da Agência de Fiscalização de Fortaleza (AGEFIS). Diário Oficial do Município de Fortaleza. Fortaleza. 26 ago. 2016. p. 6.

GONÇALVES, Alícia Ferreira. **Políticas públicas, etnografia e a construção dos indicadores socioculturais**. AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 1, n.1, jan./jun. 2008. P. 17 – 37.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1991.

GUSSI, Alcides Fernando. **Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito**, AVAL – Revista Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, v. 1, n.1, jan./jun. 2008.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica**. Revista Desenvolvimento em Debate. V.4, n.1, 2016. P. 83 – 101.

GUSSI, Alcides Fernando. **Avaliação de Políticas Públicas entre modelos hegemônicos e perspectivas epistemológicas emergentes**. In: VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2017, São Luis. Anais 2017. P 1 – 65.

HALL, Stuart. **Identidade Cultural na pós-modernidade**. 12ed. 2reim. Rio de Janeiro: Lamparina, 2019.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1992 [1989].

LEJANO, RAUL P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas: Editora Arte Escrita, 2011.

MAGNI, Ana Carla. **Flexibilização e Precarização nos serviços públicos: O caso do IBGE**. Dissertação de mestrado. Instituto de Economia. São Paulo: UNICAMP, 2016.

Melo, Michelle Reinaldo Cavalcante de. **Avaliação das Ações de Vigilância Sanitária a partir da Atuação da Agência de Fiscalização no município de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

RODRIGUES, Léa Carvalho. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais**. AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas, ano I, vol.1, n.1, janjun, 2008, p. 07-15.

RODRIGUES, Léa Carvalho. **Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios**. CAOS – Revista Eletrônica de Ciências Sociais, nº 16, mar. 2011a, p. 55-73.

_____, Léa Carvalho. **Método experiencial e a avaliação em profundidade: novas perspectivas em políticas públicas**. Revista Desenvolvimento em debate. V. 4, nº 1, p. 103 – 115, 2016.

SOUSA, Fernando José Pires de. Precariedade do Mercado de Trabalho, Proteção Social e Mobilidade de Trabalhadores: Implicações Inquietantes do Neoliberalismo na América Latina. In: Júnior Macambira; Tarcisio Patricio de Araújo; Roberto Alves de Lima (org). **Mercado de trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais**. Fortaleza: IDT, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da silva e. **Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa**. SILVA, Maria Ozanira



(Org). Pesquisa Avaliativa: aspectos teóricos e metodológicos. São Paulo: Veras editora. São Luiz: GAEPP, 2008. P. 89 – 177.

Vieira, Tainá Arruda de Lima. **A Agência de Fortaleza no Contexto da Dominância Financeira: Uma Avaliação da política Municipal de Fiscalização.** Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de políticas Públicas). Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.